
Modelos de negociación en el proceso legislativo de la Unión Europea (*)

Javier Arregui

Este artículo analiza el tipo de mecanismos que estructuran los procesos de negociación y de toma de decisiones de la Unión Europea (UE). Para ello presentamos tres modelos de negociación que representan mecanismos explicativos distintos. Estos modelos son confrontados con datos empíricos sobre los procesos de negociación y de toma de decisiones. La base de datos utilizada incluye el análisis de 28 propuestas legislativas de la Comisión relacionadas con el proceso de negociación y 66 propuestas legislativas relacionadas con el proceso de toma de decisiones. El análisis muestra que tanto el proceso de negociación como el proceso de toma de decisiones se estructuran principalmente en términos de compromisos e intercambios políticos entre actores.

Palabras clave: negociación, proceso de toma de decisiones, teoría de juegos, proceso legislativo, instituciones

I. INTRODUCCIÓN

El proceso de integración de la Unión Europea (UE) se sustenta en el proceso político en el que la negociación y la toma de decisiones son sus desarrollos centrales. La disparidad en las preferencias de los actores está en la raíz de las controversias políticas y el proceso de negociación es la consecuencia de dichas controversias. Los actores de la UE son *policy seekers* en la medida en que tienen algún tipo de utilidad política en los

(*) Esta investigación ha sido financiada por la Fundación Holandesa de Investigación Científica (*Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek*). Quiero agradecer la supervisión de esta investigación realizada por Robert Thomson y Frans Stokman. También quiero agradecer los comentarios recibidos de Bruce Bueno de Mesquita, Christopher Achen, Gerald Scheneider, Thomas König, Mikka Widgrén, Bernard Steunenberg, Adrian Van Deemen, Madelaine Hosli, Vincent Boekhoorn, Stefanie Bailer, Torsten Selck, Antti Pajala, Ignacio Sánchez-Cuenca y tres evaluadores anónimos.

issues que negocian. Esta investigación examina los mecanismos y estrategias de interacción entre los actores que conducen el proceso de negociación de la UE, así como la forma en la que estos mecanismos influyen sobre el proceso de toma de decisiones. Por tanto, el objetivo de esta investigación es un estudio de los procesos a través de los cuales las controversias políticas se transforman en resultados legislativos en la UE.

Hasta la fecha, la mayor parte de los estudios existentes sobre los procesos de negociación y de toma de decisiones de la UE se refieren al estudio de las *grandes negociaciones* que tienen lugar en conferencias intergubernamentales (Lindberg, 1970; Moravcskik, 1993; 1998). Sin embargo, los estudios sobre las decisiones que se toman en este tipo de conferencias, y que se explican de acuerdo a teorías de relaciones internacionales, tienen muy poco que decir sobre los conflictos políticos que tienen lugar en el día a día de la UE. Este proceso político del día a día es importante en la medida en que es aquí donde se produce el 65-70% de toda la legislación que los estados miembros de la UE incorporan cada año a su legislación doméstica (Richardson, 1996). Esta legislación incluye áreas políticas tan significativas como agricultura, pesca, mercado interno, políticas de competencia, medioambiente, transportes, cultura, etc. La presente investigación centra su estudio en los procesos de negociación que tienen lugar en el día a día de la UE. La pregunta de investigación que plantea es la siguiente: ¿Qué tipos de mecanismos explicativos conducen el proceso de negociación y de toma de decisiones de la UE? Para poder responder a esta pregunta, presentamos tres modelos que representan distintos mecanismos que los actores de la UE utilizan para intentar influir el proceso final de toma de decisiones¹. Por un lado, el modelo de desafío (Bueno de Mesquita, 1994), es un modelo de negociación no cooperativo, ya que los compromisos que establecen los actores en el proceso de negociación no son vinculantes. Por otro lado, también implementamos el modelo de intercambio (Stokman y Van Oosten, 1994) y el modelo de compromiso (Van den Bos, 1991). Ambos son modelos cooperativos porque los compromisos que se establecen entre los actores son vin-

1. La idea de estudiar los mecanismos que estructuran el proceso de negociación en la UE se adapta al objetivo teórico de nuestra investigación. Esto se debe a la dificultad de generar leyes y teorías con capacidad explicativa en procesos políticos tan complejos como los procesos de negociación y toma de decisiones de la UE. Es en este tipo de contexto en el que Elster (1998) lanza su plegaria por la búsqueda de mecanismos en ciencias sociales. Para Elster los mecanismos no son un argumento en contra de leyes o explicaciones científicas, pero «sólo en contra de la idea de que cuando tales explicaciones fallan —lo cual sucede frecuentemente— debemos regresar a la narración o a la descripción» (1998: 49). En la misma línea, Boudon afirma que el entendimiento de un fenómeno se consigue a través de modelos analíticos, que muestran la lógica abstracta de los procesos que se analizan: «debemos ir más allá de las relaciones estadísticas para explorar los mecanismos responsables de tales relaciones» (Boudon, 1976: 117). La idea de estudiar mecanismos significa que no estamos satisfechos estableciendo simplemente relaciones entre variables. Una buena explicación requiere poder especificar lo que Elster (1998) denomina la combinación de acciones y factores (mecanismos) que han creado una relación. La búsqueda de mecanismos nos ayuda a distinguir entre causalidad genuina y asociación coincidente, e incrementa nuestro entendimiento de por qué observamos lo que observamos (Hedström y Swedberg, 1998). La relación entre mecanismo y modelo explicativo se refiere a la lógica abstracta del proceso que se analiza. Cada modelo explicativo representa un mecanismo que conforma un determinado patrón de relaciones entre actores. Elster (1998) identifica, de un modo gráfico, el contrario de un mecanismo como una caja negra.

culantes. Sin embargo, la diferencia entre el modelo de compromiso y el modelo de intercambio radica en que plantean procesos cooperativos alternativos. Mientras que el modelo de intercambio establece que los actores cooperan a partir del *intercambio de posiciones políticas* en los temas que negocian, el modelo de compromiso otorga mayor importancia a la necesidad que tienen los actores de llegar a acuerdos políticos, y esto propicia que se establezcan *procesos de cesión y reciprocidad* entre los distintos actores (véase Achen, 2006: 103).

Cada uno de estos tres modelos contiene un mecanismo explicativo que especifica el desarrollo del proceso político que determina el resultado de la negociación. Los mecanismos explicativos que plantean los tres modelos se centran en los medios informales que los actores utilizan para influir en el resultado político del proceso legislativo europeo². El ámbito de explicación queda restringido a los procesos representados por cada modelo, y su capacidad explicativa se calcula confrontando cada uno de los modelos con datos reales sobre el proceso de negociación y decisión que han tenido lugar en la UE. Una vez realizado esto, estaremos en disposición de proporcionar explicaciones sobre los mecanismos que estructuran el comportamiento de los actores en el proceso legislativo de la UE.

Los tres modelos de negociación planteados van a ser implementados tanto en el nivel de actor (nivel *micro*) como en el nivel colectivo (nivel *macro*). El primer nivel nos permite estudiar los mecanismos que conducen el proceso de negociación de la UE, y el segundo nivel nos permite estudiar los mecanismos que conducen el proceso de toma de decisiones. Los mecanismos que analizamos son diferentes en su naturaleza. Por un lado, el nivel *macro* se refiere a los denominados *mecanismos transformacionales* (Hedström y Swedberg, 1998). Estos mecanismos explican cómo se transforman las preferencias que tienen todos los actores en una decisión colectiva final. Por otro lado, estudiamos los mecanismos que actúan en el nivel *micro* o *mecanismos de acción-formación* (Hedström y Swedberg, 1998). Este nivel de análisis examina los mecanismos que explican el proceso de negociación antes de que los actores hayan tomado una decisión final, esto es, antes de que se produzca la agregación de las preferencias de los distintos actores en una decisión colectiva final.

Esta investigación se enmarca dentro de la tradición del enfoque institucionalista. Los tres tipos de institucionalismo que mencionan Hall y Taylor (1996): institucionalismo histórico, institucionalismo sociológico e institucionalismo de la elección racional, han sido utilizados por los investigadores del proceso de integración europeo. Cada uno de estos subenfoques centra su atención en distintos niveles de análisis y todos ellos han realizado contribuciones sustantivas a la hora de entender dicho proceso. Por ejemplo, el

2. Estos modelos se diferencian de otros que se han implementado con más frecuencia en la UE y que ponen mayor atención en la influencia literal que tienen los procedimientos legislativos sobre los resultados políticos finales (véase Thomson *et. al.*, 2006).

institucionalismo sociológico afirma que las instituciones de la UE están configurando de un modo importante las identidades y las instituciones de los estados miembros (véanse por ejemplo, Sandholtz, 1993; Jorgensen, 1997; Wind, 1997). El institucionalismo histórico ha estudiado la alteración gradual que está teniendo lugar en el funcionamiento de las instituciones de los estados miembros como consecuencia del proceso de integración europeo (véanse, Olsen, 1995; Bulmer y Burch, 1998; Stone Sweet, 2004). El institucionalismo de la elección racional es el subenfoque que utilizamos en la presente investigación. Este subenfoque se centra en la relevancia que tienen las preferencias políticas que muestran los actores en el proceso político, así como la importancia que tienen los constreñimientos institucionales a los que los actores se enfrentan para poder llevar a cabo sus objetivos políticos. Este subenfoque presta especial atención a la interacción de ambos elementos (preferencias y constreñimientos institucionales) a la hora de explicar los resultados políticos. Tal y como Plott (1991) argumenta si las preferencias cambian los resultados pueden cambiar, incluso si las instituciones permanecen constantes, y si las instituciones cambian, los resultados pueden cambiar incluso si las preferencias permanecen constantes. Dentro de los estudios de la UE, numerosos autores han utilizado este enfoque: Bueno de Mesquita y Stokman (1994); Tsebelis (1994, 1996, 1997); Crombez (1997); Pollack (1998); Franchino (2000); Arregui (2004); Thomson *et al.* (2006).

La presente investigación implementa los modelos de negociación utilizados previamente en el estudio de Bueno de Mesquita y Stokman (1994)³. Sin embargo, nuestro análisis incluye versiones de los modelos de intercambio y de desafío más sofisticadas que estas que fueron utilizadas en aquel estudio. También analizamos un número de propuestas legislativas mucho mayor que estas que fueron estudiadas previamente: utilizamos la base de datos más completa que existe hasta la fecha sobre el proceso de negociación de la UE⁴. El punto fuerte de nuestro análisis reside, por tanto, en la realización de evaluaciones rigurosas y sistemáticas de los procesos políticos que son objeto de estudio. En este sentido, nuestra investigación va más allá de cualquier tipo de evidencia anecdótica sobre los procesos examinados.

En la siguiente sección explicamos algunas características básicas del proceso de toma de decisiones de la UE. La sección tercera formula los principios y supuestos más importantes de los modelos que son objeto de estudio. Posteriormente, mostramos los aspectos más relevantes del diseño de la investigación. La quinta sección muestra los resultados del análisis y contesta tanto de un modo descriptivo como empírico a la pregunta de investigación planteada. Finalmente, presentamos los principales hallazgos, conclusiones y líneas de investigación futura.

3. Este estudio se refiere al volumen *European Community Decision Making*, editado por Bruce Bueno de Mesquita y Frans Stokman (Yale University Press).

4. Esta base de datos contiene información completa sobre el proceso de toma de decisiones de 66 propuestas legislativas. La sección sobre el diseño de investigación presenta toda la información relevante sobre esta base de datos.

II. PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN LA UNIÓN EUROPEA

Esta sección muestra las características institucionales más relevantes sobre el proceso de tomas de decisiones de la UE. Dicho proceso es una consecuencia de la evolución y desarrollo del propio sistema político de la UE en las últimas décadas. Dentro de este sistema político existen tres instituciones que son las principales responsables de producir legislación: la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo (PE).

La Comisión Europea disfruta de un poder casi total a la hora de introducir propuestas legislativas relativas a los ámbitos sectoriales en los que la UE tiene competencias exclusivas o compartidas con los estados miembros tales como agricultura, pesca, transporte, mercado interno, políticas de cohesión, cultura, medio ambiente, etc. En estos ámbitos políticos, la Comisión retiene la autoridad de enmarcar las propuestas legislativas y cualquier debate posterior que pueda tener lugar entre el Consejo y el PE. Además, siempre que se negocia en el Consejo una propuesta legislativa, hay representantes de la Comisión que desempeñan un papel activo para desactivar los temas más controvertidos de la negociación. Los representantes de la Comisión también se reúnen de un modo regular con representantes del PE, e intentan interceder entre los grupos políticos que tienen preferencias políticas divergentes.

Una segunda institución clave es el Consejo. Esta institución se ha descrito como el “centro decisorio” de la UE (Wessels, 1991). Esto se debe a que el Consejo disfruta de poderes legislativos y ejecutivos al mismo tiempo. El Consejo de Ministros es el núcleo del proceso de negociación de la UE, en el sentido de que es imposible alcanzar cualquier tipo de decisión si el Consejo no está de acuerdo. Los miembros del Consejo son representantes de los gobiernos de los estados miembro. Tal y como indica Wessels (1991), no existe sólo un Consejo, sino un número de Consejos organizados que tienen sus propias agendas y programas de trabajo. Los Consejos de Ministros son la punta del iceberg de una estructura extensa de las prácticas de negociación intergubernamental que existen en la UE (Nugent, 1991). Dentro del Consejo, el Consejo de Representantes Permanentes (Coreper) es la institución que coordina y dirige la mayor parte del trabajo. Coreper se divide en dos: Coreper I y Coreper II. Coreper II está formado por todos los embajadores de los estados miembros (Hayes-Renshaw y Wallace, 1997) y Coreper I está formado por los coordinadores de las representaciones permanentes. Esta división obedece a los distintos temas que trata el Consejo. Mientras Coreper I discute temas de carácter más técnico, Coreper II negocia sobre temas que tienen una naturaleza más política. Cada semana las agendas de Coreper pueden cubrir una multitud de temas que han de ser negociados. Una agenda plausible en Coreper II puede abarcar una negociación de muy diversos temas: desde la cantidad de dinero que se ha de destinar al fondo de refugiados, hasta la naturaleza del nuevo sistema de comercialización del vino, pasando por el tipo de etiquetado de los productos que se venden en los supermercados europeos, o decidir los países de los que sus ciudadanos necesitarán un visado para

entrar en la UE. Por tanto, Coreper está negociando y tomando decisiones continuamente. Si en la reunión de embajadores no se llega a un acuerdo en ciertos temas, estos pasarán al Consejo de Ministros como “puntos A”, y es allí donde se tomará una decisión definitiva.

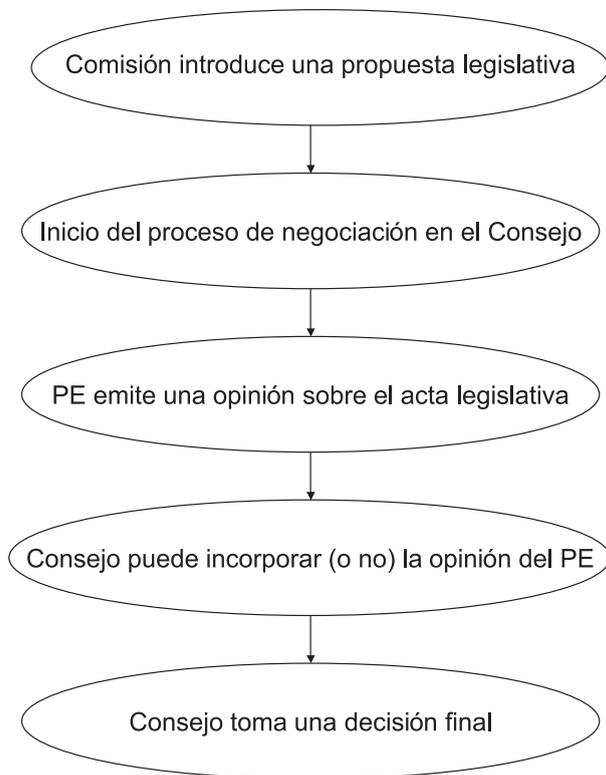
El PE está formado en la actualidad por 732 miembros⁵. Estos miembros son elegidos por los ciudadanos de todos los países que integran la UE por un periodo de cinco años. Por esta razón, se argumenta que el PE es la institución de la UE más abierta y democrática. Los miembros del PE se organizan en función de sus afiliaciones a partidos y grupos de partidos. Los grupos políticos e ideológicos más importantes son: cristiano-demócratas, socialistas, conservadores, liberales y verdes. La mayor parte del trabajo dentro del PE tiene lugar en diferentes comités donde se examinan las propuestas legislativas. Posteriormente, estos comités formulan las enmiendas del PE a las propuestas legislativas y dichas enmiendas han de ser refrendadas en una sesión plenaria. La implicación del PE en el proceso de negociación de la UE depende del procedimiento legislativo sobre el que se negocia y decide la propuesta. En el procedimiento de consulta (véase figura 1), el PE emite una opinión, pero no tiene poder formal para hacer cumplir dicha opinión. Sin embargo, en el procedimiento de codecisión, el PE legisla formalmente con el Consejo. El tipo de legislación que se adopta bajo el procedimiento de consulta es más intergubernamental que interinstitucional. De acuerdo al procedimiento de consulta, la Comisión propone un acta legislativa y el PE emite su opinión, habitualmente proponiendo enmiendas, y posteriormente, el Consejo adopta la ley por mayoría cualificada o por unanimidad⁶. Los principales ámbitos sectoriales legislados bajo el procedimiento de consulta son agricultura, armonización de impuestos indirectos, políticas de competencia, políticas de empleo, política comercial o políticas de cooperación judicial.

El procedimiento de codecisión (véase figura 2) puede tener al menos dos lecturas si el Consejo y el PE no logran alcanzar un acuerdo previamente. De acuerdo con el procedimiento de codecisión, en primera lectura, se adopta una posición común (tanto dentro del Consejo como dentro del PE), confirmando la propuesta o planteando enmiendas a la misma. En segunda lectura, el PE puede enmendar o aceptar la posición común por mayoría absoluta. La Comisión emite entonces su opinión incorporando o rechazando las enmiendas del PE. Finalmente, el Consejo puede aceptar todas las

5. Con anterioridad a la ampliación de la UE que tuvo lugar en el año 2004, el PE tenía 626 miembros.

6. Si tenemos en cuenta el modo en que el Consejo adoptaba una posición común bajo la regla de mayoría cualificada, con anterioridad a la ampliación del 2004 (que es el periodo objeto de nuestro estudio), vemos que era preciso tomar una decisión con un mínimo de 62 votos (sobre los 87 que existían). Cada estado miembro disponía del siguiente número de votos: Francia, Reino Unido, Alemania e Italia, 10 votos cada uno; España 8 votos; Bélgica, Grecia y Holanda disponían de 5 votos cada uno; Austria y Suecia, 4 votos cada uno; Dinamarca, Irlanda y Finlandia disponían de 3 votos cada uno y Luxemburgo disfrutaba de 2 votos. Tras la ampliación, esta distribución ha cambiado de un modo considerable. Para conocer la nueva distribución de votos véase Hix (2005: 85).

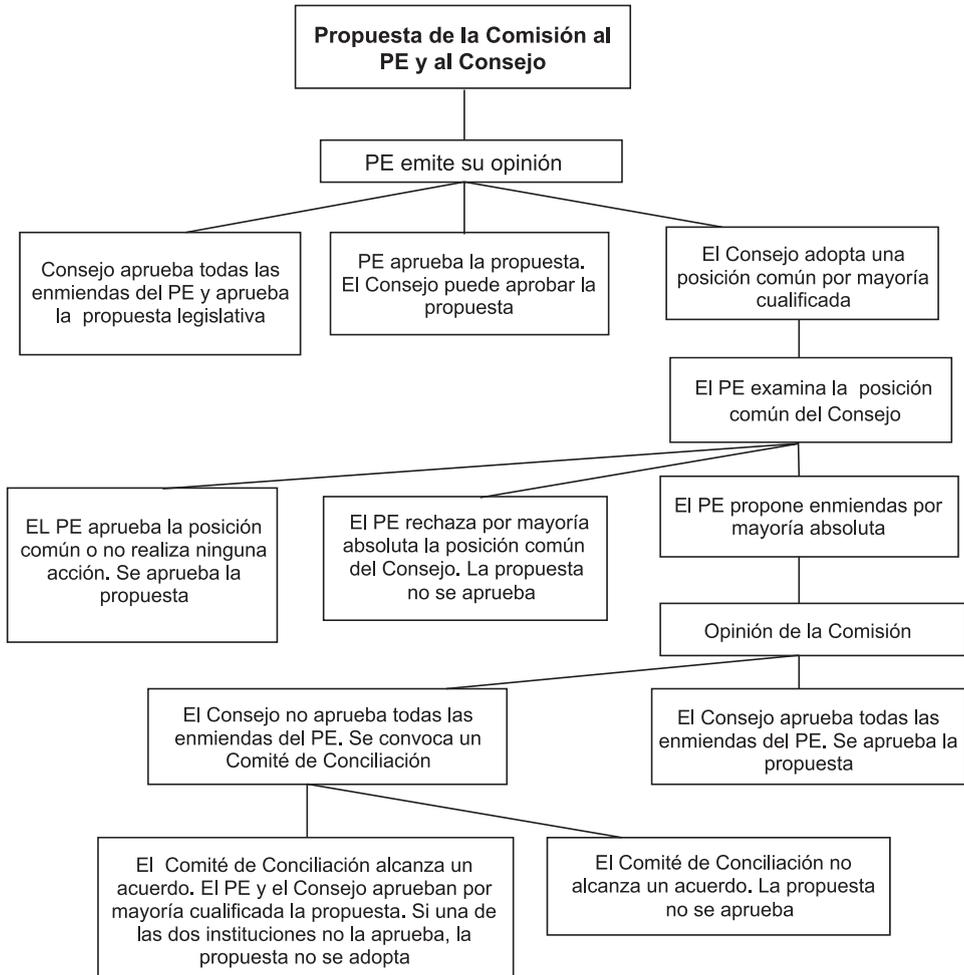
FIGURA 1.
DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CONSULTA



enmiendas del PE o no, si no las acepta debe reunirse en un Comité de Conciliación con el PE para adoptar una decisión final dentro de un periodo máximo de seis semanas. La Comisión también participa en dicho Comité de Conciliación, pero su papel es de moderador, es decir, si el PE y el Consejo llegan a un acuerdo en Conciliación, el visto bueno de la Comisión no es vinculante. Los principales sectores políticos que se legislan bajo el procedimiento de codecisión son los siguientes: mercado interno, ciudadanía (derechos de residencia), transporte, política social, educación, cultura, protección de los consumidores, cohesión económica y social, medio ambiente, o desarrollo a la cooperación.

FIGURA 2.

DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CODECISIÓN



Fuente: <http://www.europa.eu.int/>

III. TEORÍA - LOS MODELOS

Esta sección describe los modelos que serán implementados en el análisis posterior. En primer lugar, presentamos un *modelo base* denominado modelo de compromiso. En segundo lugar, se presenta el modelo de desafío y, finalmente, el modelo de intercambio. El objetivo de presentar estos tres modelos es doble. Por un lado, intentamos veri-

ficar hasta qué punto nuestro *modelo base* (el modelo de compromiso), que conceptualmente es muy simple, es capaz de explicar los procesos de negociación y de toma de decisiones de la UE de un modo más eficaz que los modelos más complejos. Por otro lado, confrontamos entre sí los dos modelos que son conceptualmente más complejos y que representan mecanismos explicativos alternativos (modelo de desafío *versus* modelo de intercambio).

Tanto el modelo de intercambio como el modelo de desafío comparten una serie de supuestos. Ambos modelos requieren que exista una o más dimensiones o *issues* de conflicto que sean objeto de una decisión política⁷. Un segundo supuesto es que los actores tienen funciones de preferencias unimodales (*single-peaked*), esto es, la pérdida de utilidad para un actor asociada con el resultado de una decisión es una función de la distancia entre su posición inicial y el resultado final de dicha decisión. En tercer lugar, los actores tienen diferente poder a la hora de influir el proceso de negociación. Del mismo modo, los actores pueden mostrar diferentes niveles en la intensidad de preferencias (*saliency*) en relación con cada *issue* o dimensión de conflicto⁸. En ambos modelos, la intensidad de las preferencias determina la fracción de poder que los actores movilizan.

III.1. *El modelo de compromiso*

Este modelo fue formulado inicialmente por Van den Bos, en 1991, como un modo sencillo de predecir el resultado de las decisiones de la Comunidad Europea. La solución de compromiso viene representada por la media de las preferencias de todos los actores implicados en el proceso político, ponderado por el poder y la intensidad de las preferencias que tiene cada actor en cada *issue* que es objeto de negociación (Van den Bos, 1991: 176). Achen (2006) ha demostrado que la solución de compromiso representa una aproximación a la solución de negociación propuesta por Nash con n -actores, cuando el desacuerdo entre los actores es menos deseable que cualquier otra alternativa. El modelo de compromiso no contiene proposiciones sobre el comportamiento de los actores. Sin embargo, suponiendo que el compromiso es imperativo en la UE, es plausible explorar la posibilidad de que las posiciones de los actores convergen en esta alternativa política. El modelo de compromiso asume que todos los actores cambian su posición política a una solución de compromiso.

7. A lo largo del artículo utilizamos la expresión dimensión de conflicto *y/o issue* indistintamente.

8. A lo largo del artículo utilizamos la expresión de intensidad de las preferencias *y/o saliency* indistintamente. Este concepto se refiere a la importancia que otorgan los distintos actores a los *issues* que son objeto del proceso de negociación.

III.2. *El modelo de desafío*

El modelo de desafío (Bueno de Mesquita, 1994; 2000), entiende el proceso de negociación como un proceso competitivo en el que los actores intentan atraer el mayor número posible de apoyos para las posiciones políticas que defienden. En esta competición, ningún actor puede forzar a otro a hacer lo que se había comprometido previamente a realizar. Por tanto, de acuerdo al modelo de desafío, la influencia de unos actores sobre otros es un asunto precario: incluso cuando un actor ha sido obligado o persuadido a cambiar su posición, éste puede volver a cambiar de posición en una ronda posterior de negociación. Por tanto, el modelo de desafío es un modelo no cooperativo porque los acuerdos que los actores realizan no son vinculantes.

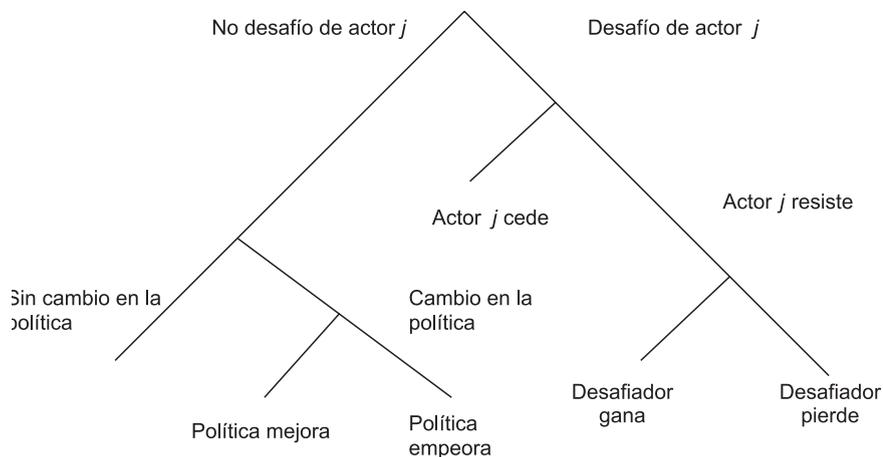
De acuerdo con este modelo, un actor intentará reforzar la coalición de actores que estén cerca de sus posiciones políticas, e intentará obligar o persuadir a otros actores para que cambien su posición. Durante el proceso de negociación, los actores tienen información completa sobre las posiciones, la intensidad de las preferencias y las capacidades de todos los actores. Sin embargo, desconocen las percepciones y/o expectativas que tienen otros actores sobre el proceso de negociación, o sobre el deseo de tomar riesgos en dicho proceso. Cada actor se comporta de acuerdo a sus propias percepciones y expectativas. De este modo, mientras que algunos actores están más inclinados a aceptar riesgos, otros muestran aversión al riesgo y pueden preferir un resultado intermedio antes de tener que asumir el riesgo de aceptar un resultado político demasiado pobre de acuerdo a sus expectativas. A la hora de valorar la probabilidad de éxito en un posible conflicto de intereses, cada actor valora el apoyo que otros dan a sus propuestas, así como el apoyo que otros actores dan a las propuestas de sus rivales. Cuanto mayor sea la utilidad que un actor espera recibir al realizar un desafío, mayor probabilidad de que éste se lleve a cabo.

Las variables requeridas como *input* para el modelo de desafío son las posiciones políticas de los actores, la intensidad de sus preferencias, y la capacidad que tienen los diversos actores de influir el proceso. De acuerdo con este modelo, las variables que conducen el proceso de negociación son las diferencias que existen entre los actores en cuanto a su capacidad de influir el proceso de negociación, así como la intensidad de las preferencias que los actores tienen con respecto a los *issues* que se están negociando. Por tanto, en la concepción de este modelo es más importante el poder político que ostentan los actores que los argumentos que se utilizan para defender una u otra posición política.

Las decisiones a las que se enfrentan los actores en el proceso de negociación son modeladas explícitamente (véase figura 3). Cada actor ha de decidir si desafía o no la posición tomada por el resto de actores en cada uno de los *issues*. Este modelo asume que los actores negocian de un modo separado los distintos *issues*. La figura 3 muestra las decisiones a las que se enfrentan dos actores *i* y *j* en el *issue* *a*. El actor *i* puede

desafiar al actor *j* o puede decidir no hacerlo. Si el actor *i* desafía al actor *j* (la parte derecha de la figura 3), entonces el actor *j* puede o bien ceder o bien resistir el desafío. Si el actor *j* cede, entonces tendrá que apoyar la posición política del desafiador (actor *i*). Si el actor *j* resiste, hay dos posibilidades: o bien el desafiador (actor *i*) gana, o bien, el oponente (actor *j*) gana. De un modo alternativo, el actor *i* podría decidir no desafiar al actor *j* (parte izquierda de la figura 3). En ese caso, el actor *j* no se moverá debido a los desafíos del actor *i*. Sin embargo, debido a desafíos de otros actores, *j* podría moverse, produciendo un resultado político mejor o peor de acuerdo a la perspectiva de *i*. Estos cálculos tienen en cuenta el apoyo que los actores *i* y *j* reciben de otros actores. Cada actor calcula la utilidad que presenta cada alternativa y la probabilidad de que ocurra. Este cálculo requiere, además, una estimación de la utilidad y de la probabilidad de lo que sucede desde la perspectiva del oponente.

FIGURA 3.
 MODELO DE DESAFÍO: DECISIONES A LAS QUE SE ENFRENTA EL ACTOR *i* CON RESPECTO AL ACTOR *j*



Fuente: Bueno de Mesquita *et. al.*, 1985.

La utilidad esperada del actor *i* para desafiar al actor *j* se calcula de la siguiente manera. La probabilidad de que el actor *j* resista un desafío de *i* se estima de acuerdo a la importancia que el *issue a* tiene para el actor *j*, indicado como s_{ja} . La probabilidad de que el actor *j* ceda es igual a $(1 - s_{ja})$. En este último caso, el actor *j* apoyaría la posición política del actor *i*. La utilidad para el actor *i* de este movimiento del actor *j* se indica como $u^i \Delta x_{ja}^+$, donde x hace referencia a la distancia que recorre el actor *j* en el

issue a hacia el punto ideal del actor *i*. El movimiento de *j* en el *issue a* representa una utilidad positiva para el actor *i*, esto lo representamos como $u^i \Delta x_{ja}^+$. Si el actor *j* resiste el desafío, el actor *i* puede o bien ganar o bien perder. En el primer caso, el cambio de la posición del actor *j* hacia la posición del actor *i* tiene una utilidad de $u^i \Delta x_{ja}^+$ para el actor *i*. Si el actor *i* pierde, está obligado a apoyar la posición defendida por *j*. La utilidad negativa para el actor *i* en ese movimiento es $u^i \Delta x_{ja}^-$. La probabilidad de éxito o fracaso para el actor *i* en tal disputa depende del poder relativo de que dispongan los actores *i* y *j*, indicado como p_{ij} . Este valor depende del poder relativo (poder formal multiplicado por *saliencia*) que cada actor desea invertir y el apoyo que cada uno de ellos recibe de terceros actores. La utilidad esperada para el actor *i* de desafiar al actor *j* en el *issue a* es igual a:

$$E^i u^i \Delta x_{ja} | \text{Desafío} = s_{ja} \{ p_{ij} [u^i \Delta x_{ja}^+] + (1 - p_{ij}) [u^i \Delta x_{ja}^-] \} + (1 - s_{ja}) [u^i \Delta x_{ja}^+] \quad (1)$$

Del mismo modo, calculamos la utilidad esperada del actor *i* de no desafiar la posición política del actor *j*. Si se espera que *j* no cambie de posición, debido a que se producen desafíos de otros actores, entonces esperamos que *j* permanezca en la misma posición. La utilidad para el actor *i* de no cambiar, dadas las posiciones de los actores en el *issue a*, se indica como $u^i \Delta x_{ja}^o$. La utilidad esperada de no desafiar a otro actor es:

$$E^i u^i \Delta x_{ja} | \text{No Desafío} = u^i \Delta x_{ja}^o \quad (2)$$

La utilidad total esperada para el actor *i* con respecto al desafío del actor *j* es igual a:

$$E^i u^i \Delta x_{ja} = E^i u^i \Delta x_{ja} | \text{Desafío} - E^i u^i \Delta x_{ja} | \text{No Desafío} \quad (3)$$

Este modelo asume que hay rondas sucesivas de negociación. Dentro de cada ronda, los actores desafían sus posiciones entre sí, deciden si aceptan o no dichos desafíos y el resultado de dichos procesos son cambios en las posiciones de los actores. En rondas de negociación posteriores, los actores pueden comenzar con sus posiciones iniciales revisadas. El proceso de negociación continúa hasta que el hecho de proseguir con la negociación tenga un coste más alto que el beneficio esperado, esto es, hasta que el hecho de prolongar la negociación tan sólo produce cambios marginales en el resultado final. La posición del votante medio es percibida por todos los actores como el resultado final de la decisión, al mismo tiempo que las posiciones son ponderadas por el poder que tienen los actores y la importancia que para ellos tienen los *issues* negociados (Bueno de Mesquita, 1994: 77-82).

III.3. *El modelo de intercambio*

El modelo de intercambio (Stokman y Van Oosten, 1994; Stokman *et. al.*, 2000), entiende una negociación como un proceso en el que dos actores intercambian sus posiciones políticas en dos *issues* distintos. Como consecuencia de dicho intercambio, ambos actores obtienen algún tipo de beneficio. Los cambios que llevan a cabo los actores de sus posiciones políticas son acuerdos o compromisos vinculantes. Por tanto, cuando hablamos del modelo de intercambio estamos hablando de un modelo cooperativo.

El proceso de negociación implica los siguientes pasos de acuerdo a este modelo. En el primer paso, los actores determinan sus preferencias y evalúan las posibilidades de intercambio. En segundo lugar, los actores obtienen información sobre las posiciones políticas, la intensidad de las preferencias y las capacidades que tienen el resto de actores. Posteriormente, algunos actores sugieren a otros realizar intercambios de posiciones políticas. En cuarto lugar, los actores que han realizado estas propuestas valoran las posibles respuestas y realizan aquellos intercambios que les aportan mayores beneficios. Finalmente, se determina el resultado final del proceso de negociación a través de la implementación de un procedimiento legislativo.

Los actores pueden obtener beneficios intercambiando sus votos en distintos *issues* siempre y cuando tengan lugar las siguientes condiciones: Primero, las preferencias de los actores *i* y *j* se sitúan en los extremos opuestos de ambos *issues*⁹. De este modo, el actor *i* puede obtener algún tipo de utilidad si el actor *j* mueve su posición de voto en la dirección de las preferencias de *i*:

$$\begin{aligned} (x_{ia} - O_a) (x_{ja} - O_a) &< 0 \\ (x_{ib} - O_b) (x_{jb} - O_b) &< 0 \end{aligned} \tag{4}$$

donde la posición preferida del actor *i* en el *issue a* es x_{ia} , y donde el resultado de una decisión sobre el *issue a* se indica como O_a . Segundo, ambos actores, *i* y *j*, muestran una adhesión positiva a los *issues* que demandan:

$$s_{ia} > 0, s_{ja} > 0 \tag{5}$$

donde el interés del actor *i* en el *issue a* viene dado por la intensidad de las preferencias que tiene este actor con respecto al *issue a*, y se indica como s_{ia} . Tercero, ambos actores, *i* y *j*, muestran que tanto el *issue a* como el *issue b* son importantes en el sentido de que la pérdida de utilidad del actor *i* sobre el *issue* que oferta es más pequeña

9. Si bien no es necesario que los actores se sitúen en los extremos opuestos de la escala para obtener algún tipo de beneficio, cuanto más extremas sean las posiciones de los actores que quieren intercambiar, mayor margen de beneficio disfrutará los actores que realizan el intercambio. Sin embargo, dos actores pueden obtener beneficios siempre que el actor con el que intercambia su posición política cambie su posición en la dirección preferida por el primer actor, y al revés.

que la utilidad que gana en el *issue* que demanda. Lo mismo se puede decir para el actor j :

$$\frac{s_{ib}}{s_{ia}} < \frac{s_{jb}}{s_{ja}} \quad (6)$$

Finalmente, los actores que participan en el intercambio han de tener algún tipo de poder formal:

$$s_{ja} \times p_{ja} > 0, s_{ib} \times p_{ib} > 0 \quad (7)$$

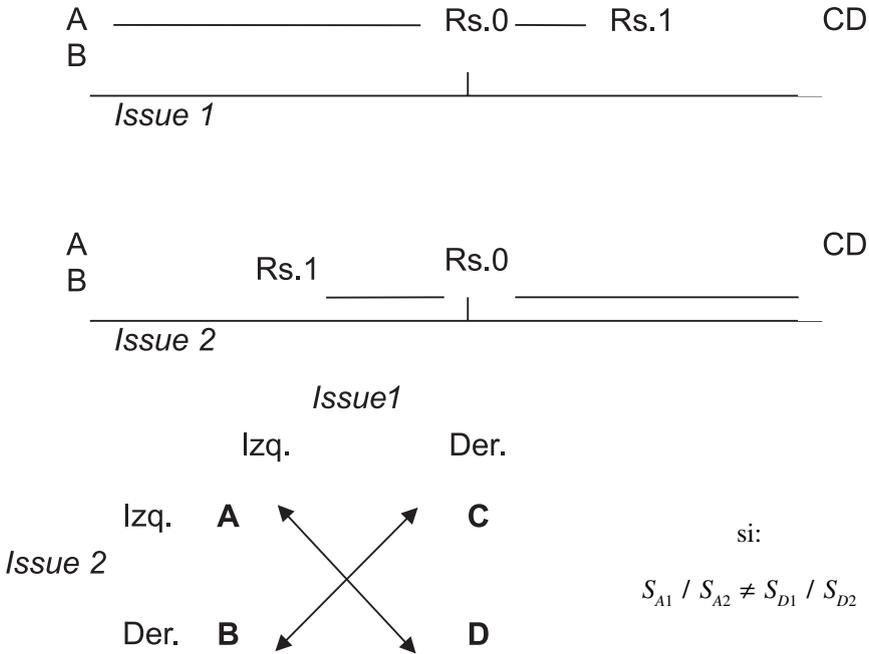
donde el interés del actor j en el *issue* a viene dado por la intensidad de las preferencias que este actor muestra sobre el *issue* a , indicado como s_{ja} , y donde el poder del actor j sobre el *issue* a es representado como p_{ja} .

Una estrategia de intercambio político entre dos actores hace referencia a la existencia de al menos dos dimensiones de conflicto. Dentro de un sistema de negociación, el intercambio entre dos actores funciona de la siguiente manera si tenemos un número x de actores, que tienen que decidir sobre un par de *issues* (*issue* 1 e *issue* 2). Supongamos que la intensidad de las preferencias del actor i en el *issue* 1 en comparación con el *issue* 2 es más importante que para el actor j , y que la intensidad de las preferencias del actor j es más importante en el *issue* 2 que en el *issue* 1. De este modo, puede tener lugar un intercambio en las posiciones de voto entre los actores i y j en la siguiente dirección: el actor i mueve su posición en el *issue* 2 hacia la dirección demandada por el actor j , y en retorno, el actor j mueve su posición en el *issue* 1 hacia la posición demandada por el actor i . Para ambos actores, el intercambio ha supuesto obtener beneficios políticos sobre el *issue* demandado. Un actor siempre cambia hacia la posición del otro, mientras que el otro actor mueve su posición hasta el punto en el que la utilidad que reciben ambos actores es la misma¹⁰ (véase figura 4).

La figura 4 representa la idea de cambio de posiciones entre dos actores de acuerdo a la concepción propuesta por el modelo de intercambio. Esta figura describe las posibilidades de intercambio en relación con las posiciones que manifiestan los actores. Se pueden distinguir cuatro grupos de actores. Los actores en el grupo A se sitúan a la izquierda del resultado esperado en ambos *issues*; los actores del grupo D se sitúan en la parte derecha. Estos dos grupos de actores se encuentran en posiciones opuestas en ambos *issues* y, por tanto, son actores potenciales para realizar un intercambio. Si este intercambio tiene lugar tal y como está ilustrado en la figura 4, vemos cómo A cambia su posición hacia la derecha en el primer *issue* y D lo hace hacia la izquierda en el

10. El *ratio* de intercambio de igual utilidad implica una comparación de utilidades entre individuos. Ratios alternativos de intercambio incluyen la denominada solución de Raiffa-Kalai-Smorodinski (RKS) (Friedman, 1990: 218-223) o la solución de Negociación de Nash. Van Assen (2001) compara las tres soluciones y muestra que las soluciones RKS y Nash difieren de las ganancias de igual utilidad sólo si se dan ciertas condiciones. La realización de un análisis comparado entre los tres *ratios* de intercambio en aplicaciones empíricas nos ha mostrado sólo diferencias marginales en la predicción de los resultados.

FIGURA 4.
INTERCAMBIO ENTRE GRUPOS DE ACTORES



segundo. De este modo, el *resultado* del primer *issue* que en un *momento inicial* (*Rs. 0*) podría situarse en medio de la escala se transforma en un *resultado final* (*Rs.1*) más cercano a la posición del actor D. Lo mismo se aplica al grupo B y al grupo C. Dado que A y B tienen la misma posición en el *issue 1* no pueden intercambiar posiciones. Del mismo modo, A y C no pueden realizar intercambios ya que tienen la misma posición en el *issue 2*. Cada actor evalúa la utilidad que puede conseguir si realiza los intercambios de acuerdo a la siguiente función de utilidad:

$$U_i = \sum_{a=1}^m -s_{ia} |x_{ia} - O_a| \tag{8}$$

donde x_{ia} y s_{ia} se definen del mismo modo que antes, y O_a indica el resultado esperado sobre el *issue a*. El proceso termina cuando no es posible llevar a cabo ningún otro intercambio entre actores. El resultado final se calcula aplicando la solución de compromiso a las posiciones de voto de todos los actores.

IV. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

El diseño de esta investigación conceptualiza espacialmente las situaciones en las que se toman decisiones en la UE. Las controversias políticas que son objeto de nego-

ciación son representadas como escalas a lo largo de las cuales se puede representar tanto las posiciones políticas que defienden los actores como las decisiones finales que se adoptan. Esta forma de identificar las dimensiones de conflicto, nos permite visualizar los mecanismos explicativos que generan mejores predicciones. Las ideas más importantes sobre las que descansa el diseño de la presente investigación las presentamos a continuación.

IV.1. *La selección de actores*

Los actores que consideramos son estos que tienen capacidad formal (o legal) durante el proceso de negociación y de toma de decisiones de la UE. Es decir, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y los estados miembro (que forman el Consejo). La literatura también reconoce que algunos grupos de interés tienen acceso a las fuentes de poder de la UE (Wallace, 1996; Hix, 2005). Sin embargo, los autores que han estudiado estos procesos (véase, por ejemplo, Thomson *et al.*, 2006) reconocen que la influencia que algunos grupos de interés practican, la ejercen directamente sobre los actores formales que van a tomar la decisión final, principalmente, los estados miembros y el Parlamento Europeo. Por tanto, asumimos que las posiciones políticas de los actores formales ya recogen las preferencias de estos grupos de interés que tienen algún tipo de influencia.

IV.2. *La selección de las propuestas de la Comisión*

Los datos utilizados en esta investigación han sido recogidos por el *DEU group*¹¹. Esta base de datos contiene 66 propuestas legislativas introducidas por la Comisión que contienen 154 *issues*. Estas propuestas son utilizadas en nuestro estudio para la aplicación de los modelos sobre el proceso de toma de decisiones, ya que contienen las tres variables necesarias para implementar los modelos a los que nos hemos referido en la sección anterior. La misma base de datos contiene 28 propuestas legislativas (72 *issues*) con las posiciones finales de los actores en relación al proceso de negociación. Estas propuestas legislativas son utilizadas para la aplicación de los modelos sobre el proceso de negociación¹². La selección y el número de casos es una de las características dis-

11. Este grupo es un grupo de investigación que tiene como objeto el estudio del proceso de toma de decisiones de la UE, y está formado por investigaciones de las Universidades de Leiden, Nijmegen y Groningen en Holanda, la Universidad de Konstanz en Alemania, la Universidad de Turku en Finlandia y la Universidad de Princeton.

12. La base de datos sólo contiene datos con posiciones finales de los actores en 28 de las 66 propuestas legislativas. En ambos casos se utilizan todos los datos disponibles para el análisis.

tintivas de la presente investigación. Las propuestas seleccionadas cubren un importante número de ámbitos sectoriales (agricultura, pesca, salud, empleo, finanzas, justicia, ayuda al desarrollo, mercado interno, cultura, investigación, medioambiente o transporte). Por tanto, un número importante de áreas legislativas sobre las que la UE tiene capacidad para legislar están incluidas en este estudio.

Las propuestas de la Comisión se han seleccionado de acuerdo a tres criterios. El primer criterio es la importancia política de la propuesta. Todas las propuestas seleccionadas han generado un mínimo de controversia política. Si no hay controversia no hay nada que negociar y, por tanto, no tendría sentido aplicar modelos de negociación. Un segundo criterio de selección ha sido el tipo de procedimiento legislativo que se ha aplicado en la resolución de la propuesta. Se han seleccionado propuestas que se negociaron y decidieron bajo los procedimientos de consulta y de codecisión. La principal razón es que ambos son los procedimientos más utilizados en el proceso de toma de decisiones de la UE. Dentro de cada procedimiento hay dos versiones, una que requiere mayoría cualificada, y otra que requiere unanimidad. El periodo de tiempo en el que se introdujeron las propuestas ha sido el tercer criterio de selección utilizado. Los datos se recogieron a través de entrevistas con expertos. El proceso que estos tenían que describir debía haber tenido lugar en un tiempo relativamente reciente (para poder obtener datos de buena calidad e información detallada). Las propuestas legislativas seleccionadas se circunscriben a estas introducidas por la Comisión entre enero de 1999 y diciembre de 2000. Finalmente, la selección incluye propuestas legislativas sobre directivas, reglamentos y decisiones nuevas y enmiendas.

IV.3. *Recogida de datos: Entrevistas con expertos y análisis de documentos*

Los datos utilizados para aplicar los modelos propuestos han sido recogidos a través de entrevistas semiestructuradas con expertos políticos de área que han participado en el proceso de negociación de la UE¹³ (Seidler, 1974; Kumar *et al.*, 1993). Esta metodología ha sido utilizada previamente en diversos estudios (Bueno de Mesquita, 1999, 2002; Bueno de Mesquita y Stokman, 1994; Stokman *et al.*, 2000; Torenvlied, 2000).

Los expertos entrevistados fueron seleccionados de acuerdo al conocimiento que tenían de las propuestas legislativas investigadas. En la mayoría de los casos, los expertos habían participado activamente durante el proceso de negociación, y por tanto, disponían de información de primera mano sobre los procesos investigados. La mayor parte de los expertos entrevistados tenían una afiliación con las representaciones permanentes de los distintos estados miembro, aunque también se llevaron a cabo entrevistas con

13. Se realizaron alrededor de 200 entrevistas con más de 125 expertos. Dichas entrevistas se realizaron por miembros de distintas universidades: Universidades de Groningen, Nijmegen y Leiden (Holanda), Universidad de Konstanz (Alemania) y Universidad de Turku (Finlandia).

expertos del Consejo y del PE que habían participado en el proceso de negociación. Lo primero que tenían que hacer los expertos era identificar las principales dimensiones de conflicto que se habían manifestado en el proceso de negociación. Posteriormente, debían proporcionar estimaciones numéricas y argumentos cualitativos sobre cada una de las siguiente variables: la posición política inicial defendida por cada actor; las posiciones de los actores en el momento anterior a la decisión final; y la intensidad de las preferencias que cada actor tenía sobre cada dimensión de conflicto estudiada. Cada estimación realizada por los expertos debía venir acompañada de argumentos cualitativos que justificaran sus estimaciones. De este modo, los expertos debían de contestar preguntas tales como, ¿Por qué los actores de la UE tenían determinadas preferencias políticas?, ¿Por qué algunos actores consideran algunos temas más importantes que otros? Las estimaciones realizadas por los expertos que no podían proporcionar respuestas convincentes a estas preguntas no fueron incluidas en la base de datos ¹⁴.

Finalmente, también hemos utilizado técnicas de análisis de contenido de documentos que han sido validadas en estudios previos (véase Laver y Garry, 2000). Este análisis proporciona una fuente de información valiosa que complementa la información y las estimaciones que realizan los expertos de área ¹⁵.

IV.4. *Especificando el poder de los actores*

Hay dos formas de especificar la influencia que tienen los distintos actores en los procesos de negociación y de toma de decisiones de la UE. La primera es preguntar a expertos y la segunda utilizar índices de poder. La principal ventaja de preguntar a expertos es explorar la importancia de los procesos que tienen lugar con anterioridad a la votación de los actores, ya que pueden jugar un papel importante. Dicho de otro modo, las entrevistas con expertos nos permiten examinar las capacidades informales que ostentan los distintos actores. Los recursos informales se refieren a la eficacia de la burocracia que sostiene la acción institucional de un actor, su capacidad de liderazgo y reputación, o los recursos financieros que dispone para llevar a cabo su acción institucional.

El segundo modo de obtener información son los índices de poder. En este artículo, utilizamos el Índice Shapley Shubick (ISS). El ISS es un índice que proporciona una aproximación del poder formal que cada actor tiene en la UE (véase tabla 1). El ISS se

14. Un número de propuestas legislativas han sido confrontadas con las entrevistas realizadas a distintos expertos y también con documentos del Consejo (*Council minutes*). Este ejercicio ha servido para confirmar la validez de los *issues* conflictivos que los expertos de área habían especificado, así como para certificar la fiabilidad de las estimaciones proporcionadas por dichos expertos (véase Thomson, 2006: 332).

15. Solamente con el análisis de documentos sería muy difícil establecer las posiciones de todos los actores a lo largo del proceso de negociación. Cuando hemos analizado documentos del Consejo es frecuente encontrar información sobre las posiciones que están dispuestos a aceptar los actores, sin embargo, apenas existe información sobre las posiciones que los actores defendían al principio de la negociación.

calcula de acuerdo al número de veces que un actor es imprescindible para formar una coalición, esto es, el número de veces en las que un actor es necesario para que una coalición de actores sea ganadora. El cálculo se realiza de acuerdo al número de votos que tiene cada actor y que vienen determinados por las reglas de votación que se aplican en el proceso final de toma de decisiones. Para poder aplicar el ISS, la composición de las coaliciones ganadoras deben de establecerse de acuerdo a la naturaleza interinstitucional del proceso de toma de decisiones (Napel y Widgrén, 2002). Existen dos variantes del ISS. En la primera variante se incluye a la Comisión en la coalición ganadora. En la segunda variante, la Comisión no es un actor relevante para formar una coalición ganadora. Existen argumentos para utilizar ambas. El argumento para utilizar la primera variante es que el apoyo de la Comisión es generalmente visto como fundamental antes de que se pueda aprobar un acta legislativa. Sin embargo, desde un punto de vista formal y de acuerdo con la segunda variante, la Comisión no es un actor indispensable a la hora de formar una coalición ganadora. Mientras que la capacidad de los actores es un concepto que es extraordinariamente difícil de medir a través de expertos, la ventaja de utilizar el ISS reside en la claridad que existe detrás del razonamiento de sus estimaciones. La tabla 1 muestra las estimaciones del ISS con respecto a la capacidad de influencia que tienen cada una de las instituciones europeas. En nuestro estudio utilizamos la segunda versión del ISS, que otorga un peso menor a la Comisión, ya que es la que mejor se adapta a los resultados de los modelos analizados ¹⁶.

TABLA 1.
PODER RELATIVO DE LAS INSTITUCIONES DE LA UE, ESTIMACIONES DE EXPERTOS Y DEL ÍNDICE SHAPLEY SHUBIK

		<i>Co-decisión</i>	<i>Comisión</i>	<i>Consejo</i>	<i>Parlamento</i>
Juicios expertos, tanto en Unanimidad como en Mayoría					
	Cualificada (MC).....		95	100	87
SSI-I	MC.....		52	100	52
	Unanimidad.....		7	100	7
SSI-II	MC.....		0	100	45
	Unanimidad.....		0	100	7
		<i>Consulta</i>	<i>Comisión</i>	<i>Consejo</i>	<i>Parlamento</i>
Juicios expertos, tanto en Unanimidad como en MC					
	MC.....		92	100	34
SSI-I	MC.....		45	100	0
	Unanimidad.....		7	100	0
SSI-II	MC.....		33	100	0
	Unanimidad.....		0	100	0

SSI-I: con la Comisión en la coalición ganadora; SSI-II: la Comisión no es necesaria en la coalición ganadora.

16. Para ver como se adaptan los modelos a las otras dos versiones de capacidades véanse Arregui (2004) y Achen (2006).

V. ANÁLISIS

En esta sección presentamos y comparamos las predicciones realizadas por los tres modelos de negociación que son objeto de estudio. El análisis se realiza en tres fases. En primer lugar, llevamos a cabo una evaluación de los modelos con respecto a su capacidad para explicar los mecanismos que conducen el proceso de negociación. Posteriormente, se evalúan los modelos en relación a su capacidad para explicar el resultado final de la decisión colectiva. Finalmente, mostramos la correlación entre los errores de los modelos en ambos niveles de análisis.

V.1. *Evaluación de los modelos con respecto al proceso de negociación*

En primer lugar, analizamos hasta qué punto cambian las posiciones políticas de los actores en el curso de negociación de la UE. Nuestra base de datos dispone de 1000 observaciones que incluye las posiciones iniciales y finales de los actores que intervienen en dicho proceso. En 488 de estos casos (48,8%), los actores de la UE no cambiaron sus posiciones durante el proceso de negociación. Esto significa que es un fenómeno relativamente frecuente que se produzcan cambios en las posiciones de los actores durante dicho proceso. Pero ¿qué mecanismos conducen estos cambios en las posiciones políticas de los actores? Para responder a esta pregunta ponemos a prueba nuestros modelos teóricos (y mecanismos relacionados) de dos maneras distintas. Por un lado, investigamos si los modelos predicen correctamente la dirección de los cambios reales en las posiciones. Este análisis proporciona un primer indicador de la exactitud de los modelos. Por otro lado, confrontamos la exactitud de los puntos de predicción de las posiciones finales con la realidad. Esto se lleva a cabo calculando el error medio, definido como la distancia absoluta entre las predicciones de las posiciones finales y la posición real de los distintos actores.

La tabla 2, proporciona información de hasta qué punto los modelos predicen correctamente la dirección de los cambios en las posiciones políticas de los actores, así como la estabilidad en las posiciones cuando los actores no cambian sus posiciones. El hallazgo más importante de acuerdo a esta tabla es que, en general, el modelo de intercambio proporciona mejores predicciones tanto en lo que se refiere a la dirección de cambios como a la estabilidad de las posiciones (véase el final de la columna de la tabla). Sin embargo, la capacidad de los modelos difiere dependiendo si prestamos atención a las posiciones que cambian o a estas que permanecen estables. Cuando los actores cambian de posiciones, habitualmente lo hacen en la dirección del modelo de compromiso. De hecho, la predicción de este modelo es correcta en el 92,2% de los (512) casos. El modelo de intercambio predice la dirección de cambios con menos exactitud (57,3%), pero de un modo más exacto que el modelo de desafío (45,5%). Cuando ambos mode-

TABLA 2.
 PREDICCIONES CORRECTAS E INCORRECTAS REALIZADAS POR LOS MODELOS CON RESPECTO AL CAMBIO Y A LA ESTABILIDAD DE LAS POSICIONES DE LOS ACTORES

	<i>Cambios en las posiciones</i>			<i>Posiciones estables</i>		<i>Total</i>
	<i>Modelos predicen cambios en la misma dirección</i>	<i>Modelos predicen estabilidad de un modo incorrecto</i>	<i>Modelos predicen cambios en la dirección opuesta</i>	<i>Modelos predicen estabilidad de un modo correcto</i>	<i>Modelos predicen cambios de un modo incorrecto</i>	<i>% de posiciones de cambio y estables precedidas de un modo correcto</i>
Modelo de intercambio	57,3%	37,7%	4,3%	46,0%	54,0%	51,7%
Modelo de compromiso	92,2%	0%	7,8%	0%	100%	47,2%
Modelo de desafío.....	45,5%	44,7%	9,8%	41,3%	58,6%	43,5%

Nota: Para el modelo de intercambio, los porcentajes están basados en 966 casos, 483 posiciones que cambiaron, y 483 que permanecieron estables. Para los modelos de compromiso y desafío, el porcentaje se basa en 1.000 casos, 512 posiciones que cambiaron y 488 que permanecieron estables.

los no predicen la dirección de los cambios de un modo correcto es porque predicen estabilidad en las posiciones de los actores. Por otro lado, mientras que el modelo de compromiso es bastante exacto con respecto a la dirección de los cambios en las posiciones, nunca predice estabilidad en las posiciones políticas. Por contra, el modelo de intercambio predice el 46% de los casos correctamente cuando los actores no cambian sus posiciones. Este modelo es más exacto, de nuevo, en la predicción que el modelo de desafío (41,3%).

¿Cuáles son las distancias entre las posiciones finales que predicen los modelos y las posiciones finales reales? La tabla 3 indica que la predicción del modelo de posición inicial tiene el error más pequeño: 22 puntos en una escala política que ha sido estandarizada entre 0 y 100. Este modelo tiene una naturaleza muy simple y se refiere a la posibilidad de que los actores no cambien sus posiciones políticas a lo largo del proceso de negociación. En este modelo los actores no intervienen para intentar cambiar las posiciones de otros actores. Por otro lado, un error de 22 puntos en la escala política indica que hay un movimiento sustancial en las posiciones de los actores¹⁷. Dado este hallazgo, tiene sentido ir a los modelos que predicen cambios en las posiciones para poder entender qué mecanismos conducen el proceso de negociación. Tal y como indica esta tabla, el modelo de compromiso tiene un error de 25,2 puntos. El modelo de intercambio muestra un error de 26,5 puntos, y el modelo de desafío presenta un error medio de 28,7 puntos. ¿Difieren estos errores de un modo significativo entre sí?

17. La escala política utilizada engloba todas las posiciones políticas de los actores a lo largo del proceso de negociación (una escala que va de 0 a 100), y que se ha utilizado para el análisis de todos los modelos aplicados en este artículo.

TABLA 3.

RESUMEN DEL ERROR DE LAS PREDICCIONES QUE REALIZAN LOS MODELOS CON RESPECTO A LAS POSICIONES FINALES DE LOS ACTORES

<i>Modelo</i>	<i>Error de los modelos</i>
<i>Predicciones de los modelos de negociación</i>	
Modelo de desafío.....	28.75 (n=1.000)
Modelo de intercambio.....	26.51 (n=966)
<i>Predicciones base</i>	
Modelo de compromiso.....	25.24 (n=1.000)
Modelo posición inicial.....	22.0 (n=1.000)

La tabla 4, contiene los resultados del *Test Wilcoxon Signed Ranks*. Este es un test no paramétrico que compara estadísticamente los errores de los modelos entre sí. Dicho test examina el número de veces que los errores de un modelo son mayores, menores o iguales que estos que presenta el modelo con el que se compara. Por tanto, dicha tabla muestra el número de casos en los que la predicción que realiza el modelo situado en la fila es más o menos exacto que las predicciones que realizan los modelos que figuran en la columna. Los resultados muestran que tanto el modelo de compromiso como el modelo de intercambio son significativamente más exactos que las predicciones realizadas por el modelo de desafío. Además, las predicciones de los modelos de compromiso y de intercambio no difieren de un modo significativo en cuanto a su exactitud.

TABLA 4.

COMPARACIÓN DE MODELOS: TEST WILCOXON SIGNED RANKS

		<i>Modelo de compromiso</i>	<i>Modelo de desafío</i>
Modelo de desafío	Más exacto.....	451	
	Menos exacto.....	549***	
	Igual a.....	0	
Modelo de intercambio	Más exacto.....	466	423**
	Menos exacto.....	500	352
	Igual a.....	0	191

***p < 0.01; **p<0.05.

V.2. Evaluación de los modelos con respecto al proceso de toma de decisiones

¿Qué modelo genera las mejores predicciones sobre las decisiones finales que se toman en la UE? La tabla 5, proporciona información sobre la distancia media absoluta entre los resultados reales y la predicción realizada por cada modelo en una escala de 0 a 100. De acuerdo a esta tabla, el modelo de compromiso es el mejor ya que muestra

un error promedio de 23,4 puntos. El modelo de intercambio es menos exacto, muestra un error de 25,1 puntos, y el modelo de desafío es el más inexacto, ya que muestra un error medio de 28,8 puntos. Estos errores revelan que la diferencia en el nivel explicativo entre el modelo de compromiso y el modelo de desafío es relativamente importante¹⁸.

TABLA 5.

RESUMEN DEL ERROR DE LAS PREDICCIONES QUE REALIZAN LOS MODELOS CON RESPECTO A LAS DECISIONES FINALES

<i>Modelo</i>	<i>Error de los modelos</i>
Modelo de compromiso	23,48 (n=154)
Modelo de intercambio	25,19 (n=137) ¹⁹
Modelo de desafío.....	28,84 (n=154)

V.3. *Correlación entre los errores de los modelos que estudian el proceso de negociación y el proceso de toma de decisiones*

La tabla 6 muestra las correlaciones que hay entre los errores que presentan los modelos a la hora de predecir las posiciones finales de negociación y los errores que predicen los resultados de las decisiones. Dicha tabla refleja que cuando las predicciones de las posiciones finales de los actores son mejores, las predicciones de los resultados de las decisiones también lo son. El error del modelo de compromiso sobre los resultados de las decisiones finales está correlacionado de un modo importante con las predicciones que hace este modelo sobre las posiciones finales de los actores (0,57). Los errores de las predicciones realizadas por los modelos de desafío y de intercambio sobre las decisiones finales, están también correlacionadas positivamente —aunque con menor intensidad— con los errores de las posiciones finales de negociación de los actores: 0,09 y 0,26 respectivamente.

La tabla 6 muestra correlaciones positivas entre el desempeño de los modelos en el nivel de actor y en el nivel colectivo. Por ejemplo, el error de la predicción del modelo de compromiso en el nivel de actor está correlacionado positivamente con los errores del modelo de intercambio (0,33) y del modelo de desafío (0,27) en el nivel colectivo. Dicho de otro modo, cuando los actores convergen hacia soluciones de compromiso,

18. Un test no paramétrico —*Wilcoxon Test*— indica que las predicciones del modelo del desafío son significativamente peores que estas del modelo de compromiso ($p = .008$). Las diferencias en las predicciones de los otros modelos no son estadísticamente significativas.

19. El modelo de intercambio presenta un número menor de *issues* analizados debido a que este modelo sólo se puede aplicar en las propuestas legislativas con dos o más *issues*. Como hemos señalado en la sección de teoría, en estas propuestas legislativas donde sólo hay una dimensión de conflicto, este modelo no se puede aplicar.

TABLA 6.

CORRELACIONES ENTRE LOS ERRORES DE LOS MODELOS EN EL NIVEL DE ACTOR (PREDICCIONES SOBRE EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN) Y EL NIVEL COLECTIVO (PREDICCIONES SOBRE EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES)

<i>Error en el nivel de actor</i>	<i>M. PI</i>	<i>M. De.</i>	<i>M. C</i>	<i>M. In.</i>			
M. PI	1.0000	0.4407	0.0564	0.4098			
M. De.	0.4407	1.0000	-0.0003	0.0678			
M. C.	0.0564	-0.0003	1.0000	0.2855			
M. In.	0.4098	0.0678	0.2855	1.0000			
<i>Error en el nivel colectivo</i>					<i>M. De.</i>	<i>M. C.</i>	<i>M. In.</i>
M. De.	0.0002	0.0915	0.2660	0.0915	1.0000	0.5856	0.4815
M. C.	0.1033	-0.0210	0.5709	0.1721	0.5856	1.0000	0.7051
M. In.	0.0634	-0.0300	0.3348	0.2637	0.4815	0.7051	1.0000

M. PI = Modelo posición inicial; M. De.= Modelo de desafío; M. C. = Modelo de compromiso; M. In. = Modelo de intercambio

tanto el modelo de desafío como el modelo de intercambio generan mejores predicciones. Los únicos casos en los que hay correlaciones negativas entre el nivel de actor y el nivel colectivo son los que se refieren al error del modelo de desafío en el nivel de actor y los errores en los modelos de compromiso e intercambio en el nivel colectivo. Aunque la correlación negativa no es muy fuerte, indica que cuando las predicciones que hace el modelo de desafío sobre el proceso de negociación son mejores, las predicciones que hacen los modelos de compromiso y de intercambio son peores. Esta tendencia ha sido confirmada por una regresión multinivel²⁰ en la que se encontró que las predicciones del modelo del desafío sobre las posiciones finales son mejores cuando los resultados de las decisiones que predice el modelo de compromiso son peores.

VI. CONCLUSIONES

Esta investigación ha examinado la relevancia de una concepción de negociación política en la que los cambios en las posiciones de los actores son el elemento central en el proceso de toma de decisiones de la UE. Hemos aplicado tres modelos que representan distintos mecanismos explicativos sobre el proceso de negociación: desafíos, intercambios y compromisos. Los tres modelos parten de la idea de que los actores uti-

20. Dicha regresión multinivel tenía como objetivo verificar el nivel de predicción de los modelos estudiados con respecto a las decisiones finales adoptadas. La idea era validar el nivel de predicción de nuestros modelos teniendo en cuenta la estructura de los datos analizados, es decir, teniendo en cuenta la posible variación que pudiera existir en el nivel de *issue*, en el nivel de la propuesta legislativa y en el nivel de actor con respecto a las predicciones que realiza cada modelo.

lizan medios informales para intentar cambiar las posiciones de otros actores en el proceso de negociación de la UE.

En primer lugar, hemos estudiado el denominado *mecanismo de acción-formación*. Este mecanismo proporciona explicaciones de cómo y porqué los actores cambian sus posiciones políticas a lo largo del proceso de negociación. Es lo que hemos denominado mecanismos en el nivel individual o mecanismos *micro*. El análisis realizado ha mostrado que el error medio de las predicciones del modelo del compromiso es de 25,2 puntos y el del modelo de intercambio 27,5 puntos. Las predicciones de estos modelos son menos inexactas que las realizadas por el modelo de desafío, 28,7 puntos. Por otro lado, los denominados *mecanismos de transformación* proporcionan una explicación de cómo se transforman las posiciones de los distintos actores políticos en una decisión colectiva final. Es lo que hemos denominado mecanismos en el nivel colectivo o mecanismos *macro*. Estos mecanismos capturan las dinámicas que conducen el proceso de negociación hacia las decisiones colectivas finales que tienen lugar en la UE. El estudio de estos mecanismos también ha mostrado que los modelos más sofisticados de intercambio y de desafío no mejoran las predicciones del modelo de compromiso. El error medio del modelo de intercambio es de 25,2 puntos, mientras que el modelo del desafío ha mostrado un error medio de 28,8. El modelo de compromiso mejora ambos modelos, con un error de 23,5 puntos. Además, nuestra investigación ha demostrado que los niveles *micro* y *macro* están positivamente correlacionados y que los tres mecanismos explicativos están presentes en el proceso de negociación de la UE en diferentes grados. Por tanto, cada uno de los modelos estudiados incorpora algunos aspectos de la realidad del proceso de negociación y de toma de decisiones de la UE que los otros modelos ocultan. Sin embargo, los datos analizados concluyen de un modo determinante que tanto el proceso de negociación como el proceso de toma de decisiones de la UE se entienden mejor en términos de compromiso e intercambio político entre actores. Esto significa que ambos procesos se estructuran en mayor grado a través de mecanismos cooperativos que a través de mecanismos no cooperativos. Los mecanismos cooperativos, en particular, el compromiso entre actores es el mecanismo de negociación más institucionalizado en la UE. Una razón para esto podría ser el hecho de que los mismos actores de la UE que han negociado una propuesta se han de reunir de nuevo para negociar otras propuestas. Estas interacciones repetidas entre los mismos actores pueden propiciar la aparición de mecanismos cooperativos. Esto ha sido corroborado por North (1990) cuando argumenta que la cooperación se convierte en un proceso institucionalizado cuando los individuos interactúan repetidamente, cuando disponen de una cantidad importante de información sobre ellos y cuando el grupo está formado por un número no elevado de actores. Todas estas condiciones están presentes en los procesos de negociación y de tomas de decisiones de la UE.

Sin embargo, proporcionar respuestas definitivas a preguntas relativas sobre los procesos de negociación y de toma de decisiones de la UE no deja de ser un reto, debido

a la naturaleza cambiante del proceso y del propio entramado institucional de la UE. Dado que la selección de propuestas que contiene nuestro estudio se refiere a años recientes, la generalización de los hallazgos y resultados de esta investigación dependerá de hasta qué punto estos hallazgos se puedan comparar con otros estudios que se realicen en un futuro próximo. En particular, es preciso compararlo con estudios que tengan en cuenta las nuevas condiciones institucionales que han aparecido tras el proceso de ampliación que tuvo lugar en el año 2004. Como aquí hemos demostrado, el proceso de toma de decisiones de la UE depende en buena medida de los compromisos a los que llegan los distintos actores durante el proceso de negociación. Una pregunta abierta es el papel que tendrán estos mecanismos en un proceso con más actores como los 27 estados miembros actuales, o incluso más actores; ¿Disponen los nuevos estados miembros de suficientes recursos en cuanto a experiencia, capacidad y eficacia burocrática para que el proceso de toma de decisiones siga siendo operativo? Otra preocupación es si cambiará el modo de interacción entre los actores durante el proceso de negociación, y si el tipo de interacción que ha prevalecido hasta ahora es sostenible en el futuro. Quizás puedan aflorar otros mecanismos con consecuencias no deseadas. Uno de los desafíos más importantes a los que se enfrenta actualmente la UE es poder formar coaliciones flexibles. Después de la ampliación, puede resultar más difícil confiar en el debate, la deliberación y la acomodación o el compromiso. Se habrán de encontrar soluciones estables para enfrentarse a una creciente diversidad en las configuraciones de preferencias que muestran los actores de la UE. Después de algo más de dos años de la ampliación, las consecuencias de tales cambios todavía son inciertas.

Referencias

- Achen, C. 2006. «Institutional realism and bargaining models», en R. Thomson, F. N. Stokman, C. Achen y T. König, eds., *The European Union decides*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Arregui, J. 2004. *Negotiation in legislative decision-making in the European Union*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Arregui, J., F. N. Stokman, y R. Thomson. 2004. «Bargaining in the European Union and shifts in actors' policy positions», *European Union Politics*, 5: 47-72.
- Arregui, J., F. N. Stokman, y R. Thomson. 2006. «Compromise, exchange and challenge in the European Union», en R. Thomson, F. N. Stokman, C. Achen y T. König, eds., *The European Union decides*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boudon, R. 1976. «Comment on Hauser's Review of education, opportunity and social inequality», *American Journal of Sociology*, 81:1175-87.
- Bueno de Mesquita, B. 2000. *Principles of international politics. People's power, preferences and perceptions*. Washington: CQ Press.

- Bueno de Mesquita, B., y F. N. Stokman, eds. 1994. *European Community decision-making*. New Haven: Yale University Press.
- Bueno de Mesquita, B., D. Newman y A. Rabushka. 1985. *Forecasting political events: The future of Hong-Kong*. New Haven: Yale University Press.
- Bueno de Mesquita, B. 1994. «Political forecasting and expected utility model», en B. Bueno de Mesquita y F. N. Stokman, eds., *European Community decision-making*. New Haven: Yale University Press.
- Bulmer, S., y M. Burch. 1998. «Organising for Europe: Whitehall, the British State and the European Union», *Public Administration*, 71: 395-406.
- Crombez, C. 1997. «The co-decision procedure in the European Union», *Legislative Studies Quarterly*, 22: 97-119.
- Dogan, R. 1997. «Comitology: little procedures with big implications», *West European Politics*, 20: 31-60.
- Elster, J. 1998. «A plea for mechanisms in social science», en P. Hedström y R. Swedberg, eds., *Social mechanisms. An analytical approach to social theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Franchino, F. 2000. «Control of the Commission's executive functions: uncertainty, conflict and decision rules», *European Union Politics*, 1: 63-92.
- Friedman, J.W. 1990. *Game theory with applications to economics*. Nueva York: Oxford University Press.
- Garret, G., y G. Tsebelis. 1996. «An institutional critique of intergovernmentalism», *International Organization*, 50: 269-299.
- Garret, G., y G. Tsebelis. 1997. «More on the co-decision end-game», *Journal of Legislative Studies*, 3: 139-143.
- Hall, P., y R. Taylor. 1996. «Political science and the three new institutionalisms», *Political Studies*, 44: 936-957.
- Hedström, P., y R. Swedberg. 1998. «Social mechanisms: An introductory essay in social mechanisms», en P. Hedström y R. Swedberg, eds., *Social mechanisms. An analytical approach to social theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jorgensen, K.E. 1997. *Reflective approaches to European governance*. Basingstoke: Macmillan.
- Kalai, E., y M. Smorodinsky. 1975. «Other solutions to Nash's bargaining problem», *Econometrica*, 43: 513-518.
- Lindberg, L. 1970. *Europe's would be polity: Patterns of change in the European Community*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Marsden, P. V., y N. E. Friedkin. 1993. «Network studies of social influence», *Sociological Methods and Research*, 22: 127-151.
- Merton, R. 1967. *On theoretical sociology*. Nueva York: The Free Press.
- Moravcsik, A. 1993. «Preferences and power in the European Community. A liberal intergovernmentalist approach», *Journal of Common Market Studies*, 31: 473-524.

- Moravcsik, A. 1998. *The choice for Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Napel, S., y M. Widgrén. 2002. *Strategic power in EU decision making procedures*. Mimeo.
- North, D. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olsen, J. 1995. «European challenges to the Nation State», *Arena Working Paper no. 14/95*. Oslo: Universidad de Oslo.
- Plott, C. R. 1991. «Will economics become an experimental science?», *Southern Economic Journal*, 57: 901-920.
- Pollack, M. 1998. «The engines of integration? Supranational autonomy and influence in the European Union», en W. Sandholtz y A. Stone Sweet, eds., *European integration and supranational governance*. Nueva York: Oxford University Press.
- Richardson, J. 1996. *European Union. Power and policy-making*. Londres: Routledge.
- Sandholtz, W. 1993. «Institutions and collective action. The new telecommunications in Western Europe», *World Politics*, 45: 242-270.
- Schelling, T. 1998. «Social mechanisms and social dynamics», en P. Hedström y R. Swedberg, eds., *Social mechanisms. An analytical approach to social theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scully, R. M. 1997. «Policy influence and participation in the European Parliament», *Legislative Studies Quarterly*, 22: 233-252.
- Stokman, F. N., y R. Van Oosten. 1994. «The exchange of voting positions: An object-oriented model of policy networks», en B. Bueno de Mesquita y F. N. Stokman, eds., *European Community decision-making*. New Haven: Yale University Press.
- Stokman F. N., M. Van Assen, J. Van der Knoop, y R. Van Oosten. 2000. «Strategic decision making», *Advances in Group Processes*, 17: 131-153.
- Stone Sweet, A. 2004. *The judicial construction of Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Thomson, R. 2006. «Comparison of experts judgements with each other and with information from Council Documents», en R. Thomson, F. N. Stokman, C. Achen y T. König, eds., *The European Union decides*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thomson, R., F. N. Stokman, C. Achen y T. König. eds. 2006. *The European Union decides*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsebelis, G. 1994. «The power of the European Parliament as a conditional agenda-setter», *American Political Science Review*, 88: 129-142.
- Tsebelis, G. 1996. «Conditional agenda-setting and decision-making inside the European Parliament», *Journal of Legislative Studies*, 1: 65-93.
- Tsebelis, G. 1997. «Maastricht and the democratic deficit», *Aussenwirtschaft*, 52: 29-56.
- Tsebelis, G., y G. Garret. 1997. «Agenda setting, vetoes and the European Union», *Journal of Legislative Studies*, 3: 74-92.

- Van Assen, M. 2001. *Essays on actors models in exchange networks and social dilemmas*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Van den Bos, J. 1991. *Dutch EC policy making. A model-guided approach to coordination and negotiation*. Amsterdam: Thela Thesis.
- Wind, M. 1997. «Rediscovering institutions: a reflective critique of rational institutionalism», en K. E. Jorgensen, eds., *Reflective approaches to European governance*, Basingstoke: Macmillan.

JAVIER ARREGUI

E-mail: javier.arregui@upf.edu

Profesor lector del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Doctor por el *Interuniversity Center of Social Science Theory and Methodology*, de la Universidad de Groningen (Holanda), Master en *Political Behaviour* por la Universidad de Essex, y Profesor Visitante en la Universidad de Stanford. Las publicaciones que ha realizado hasta la fecha se centran, principalmente, en el estudio del proceso de negociación, de toma de decisiones y de implementación de la Unión Europea. Sus áreas de investigación incluyen el estudio del comportamiento legislativo y del proceso político en la Unión Europea y en España, así como el estudio del cambio institucional.