

# EL BANCO CENTRAL EUROPEO. ASPECTOS JURÍDICOS, INSTITUCIONALES Y POLÍTICOS

Eduardo TORRES ESPINOSA\*

RESUMEN: Gracias a la centralización de la política monetaria en una inédita institución supranacional fue posible la introducción de una nueva moneda también supranacional: el euro. La enraizada idea de que estas tareas correspondían en exclusiva al Estado-nación había sido demolida. Este artículo explora la génesis del sistema bancario central europeo, así como su régimen jurídico-institucional. Asimismo, se analizan la independencia del banco y sus primeros seis años de vida. El argumento general es que la gran contribución del Tratado de Maastricht no radica en la naturaleza de las atribuciones que depositó en el Banco Central Europeo, sino en al carácter supranacional de esta institución.

*ABSTRACT: Centralizing the monetary policy in an unprecedented supranational institution made it possible the introduction of a new and also supranational currency: the euro. The well-rooted idea that these tasks were exclusive of the nation-State had been demolished. This article explores the genesis of the European central banking system, as well as its juridical-institutional regime. It also analyzes the bank's independency an its first six-year existence. The general argument is that the Maastricht Treaty's great contribution has not to do with the nature of the legal powers given to the European Central Bank, but in this institution's supranational character.*

*RÉSUMÉ: Grâce à la centralisation de la politique monétaire dans une institution supranationale, a été possible l'introduction de la nouvelle monnaie, supranationale aussi: l'euro. L'idée, très enracinée, de l'exclusivité de la tâche monétaire au profit de l'Etat nation a été démolie. Cet article explore la genèse du système bancaire européen, ainsi que son régime juridique institutionnel. De même, on analyse l'indépendance de la Banque et ses premières six années de vie. Le raisonnement général c'est que la grande contribution du Traité de Maastricht a été, plutôt que la nature des attributions décernées à la Banque Centrale Européenne, le caractère supranational de cette institution.*

\* Maestro en políticas públicas por la Universidad de Exeter (Inglaterra), doctor en gobierno por la London School of Economics and Political Science, profesor en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. El autor desea agradecer a la UNAM su apoyo para la realización de una estancia sabática en el extranjero, asimismo a la Universidad de Texas en Austin por las facilidades brindadas para acceder a la mayoría de las fuentes de información utilizadas en la elaboración de este artículo.

On 1 January 1999, the European Central Bank, the first major supranational institution of the European Union (EU) in forty years was born. This fusing of member states' monetary policies represents the most significant deepening of the EU since its inception.

Dorothee HEISENBERG y Amy RICHMOND

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La Unión Monetaria Europea. Orígenes y desarrollo institucional*. III. *El Banco Central Europeo como pilar del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del eurosistema*. IV. *La independencia del Banco Central Europeo. ¿Insuficientes controles?* V. *La unión monetaria y los Estados miembros de la Unión Europea*. VI. *El Banco Central Europeo a seis años de distancia*. VII. *Conclusiones*.

## I. INTRODUCCIÓN

La cita con la que inicia este artículo sintetiza con concisión su objeto de estudio y también la relevancia política y económica del mismo. Aunque el certificado de nacimiento del Banco Central Europeo (BCE) tiene fecha de 1o. de junio de 1998, su creación es producto de un largo proceso de integración monetaria que alcanzó su mejor momento con la firma del Tratado de Maastricht en febrero de 1992. Además de darle a la Unión Europea su nombre actual, este relevante acuerdo introdujo un régimen monetario único en su género. La “fusión de las políticas monetarias” fue lograda a través del diseño y operación de una compleja red institucional a cuyo frente se colocó al BCE. El éxito de este arreglo lo sugiere la puesta en circulación del euro el 1o. de enero de 2002 y la buena reputación que esta moneda se ha ganado a nivel mundial.

Pero, ¿qué hace tan especial al BCE? El argumento central de este artículo es que la respuesta está asociada con su carácter supranacional, más que con la naturaleza de sus funciones. Hasta antes de la concepción de dicho banco, muy pocos podrían haber creído que un banco central fuera capaz de actuar más allá de las fronteras del Estado-nación westfaliano. Hoy, ello es una realidad no sólo por lo que hace al BCE, sino que también aplica a los bancos centrales “nacionales” de la zona del euro a los que el nuevo régimen monetario incorporó a la estructura y esfera de

influencia del primero. El hecho de que la política monetaria y su administración hayan salido de la órbita nacional para entrar a la comunitaria representa un hecho sin precedentes. Por todo ello, la institución a estudiar es tan especial.

El abordaje del BCE se hará desde un enfoque interdisciplinario. Se parte del supuesto de que todo análisis jurídico debe complementarse con otras interpretaciones para que pueda contribuir a la mejor comprensión de los fenómenos sociales. En el presente caso —al tiempo de llevar a cabo una cuidadosa revisión del marco normativo del Tratado de Maastricht— se exploraran diversos aspectos institucionales y políticos relacionados con la creación y operación de la institución bajo escrutinio. La exclusión de la parte económica es deliberada. Además de que el autor no es experto en economía ni en política monetaria, la mayor parte de la literatura sobre el tema lo hace desde estas perspectivas. En cualquier caso, se tiene la idea de que la Unión Monetaria Europea rebasa, en mucho, las fronteras de lo estrictamente económico.

En la primera parte del artículo se presenta una apretada descripción del proceso europeo de integración monetaria hasta el Tratado de Maastricht, para luego centrar la atención en el rol del BCE dentro del nuevo arreglo institucional introducido por ese tratado. Más adelante, se discuten dos asuntos íntimamente relacionados: la independencia de dicho banco y el papel de los Estados miembros de la Unión Europea dentro de la Unión Monetaria Europea. Finalmente, se analiza brevemente la actuación del BCE en sus seis años de existencia.

## II. LA UNIÓN MONETARIA EUROPEA. ORÍGENES Y DESARROLLO INSTITUCIONAL

La idea de que el mercado común europeo requeriría, más temprano que tarde, de una integración monetaria se remonta a principios de los años sesenta.<sup>1</sup> En 1962, la Comisión Europea hizo su primera propuesta

1 Aunque el tema de la integración monetaria no fue abordado por el tratado que creó la Comunidad del Carbón y del Acero (1952) ni por los Tratados de Roma (1958), para 1964 los estudios a favor de la integración monetaria habían adquirido “una cierta notoriedad”. Tamames, Ramón, *La Unión Europea*, 3a. ed., Madrid, Alianza Editorial, núm. 146, 1996, serie Alianza Universidad Textos, p. 321. Si se desea profundizar en la historia de la Unión Monetaria Europea, véase: Dyson, Kenneth y Featherstone, Kevin,

de una unión económica y monetaria (Memorandum Marjolin). En la Cumbre de La Haya de 1969 no sólo se abordó nuevamente el asunto, sino que se avanzó en la discusión sobre la mejor manera de lograrlo. El objetivo era restaurar la estabilidad económica en Europa luego de los problemas originados en Francia. El Plan Werner de 1970 —en vigor a partir de marzo de 1972— estableció un sistema de tipos de cambio fijos y recomendó la constitución de una unión monetaria para 1980. Sin embargo, el aumento sin precedente de los precios del petróleo, el colapso del sistema Bretton Woods y la adopción generalizada de la flotación de los tipos de cambio en la región determinó su fracaso.<sup>2</sup>

A pesar de lo anterior, muy pronto el tema de la integración monetaria ocuparía nuevamente un lugar destacado en la agenda europea. En 1978, los consejos de Bremen y Copenhague acordaron la creación del Sistema Monetario Europeo, el cual comenzó a funcionar en marzo de 1979. Además de aprobarse la unidad monetaria europea o ECU —por sus siglas en inglés— como una “canasta de monedas”, se introdujo en la mayoría de los países miembros un sistema de tipos de cambios fijos, aunque ajustables frente al dólar, con el nombre de *Exchange Rate Mechanism* (ERM). A pesar del pesimismo inicial, de la inestabilidad económica reinante y de las críticas de los economistas de la época, este mecanismo resultó exitoso en el establecimiento de un marco institucional estable para formulación de políticas anti-inflacionarias supranacionales.<sup>3</sup>

En buena medida gracias al ERM, Europa pudo enfrentar los severos problemas económicos de la década de los ochenta y, de esta forma, contribuir al fortalecimiento de su economía. Estos importantes logros generaron condiciones favorables para que se avanzara en el proceso de inte-

*The Road to Maastricht: negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 1999; Andenas, Mads et al., *European economic and monetary union: The institutional framework*, Londres y Boston, Kluwer Law International, 1997; Padoa-Schioppa, Tommaso, *The road to monetary union in Europe*, Oxford, Clarendon Press, 1994; Ludlow, Peter, *The making of the European monetary system*, Londres, Butterworth, 1982.

2 Lintner, Valerio, “European Monetary Union: Developments, implications and prospects”, en Richardson, Jeremy (ed.), *European Union: Power and policy-making*, 2a. ed., Londres y Nueva York, Routledge, 2001, pp. 321-334.

3 Currie, David, “European Monetary Union: Institutions, structure and economic performance”, *The Economic Journal*, vol. 102, núm. 4, marzo de 1992, p. 248.

gración monetaria. En junio de 1988, el Consejo Europeo acordó la construcción de una unión monetaria integral a través de una estrategia de cambios graduales. Asimismo, se creó un comité *ad hoc* —encabezado por el presidente de la Comisión Europea Jacques Delors e integrado por los gobernadores de los bancos centrales de los países miembros— para que definiera y programara el proceso. El llamado Reporte Delors, dado a conocer en abril de 1989, estableció tres etapas para alcanzar lo que fue bautizado como la *Economic and Monetary Union* (EMU).<sup>4</sup>

A partir de la aprobación del Reporte Delors por el Consejo Europeo en junio de 1989, el proceso de integración monetaria se cibió, casi sin modificaciones, tanto a las medidas a adoptar como a los tiempos propuestos por dicho reporte.<sup>5</sup> Así, en su primera etapa —la cual formalmente dio inicio el 1o. de julio de 1990— se logró la libre circulación de capitales, mejorar la coordinación entre los bancos centrales y diseñar la infraestructura institucional necesaria para operar la EMU. A efecto de preparar las siguientes dos etapas, se celebró en la ciudad de Maastricht una conferencia intergubernamental, la cual culminó con la firma del Tratado de la Unión Europea (TUE) en febrero de 1992 y su publicación unos meses después.<sup>6</sup> Luego de enfrentar diversos problemas, dicho tratado finalmente entraría en vigor en noviembre de 1993.<sup>7</sup>

El Tratado de Maastricht —como mejor se conoce al TUE y como se le llamará aquí en el texto principal— representa un momento estelar en el proceso europeo de integración monetaria ya que, además de precisar sus objetivos, le brindó el régimen normativo y las herramientas institucionales necesarias para alcanzarlos. En primer lugar, estableció que la UE promovería “el fortalecimiento de la cohesión económica y social y

4 El nombre oficial de dicho cuerpo colegiado fue *Committee for the Study of Economic and Monetary Union* y el del documento que produjo *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*.

5 Thygesen, Niels, “The Delors Report and European Economic and Monetary Union”, *Internacional Affairs*, vol. 65, núm. 4, otoño de 1989, pp. 637-652. Cabe indicar que Thygesen fue coautor del *Reporte Delors*.

6 El Tratado de la Unión Europea (TUE) y los dos estatutos anexos a que hará referencia más adelante fueron publicados en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C 191, del 29 de julio de 1992.

7 Este retraso de casi dos años fue provocado por la combinación de varios eventos, entre los que destaca el referéndum negativo de Dinamarca, la guerra de Bosnia, así como la salida de la libra esterlina y de la lira de la unión monetaria a finales de 1992. Dyson y Featherstone, *op. cit.*, nota 1, pp. 85-94.

el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única”, con el fin de lograr “un crecimiento sostenible y no inflacionista (*sic*)” (artículo B, TUE). En segundo lugar, no sólo prescribió la creación de un Sistema Europeo de Bancos Centrales y de un Banco Central Europeo, sino que se proporcionó el marco reglamentario de ambos en un estatuto anexo al tratado.<sup>8</sup>

Empero, la constitución del BCE no fue inmediata. Tal y como lo había sugerido el Reporte Delors, el Tratado de Maastricht fijó para el 1o. de enero de 1994 el inicio de la segunda fase del proceso de integración monetaria (artículo 109 E, I, T). Para esta fecha se previó la entrada en operación de un Instituto Monetario Europeo (IME), dotado con “personalidad jurídica propia”, de acuerdo con los lineamientos marcados por el Protocolo sobre los Estatutos del Instituto Monetario Europeo. Entre las funciones más importantes que le fueron encomendadas a dicho organismo destacan la de fortalecer la cooperación entre los bancos centrales nacionales y la coordinación de sus políticas monetarias, así como la de llevar a cabo los trabajos preparatorios de la tercera y última fase de la EMU.

Algo similar ocurrió con el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). A fin de operacionalizar las disposiciones del Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales, el Tratado de Maastricht estableció que a “más tardar el 31 de diciembre de 1996, el IME especificará el marco normativo, de organización y logístico necesario para que el SEBC desempeñe sus funciones en la tercera etapa” (artículo 109 F, 3, T). Y sobre esta etapa el mismo tratado previó que, si para finales de 1997 no se hubiera establecido su fecha de inicio, ello tendría lugar el 1o. de enero de 1999, como realmente ocurrió. Ello se debió a que no fue sino hasta mayo de 1998 cuando se determinó que once

8 Artículos 2 y 4 A del tratado constitutivo de la Unión Europea (título II del TUE). A partir de este momento se utilizará la versión codificada de ese tratado publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, núm. C 224, del 31 de agosto de 1992. Asimismo, y por economía de espacio, la citación de preceptos jurídicos se hará en el texto principal, seguida de la letra T y entre paréntesis. Es muy importante señalar que el Tratado de Ámsterdam reenumeró los artículos del TUE, el cuadro de equivalencias anexo a este tratado, puede consultarse en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C 340, del 10 de noviembre de 1997.

de los países miembros del UE cumplían con las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única.<sup>9</sup>

### III. EL BANCO CENTRAL EUROPEO COMO PILAR DEL SISTEMA EUROPEO DE BANCOS CENTRALES Y DEL EUROSISTEMA

Como se puede apreciar en el esquema 1, el SEBC no es una institución sino una red institucional —o hablando más técnicamente una “red de política” (*policy network*)—, la cual está integrada por el BCE y por los bancos centrales de los países miembros de la UE.<sup>10</sup> Según el Tratado de Maastricht, el principal objetivo de esta red es el de “mantener la estabilidad de precios”, de acuerdo al “principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia” (artículo 105, 1, T). Y sus cuatro funciones básicas son: definir y ejecutar la política monetaria de la UE; realizar operaciones de cambio; poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los países miembros; y promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago (*ibidem*, apartado 2). La realización material de estas tareas se encuentra encomendada a los “órganos rectores” del BCE (artículo 106, 3, T).

Sin embargo, es necesario subrayar que este marco jurídico es todavía transicional. La razón es que a la fecha solamente doce países han adoptado al euro como su moneda nacional. Históricamente, el Reino Unido, Dinamarca y Suecia se han resistido a ello.<sup>11</sup> Reconociendo esta realidad, el BCE decidió incorporar el término informal de eurosistema (*Eurosystem*) en noviembre de 1998. Pero no fue sino hasta hace muy poco cuando el Reglamento Interno de dicho banco puntualizó que “[s]e

9 Estos países fueron Bélgica, Alemania, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Austria, Portugal y Finlandia. Grecia se sumaría a la lista el 1o. de enero de 2001, por lo que su número se elevó a doce a partir de esa fecha.

10 Sobre la situación jurídica de los 10 últimos países en ingresar a la UE, véase el acta relativa a las condiciones de adhesión de las repúblicas Checa, de Estonia, de Chipre, de Letonia, de Lituania, de Hungría, de Malta, de Polonia, de Eslovenia y Eslovaca, y a las adaptaciones a los tratados de la UE, publicada en el *Diario Oficial de la Comunidad Europea*, núm. L 236, del 23 de septiembre de 2003, p. 33.

11 Si se desea conocer las razones económicas por las que el Reino Unido y Suecia se han negado a formar parte de la EMU, puede verse Mulhearn, Chris y Vane, Howard R., “The UK and the Euro: Debating the British decisión”, *The World Economy*, vol. 28, 2005, pp. 243-258; Jonung, Lars y Sjöholm, Fredrik, “Should Finland and Sweden form a monetary union”, *The World Economy*, vol. 25, núm. 5, 1999, pp. 683-700.

entenderá por ‘eurosistema’ el BCE y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda sea el euro”.<sup>12</sup> Área que por ello se le conoce como “zona del euro”. Es precisamente dentro de este ámbito espacial donde el SEBC lleva a cabo sus tareas básicas bajo la conducción del BCE (véase el esquema 1).

Según uno de sus autores, el Reporte Delors concibió al BCE inspirándose en la Reserva Federal de los Estados Unidos y en el Bundesbank alemán.<sup>13</sup> Sin embargo, la evidencia apunta a que se adoptó el segundo modelo.<sup>14</sup> De ahí que, el Tratado de Maastricht haya precisado con toda claridad su estatus legal y objetivos; lo haya dotado de independencia a efecto de protegerlo de influencias provenientes de los centros de decisión política; y haya dejado en manos de los expertos la toma de decisiones en materia de política monetaria.<sup>15</sup> El BCE tiene “personalidad jurídica propia” (artículo 106, 2, T) lo que le permite celebrar acuerdos con organismos internacionales —dentro de su esfera de competencia y conforme al derecho internacional público—, así como participar en sus trabajos. Más aún, dicha institución cuenta con facultades regulatorias, lo que significa que puede realizar todos los actos jurídicos necesarios para materializar las funciones del eurosistema, así como aplicar sanciones.<sup>16</sup>

Sin embargo, la estructura del BCE se aleja notablemente del modelo alemán y, de hecho, de cualquier modelo convencional de banca central como se verá a continuación. De acuerdo con el Tratado de Maastricht, los “órganos rectores” del BCE son el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo. Como se puede apreciar en el esquema 2, este último órgano esta integrado por un presidente, un vicepresidente y cuatro miembros. Estos funcionarios seleccionados “de entre personalidades de reconocido prestigio y experiencia profesional en asuntos monetarios o bancarios” y

12 Este reglamento fue publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L 080, del 18 de marzo de 2004.

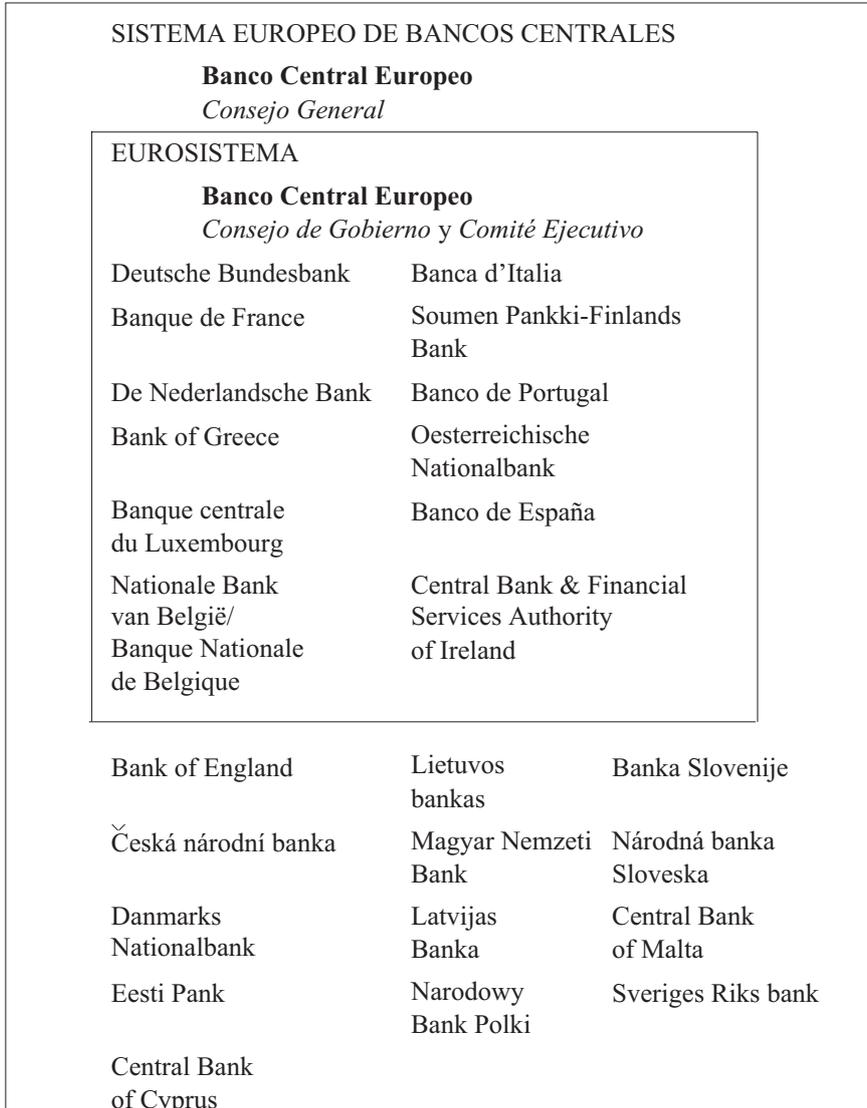
13 Thygesen, Niels, *op. cit.*, nota 5, pp. 641 y 642.

14 Heisenberg, Dorothee, *The mark of the Bundesbank: Germany's role in European monetary cooperation*, Boulder, Lynne Rienner, 1999. Sobre el destacado papel que jugó Alemania en las negociaciones de la EMU, véase Hosli, Madeleine O., “The creation of the European economic and monetary union (EMU): intergovernmental negotiations and two-level games”, *Journal of European Public Policy*, vol. 7, núm. 5, número especial, 2002, pp. 744-766.

15 Lintner, Valerio, *op. cit.*, nota 2, p. 330.

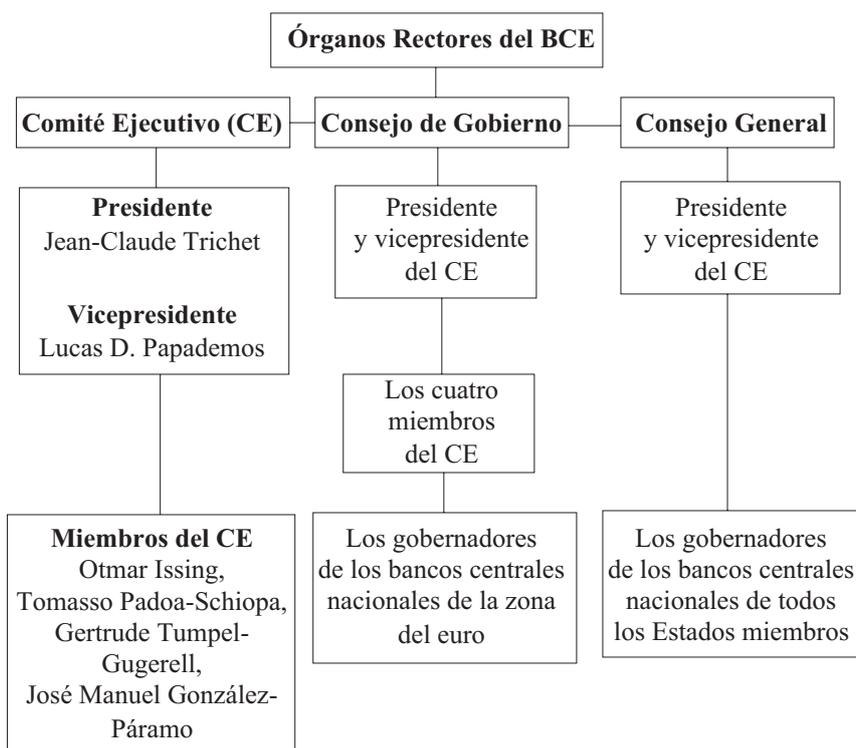
16 “The institutional framework of the European System of Central Banks”, *Boletín Mensual*, Banco Central Europeo, julio de 1999, pp. 56 y 57.

Esquema 1. Composición y ámbito de competencia del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del eurosistema



FUENTE: Elaboración propia con información de Scheller, Hanspeter K., *The European Central Bank: history, role and functions*, Frankfurt de Meno, BCE, 2004, p. 41.

Esquema 2. Banco Central Europeo, estructura y principales funcionarios



FUENTE: Elaboración propia con base en los artículos 106, apartado 3, y 109 A, apartados 1 y 2 del Tratado Constitutivo de la Unión Europea, y 45, 45.2 del Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del BCE. Los nombres de los funcionarios provienen del portal del BCE en internet.

nombrados —por un periodo máximo de ocho años— “de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros a nivel de jefes de Estado o de gobierno, sobre la base de una recomendación del Consejo [Europeo] y previa consulta al Parlamento Europeo y al Consejo de Gobierno del BCE” (artículo 109 A, 2b, T).

Por el otro lado, el esquema 2 muestra que el Consejo de Gobierno se encuentra integrado por los seis miembros del Comité Ejecutivo más los doce gobernadores de los bancos centrales de los países de la zona del euro. Entre las principales atribuciones de este consejo se encuentran, en general, la de adoptar “las orientaciones y decisiones” que garanticen el cumplimiento de las tareas a cargo del eurosistema y, en particular, la de formular la política monetaria de la zona del euro (artículo 12, 12.1, E). Por el otro lado, corresponde al Comité Ejecutivo del BCE poner en práctica dicha política “de conformidad” con las decisiones y lineamientos que emita el Consejo de Gobierno (*idem*). Ambos órganos son presididos por el presidente del Comité Ejecutivo del BCE o, en su ausencia, por su vicepresidente (artículo 13, 13.1, E).<sup>17</sup>

Al Consejo de Gobierno y al Comité Ejecutivo hay que agregar un tercer órgano de carácter transicional: el Consejo General del BCE (artículo 45, 45.1, E). En el esquema 1 (*supra*) se puede ver su ubicación dentro del SEBC, así como los nombres de los veinticinco bancos centrales que lo integran a partir del 1o. de mayo de 2004, de acuerdo con la estructura jerárquica mostrada en el esquema 2. Sus atribuciones centrales le fueron heredadas por el Instituto Monetario Europeo (véase el artículo 44 E) y son básicamente: fomentar la cooperación entre los bancos centrales de la UE, colaborar en la coordinación de las políticas monetarias de los Estados miembros que no han adoptado el euro y contribuir en la recopilación de información estadística.<sup>18</sup> La casi nula probabilidad de que en el mediano plazo concluya la tercera fase de la EMU, asegura la sobrevivencia de este órgano a pesar de sus limitadas funciones.<sup>19</sup>

17 La letra E después de los artículos citados significa que corresponden al Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo anexo del TUE (véase el pie de página núm. 6).

18 *La política monetaria del BCE*, Frankfurt del Meno, Banco Central Europeo, 2004, p. 11.

19 Véase, por ejemplo, el Reglamento Interno de este consejo, *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L 230, 30 de junio de 2004, pp. 61-63.

De lo anterior se desprende que el Consejo de Gobierno es la principal instancia decisoria del BCE y, como resultado, del eurosistema. Por ello resulta conveniente señalar los principios básicos de su toma de decisiones. En la votaciones del consejo se requiere “un quórum de dos tercios” de los dieciocho miembros que actualmente lo integran. Como regla general, cada uno de ellos dispone de un voto y las decisiones se toman por mayoría simple.<sup>20</sup> En caso de empate, el presidente del BCE cuenta con voto de calidad. En marzo de 2003 —ante el inminente ingreso de nuevos países a la UE— el Consejo Europeo modificó ese esquema, al introducir un sistema de rotación de los gobernadores de los bancos centrales nacionales a partir de que su número sea mayor de quince.<sup>21</sup> En este supuesto, sólo quince de ellos tendrán derecho a voto y su participación en las decisiones del consejo estará determinada por factores económicos nacionales.<sup>22</sup>

No obstante lo anterior, prevalece el principio de que en su votación los miembros del Consejo de Gobierno, incluidos los gobernadores de los bancos centrales, “no actúan en calidad de representantes nacionales, sino a título personal e independiente”.<sup>23</sup> Esta supuesta desvinculación política plantea numerosas interrogantes tanto teóricas como prácticas sobre el estatus jurídico del BCE y, en particular, sobre su independencia *vis-à-vis* de otros actores institucionales tanto supranacionales como nacionales.

#### IV. LA INDEPENDENCIA DEL BANCO CENTRAL EUROPEO. ¿INSUFICIENTES CONTROLES?

El Tratado de Maastricht otorgó autonomía legal al BCE al establecer que, en el ejercicio de sus atribuciones, ni dicho banco “ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores

20 Existen solamente cuatro casos en los que, por su relevancia, se requiere de las dos terceras partes de los votos (artículos 14, 14.4, y 20, E) o bien unanimidad (artículos 10, 10.6, y 41, E).

21 Artículo 10, 10.2, E, modificado por la Decisión 2003/223/CE, *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L 83, 1o. de abril de 2003, p. 66.

22 Una explicación detallada y gráfica del nuevo sistema de votación del Consejo de Gobierno puede encontrarse en Scheller, Hanspeter K., *The European Central Bank: history, role and functions*, Frankfurt de Meno, Banco Central Europeo, 2004, pp. 54-59.

23 *La política...*, *cit.*, nota 18, p. 12.

podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones u organismos comunitarios, ni de los gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano” (artículo 107, T). Con la firma del tratado, las partes por su lado quedaron obligadas “a respetar este principio” (*idem*). Lo anterior permite afirmar que la independencia del BCE tiene un “valor cuasi-constitucional”, toda vez que para modificar su marco jurídico actual se necesitaría de un acuerdo unánime por parte de los Estados miembros, expresado además en una conferencia intergubernamental.<sup>24</sup>

Junto con esta independencia institucional, el BCE disfruta también de independencia financiera. Ello quiere decir que su presupuesto no es parte integrante del presupuesto de la UE, ni del asignado a las instituciones comunitarias. Por otro lado, se prohíbe al BCE y a los bancos centrales nacionales otorgar créditos a favor de dichas instituciones, de los Estados miembros, o de cualquier otra entidad pública nacional, así como la adquisición directa de “instrumentos de deuda” (artículo 104, 1, T). De igual manera, la prolongada duración en el cargo de los miembros de los órganos rectores del BCE (ocho años), el carácter improrrogable de su mandato, así como “los privilegios e inmunidades” de que gozan en el desempeño de sus funciones dentro del territorio de los Estados miembros (artículo 40, E) buscan evitar que los intereses políticos tanto de estos últimos como de las instituciones comunitarias influyan en la operación del banco.

A pesar de que lo anterior podría sugerir que el BCE disfruta de una independencia irrestricta, el Tratado de Maastricht previó al menos tres mecanismos de control. El primero de ellos —ya mencionado antes— consiste en la coparticipación del Consejo Europeo, del Parlamento Europeo, del Consejo de Gobierno del propio banco central y de los Estados miembros en la elección de los funcionarios clave no sólo del BCE sino del eurosistema en su conjunto, a saber, los seis miembros del Comité Ejecutivo de dicho banco (véase *supra* el esquema 2). El segundo control se refiere a la facultad del Tribunal de Justicia para revisar los actos y las omisiones del BCE, en los casos previstos por el tratado (artículo 35, 35.1, E). Asimismo, dicho tribunal, a petición del Consejo de Gobierno o del Comité Ejecutivo del BCE, puede separar a un miembro de este último órgano cuando deje de reunir los requisitos exigidos para de-

24 Jabko, Nicolas, “Democracy in the age of the euro”, *Journal of European Public Policy*, vol. 10, núm. 5, octubre de 2003, p. 710.

sempañar sus funciones o si en su conducta se observara una falta grave (artículo 11, 11.4, E).

Finalmente, el tercer control tiene que ver con algunas obligaciones muy puntuales en materia de información (artículo 15, E). En principio, el BCE debe publicar diariamente un “estado financiero consolidado” y un informe sobre las actividades del eurosistema “con una periodicidad al menos trimestral”. Además, dicho banco está obligado a presentar un informe anual de sus actividades y de la política monetaria del año anterior y del año en curso a las instituciones comunitarias, incluido el parlamento. Es precisamente en este frente donde el diseño institucional del BCE generó un intenso y encendido debate aun antes de su inicio de operaciones. Su detonante fue la ausencia de un mecanismo de rendición de cuentas ante el Parlamento Europeo, por un lado, y sobre la falta de transparencia en el proceso de toma de decisiones por el otro. Según Verdun, no era la gran independencia del BCE el motivo de preocupación, sino el “déficit democrático” que implica la falta de un sistema de pesos y contrapesos políticos como el que aplica al Bundesbank.<sup>25</sup>

A diferencia de caso alemán, el Parlamento Europeo no puede modificar el marco jurídico del BCE provisto por el Tratado de Maastricht, incluido su objetivo último y el derecho al secreto profesional de que gozan los miembros y el personal, aun “después de cesar en sus funciones” (artículo 38, E). Reconociendo lo anterior, Buitier —miembro del Comité de Política Monetaria del Bank of England— afirma que dicha legislación, los arreglos institucionales que establece y las “prácticas operativas” que están emergiendo necesitan de una urgente modificación, por lo que llama a construir un parlamento que “ladre”, pero que también “muera”. Y es que el asunto para él no es menor ya que, en su opinión, las actuales deficiencias en materia de rendición de cuentas (*accountability*) “podrían poner en riesgo la sobrevivencia de la moneda común” y al hacerlo, amenazar no sólo “a todo el edificio de la EMU”, sino incluso al “exitoso” proceso europeo de integración.<sup>26</sup>

25 Verdun, Amy, “The institutional design of EMU: a democratic deficit?”, *Journal of Public Policy*, vol. 18, núm. 2, mayo de 1998, pp. 107-132.

26 Buitier, William, “Alice in Euroland”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, núm. 2, 1999, pp. 181 y 205.

En muy poco tiempo, la literatura sobre el “déficit democrático” del SEBC ganó terreno.<sup>27</sup> Frente a ella, el BCE ha adoptado siempre —como sería lógico suponer— la postura antagónica al reconocer que las “estrictas” obligaciones de rendir información que impone el Tratado de Maastricht responden al hecho de que “[e]n un contexto democrático, es vital que un banco central independiente no sólo sea abierto, transparente y claro sobre las razones de su actuar, sino que también sea responsable de su actuación”.<sup>28</sup> En esta misma línea de argumentación, un académico representante del banco pudo concluir que “no hay duda” de que el BCE disfruta de una “total legitimidad democrática”, la cual deriva de los “amplios canales” para la rendición de cuentas que proporciona un tratado “ratificado por los parlamentos de todos los Estados miembros y, en algunos casos, validado por referéndum popular”.<sup>29</sup>

Al mismo tiempo, se ha desarrollado también una creciente literatura que adopta una postura menos radical. De Haan y Eijffinger, por ejemplo, calificaron de “cuentos de hadas” las posiciones extremas tanto de Buitter como de Issing. Su argumento central es que, si bien el BCE exhibe un déficit democrático cuando se le compara con sus contrapartes en países tales como Canadá, Japón, Inglaterra y Estados Unidos, el BCE ha avanzado “un buen trecho” para corregir los problemas prácticos de rendición de cuentas planteados por Issing y por los beneficios que ello acarrea a que se refiere Buitter.<sup>30</sup> En este sentido, se ha presentado evidencia que sugiere que la interacción política entre los parlamentarios y los banqueros centrales ha desarrollado prácticas que implican un control real,

27 Por ejemplo, Berman, Sheri y McNamara, Kathleen R., “Bank on democracy: why central banks need public oversight”, *Foreign Affairs*, vol. 78, núm. 2, marzo-abril de 1999, pp. 2-8; Cerny, Philip, “Globalization and the erosion of democracy”, *European Journal of Political Research*, vol. 36, núm. 1, 1999, pp. 1-26; Lintner, Valerio, *op. cit.*, nota 2, pp. 330-332; De Sousa, Pedro A. B., “Independent and accountable central banks and the European Central Bank”, *European Integration online Papers*, vol. 5, núm. 9, julio de 2001 (disponible en <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-009a.htm>).

28 “The institutional framework...”, *cit.*, nota 16, p. 58; *La política...*, *cit.*, nota 18, p. 13.

29 Issing, Otmar, “The Eurosystem: Transparent and accountable or ‘Willem in Euroland’”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, núm. 3, septiembre de 1999, p. 517.

30 De Haan, Jakob y Eijffinger, Sylvester C. W., “The democratic accountability of the European Central Bank: A comment on two fairy-tales”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, núm. 3, septiembre de 2000, pp. 393-407.

aunque todavía limitado, del BCE.<sup>31</sup> Y es que, como se ha señalado, el Parlamento Europeo se encuentra en una situación institucional muy favorable para supervisar y, hasta cierta medida controlar, la actividad de dicho banco dentro del marco jurídico existente.<sup>32</sup>

Desde 1998 se ha vuelto costumbre que los miembros del Comité Ejecutivo del BCE, incluido su presidente, comparezcan ante el Parlamento antes de su nombramiento. Más importante aún, este mismo órgano legislativo logró que el primer presidente del Banco, Wim Duisenberg, aceptara comparecer ante su Comité de Asuntos Económicos y Monetarios cuatro veces por año, lo que ha ocurrido hasta la fecha. Estos encuentros —llamados “Diálogos monetarios con el BCE”— se encuentran hoy perfectamente institucionalizados.<sup>33</sup> La intervención de dicho comité en las reuniones no es sólo política, sino que se apoya en “estudios académicos” elaborados *ex profeso* por expertos en la temática a tratar. En suma, los rigurosos cuestionamientos políticos y económicos a los que son sometidos los representantes del BCE por parte de los parlamentarios sugieren que sus comparencias son “algo más que una mera formalidad”.<sup>34</sup>

Hasta aquí hemos centrado el análisis de la independencia del BCE en sus relaciones con las instituciones comunitarias. Sin embargo, como se indicó al inicio de esta sección, el Tratado de Maastricht obliga también a los Estados miembros de la UE a no “influir en los miembros de los órganos rectores del BCE”, incluidos los bancos centrales nacionales. Este último punto en particular plantea una pregunta relevante en términos no sólo jurídicos, sino sobre todo políticos: ¿Cuál ha sido el impacto del SEBC sobre los Estados miembros de la UE y, en especial, sobre los que participan en el eurosistema?

31 Jabko, Nicolas, *op. cit.*, nota 24, pp. 710-739; Elgie, Robert, “The politics of the European Central Bank: Principal-agent theory and the democratic deficit”, *Journal of European Public Policy*, vol. 9, núm. 2, abril de 2002, pp. 186-200.

32 Bergman, Torbjörn y Raunio, Tapio, “Parliaments and policy-making in the European Union”, en Richardson, Jeremy (ed.), *op. cit.*, nota 2, pp. 117 y 118; Westlake, Martin, “The European Parliament’s emerging powers of appointment”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, núm. 4, 1998, pp. 431-444.

33 La versión íntegra de estos encuentros, desde el 18 de enero de 1999, puede consultarse en [http://www.europarl.eu.int/comparl/econ/emu/default\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/comparl/econ/emu/default_en.htm).

34 Elgie, Robert, *op. cit.*, nota 31, p. 196.

## V. LA UNIÓN MONETARIA Y LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

La construcción de un mercado común hizo necesaria la eliminación gradual de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, lo que implicó necesaria e inevitablemente una cesión también gradual de soberanía por parte de los Estados miembros a favor de las instancias comunitarias. El Tratado de Maastricht terminó con esta gradualidad al disminuir de golpe y muy significativamente la capacidad de dichos Estados para definir su política económica y, de manera muy especial, su política monetaria. De acuerdo con el tratado de referencia, los Estados miembros conducirán “sus políticas económicas, con vistas a contribuir a la realización de los objetivos de la comunidad” (artículo 102 A, T). La naturaleza *comunitaria* de esas políticas explica que corresponda al Consejo Europeo no sólo coordinarlas sino establecer las “orientaciones generales” a que deberán ajustarse (artículo 103, 1 y 2, T). Más aún, sus facultades incluyen la de supervisar y evaluar la “evolución económica” de los Estados y, en caso de no ser satisfactoria, formularles las “recomendaciones necesarias” (apartados 3 y 4).

En la *rationale* del Tratado de Maastricht la introducción de una moneda única requería que previamente se alcanzara de un “alto grado” de convergencia tanto *jurídica* como *económica* en su zona de circulación.<sup>35</sup> La convergencia jurídica fue planteada como “la aproximación de las legislaciones nacionales en la medida necesaria para el funcionamiento del mercado común” (artículo 3, h, T). Así, dicho tratado y, más categóricamente, los Estatutos del SEBC obligaron a los Estados miembros a garantizar que —a más tardar antes de la constitución del nuevo sistema— su “legislación nacional, incluidos los estatutos de su banco central nacional” fuera “compatible” con dichos ordenamientos (artículos 108 T y 14, 14.1, E). Por lo que hace a esos estatutos se dispuso que el nombramiento de gobernador de un banco central nacional no podría ser inferior a cinco años (artículo 14, 14.2, E).

Por el otro lado, la convergencia económica fue referida al cumplimiento por parte de los Estados miembros de cuatro criterios (artículo 109 J, 1, T): *a*) Una tasa de inflación no mayor del 1.5% respecto del promedio de los tres países con menor inflación en el año previo a la

35 Scheller, Hanspeter K., *op. cit.*, nota 22, pp. 34 y 35.

evaluación; *b*) Un déficit presupuestal menor al 3% del PIB y una relación PIB/deuda pública menor del 60%; *c*) Una estabilidad de cambios que en los dos últimos años haya respetado los márgenes normales de fluctuación del 2.5% sin devaluaciones; y *d*) Un promedio nominal de la tasa de interés de largo plazo que no hubiera excedido el 2% de la de los tres países con los tipos de interés más bajos. Aunque en su momento estos criterios fueron considerados como “absurdamente demandantes”, el Tratado de Maastricht concedió al Consejo Europeo “algún margen de discrecionalidad” para elegir a los países que habrían de iniciar la tercera etapa de la EMU.<sup>36</sup>

En combinación, los dos tipos de convergencia a que hemos hecho referencia ilustran muy bien el alto grado de influencia que ha logrado el orden comunitario sobre los órdenes nacionales. Sobre este punto, sin embargo, conviene tener presente la diferencia jurídica que existe entre los doce países que integran la zona del euro y el resto de los Estados miembros de la UE. Para los primeros aplica la mayor parte de lo hasta aquí señalado. Dinamarca y el Reino Unido fueron originalmente exceptuados de participar en la tercera etapa de la EMU, y su derecho a no hacerlo fue luego ratificado al Consejo de la UE en 1992 y 1997, respectivamente. En el segundo caso, la excepción protege al Bank of England de “intrusiones comunitarias”. Por lo que hace a Suecia y los diez países de reciente ingreso no han cumplido a la fecha con los criterios de convergencia que establece el Tratado de Maastricht.<sup>37</sup>

A pesar de lo anterior, la pertenencia de los trece países anteriores a la UE no los exime del cumplimiento de los lineamientos y estrategias generales de política económica y monetaria que establece dicho tratado. En este punto se hace indispensable voltear la mirada al papel que han jugado los bancos centrales nacionales en el proceso europeo de integración monetaria. En 1964 se creó el Comité de Gobernadores —integrado por los responsables de los bancos centrales de los Estados miembros de la entonces Comunidad Económica Europea— con el objetivo de “institucionalizar la cooperación” entre sus instituciones.<sup>38</sup> Dentro del Comité

36 Dinan, Desmond, *Ever closer Union? An introduction to the European Community*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1994, p. 427.

37 Scheller, Hanspeter K., *op. cit.*, nota 22, p. 39.

38 Baer, Gabriel D., “The Committee of Governors as a forum for European central bank cooperation”, en Bakker, Anthony (ed.), *Monetary Stability through international*

Delors, dichos funcionarios fueron piezas clave en el diseño de la EMU.<sup>39</sup> Paradójicamente, la estructura de esta última implicó no sólo la desaparición del Comité de Gobernadores a la creación del Instituto Monetario Europeo, sino la adopción de un revolucionario marco jurídico supranacional al que quedarían sujetos.

El Estatuto del SEBC —parte integrante del Tratado de Maastricht— modificó de manera radical el estatus jurídico *tradicional* de los bancos centrales nacionales al establecer que “serán parte del SEBC y su actuación se ajustará a las orientaciones e instrucciones del BCE” (artículo 14, 14.3, E). Asimismo, se dotó a su Consejo de Gobierno de amplias facultades para “garantizar” que así fuera. Más allá del ámbito administrativo, el estatuto señala que el Tribunal de Justicia Europeo tiene facultad para resolver los litigios “relativos al cumplimiento por parte de los bancos centrales nacionales de las obligaciones derivadas” de ese instrumento jurídico (artículo 35, 35.6). Como resultado de estas disposiciones, el BCE asumió las funciones esenciales de dichos bancos el 1o. de enero de 1999, y a partir de esa fecha los convirtió en “armas operativas del SEBC”, actuando de conformidad con “las reglas establecidas por el BCE”.<sup>40</sup>

A diferencia de lo que ocurrió con el Tribunal de Justicia Europeo y sus contrapartes nacionales, la pérdida de “autonomía institucional” de los bancos centrales nacionales hace que no constituyan mecanismos de control dentro del SEBC, como sí lo son las cortes nacionales frente al tribunal europeo.<sup>41</sup> Una pregunta parece inevitable: ¿Por qué los gobernadores aceptaron sin protestar su nuevo estatus? Una posible respuesta lleva a los rasgos institucionales que el Comité de Gobernadores desarrolló durante sus más de tres décadas de existencia. Andrews afirma que desde mucho antes de las negociaciones del Tratado de Maastricht dentro de

*cooperation: Essays in honor of André Szász*, Dordrecht, Kluwer Academic Publications, 1994, p. 174.

39 Véase a Verdun, Amy, “The role of the Delors Committee in the creation of EMU: An epistemic community?”, *Journal of European Public Policy*, vol. 6, núm. 2, junio de 1999, pp. 308-328.

40 “The institutional framework...”, *cit.*, nota 16, p. 61.

41 Heisenberg, Dorothee y Richmond, Amy, “Supranational institution-building in the European Union: A comparison between de European Court of Justice and the European Central Bank”, *Journal of European Public Policy*, vol. 9, núm. 2, abril de 2002, p. 207.

ese grupo se habían desarrollado “numerosas prácticas informales relativas a sus relaciones mutuas”. En su opinión, este particular contexto institucional generó condiciones propicias para que los gobernadores de los bancos centrales alcanzaran un “consenso amplio” sobre el modelo de unión monetaria que sería más conveniente. Dicho “consenso” fue reflejado tanto en el Reporte Delors como en el proyecto de Estatuto del SEBC, mismo que les correspondió redactar.<sup>42</sup>

Una parte de la literatura ha recurrido al concepto de “comunidad epistémica” para explicar el influyente papel de los gobernadores de los bancos centrales nacionales. Según Hass, dicho concepto hace referencia a “grupos de profesionales” en áreas específicas que comparten una serie de prácticas, creencias y valores, así como una visión común de los problemas y soluciones en su campo de especialidad.<sup>43</sup> El poder de estos grupos deriva de la muy alta probabilidad de que su opinión sea tomada en cuenta por los líderes políticos cuando estos enfrentan crisis o asuntos de una gran complejidad. Así, el diseño de la EMU proporcionó a los expertos en política monetaria —organizados institucionalmente en torno al Comité de Gobernadores— un entorno muy favorable para su actuación como una cohesiva “comunidad epistémica”, así como para acabar imponiendo su visión de lo que debía ser la banca central europea.<sup>44</sup>

Pero, ¿qué ganaron los gobernadores de los bancos centrales nacionales con el nuevo régimen monetario? De acuerdo con el Estatuto del SEBC, el gobernador de un banco central nacional “sólo podrá ser relevado de su mandato en caso de que deje de cumplir los requisitos exigidos para el cumplimiento de sus funciones o haya incurrido en falta grave” (artículo 14, 14.2). Esta obligación aplica a los Estados miembros del eurosistema, los cuales tuvieron que conceder autonomía plena a sus bancos centrales como producto de la “convergencia jurídica”. Como ya indicamos, dichos gobernadores votan dentro del Consejo de Gobierno del BCE a título “personal” y no como representantes de su país. A nivel hipotético podemos afirmar que lo que ganaron fue independencia y esta-

42 Andrews, David M., “The Committee of Central Bank Governors as a source of rules”, *Journal of European Public Policy*, vol. 10, núm. 6, diciembre de 2003, pp. 956-973.

43 Haas, Peter M., “Introduction: Epistemic communities and international policy coordination”, *International Organization*, vol. 46, núm. 1, 1992, pp. 1-35.

44 Kaelberer, Matthias, “Knowledge, Power and Monetary bargaining: Central Banks and the creation of Monetary Union in Europe”, *Journal of European Public Policy*, vol. 10, núm. 3, junio de 2003, pp. 365-379.

tus al interior de una “comunidad epistémica” transnacional más amplia e influyente: el BCE.

## VI. EL BANCO CENTRAL EUROPEO A SEIS AÑOS DE DISTANCIA

Hasta hoy, el marco jurídico del BCE establecido por el Tratado de Maastricht y los Estatutos del SEBC continúa casi intacto y el gris escenario imaginado por Buitter parece cada vez más lejano.<sup>45</sup> No obstante, se debe reconocer que la integración monetaria ha sido una empresa muy ardua. Todavía en su primera etapa, la EMU tuvo que enfrentar la crisis monetaria de 1992-93 que provocó el retiro del Reino de Italia del *Exchange Rate Mechanism* (ERM) y la virtual desaparición de este mecanismo. A pesar de su gravedad, la crisis “no minó los cimientos del sistema ni tampoco debilitó seriamente el apoyo intelectual y político para la EMU”.<sup>46</sup> La decisión de ampliar al 15% la banda de flotación del ERM resultó acertada al permitir disminuir la presión sobre las monedas europeas más débiles y ganar un tiempo muy valioso para diseñar nuevas acciones.<sup>47</sup> Así, en la Cumbre de Dublín de diciembre de 1996 fue presentado al Consejo Europeo el *Exchange Rate Mechanism II* (ERM II) como parte de una estrategia más amplia, la cual fue bautizada con el nombre de Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC).<sup>48</sup>

Es conveniente indicar que para entonces, importantes medidas institucionales encaminadas a la introducción tanto del BCE como de la moneda única habían sido adoptadas. En octubre de 1993, la ciudad alemana de Frankfurt am Main se convirtió en la sede oficial del Instituto Monetario Europeo y, un poco más tarde, Alexandre Lamfalussy fue nombrado su presidente. En diciembre de 1995, el Consejo Europeo de Madrid acordó que la unidad monetaria europea se denominaría euro. Ya en la Cumbre de Dublín, el instituto de referencia presentó al Consejo Europeo, junto con el ERM II, la muestra de lo que serían sus billetes de

45 Buitter, William, *op. cit.*, nota 26.

46 Dinan, Desmond, *op. cit.*, nota 36, p. 427.

47 Tamames, Ramón, *op. cit.*, nota 1, p. 343.

48 Un análisis muy bien documentado del origen y creación de este pacto puede encontrarse en Heipertz, Martin y Verdun, Amy, “The dog that could never bite? What we can learn from the origins of the Stability and Growth Pact”, *Journal of the European Public Policy*, vol. 11, núm. 5, octubre de 2004, pp. 765-780.

banco. En este contexto, el Tratado de Ámsterdam le proporcionó a la EMU nuevas directrices de política con la adopción del PEC en junio 1997. El objetivo central de este pacto era enfrentar un asunto medular que el Tratado de Maastricht había planteado en términos demasiado generales: la obligación de los Estados miembros de no incurrir en “déficits públicos excesivos” (artículo 104 C, T).

Hasta ese momento la política económica de los Estados miembros del eurosistema había quedado en manos de sus gobiernos. La ambigüedad de los “candados” a que nos referimos en la sección anterior había dejado abierta la posibilidad de que se presentaran “déficits públicos excesivos” motivados por razones políticas domésticas, como de hecho ocurriría muy pronto en Portugal, Alemania y Francia.<sup>49</sup> Por ello, el PEC partía del supuesto de que no podría haber una eficaz política monetaria sin una adecuada coordinación económica regional que incluyera, de modo especial, el ingrediente fiscal. En el fondo estaba la idea de que un gasto estatal sin control supranacional real podría obligar al naciente BCE a comprar en el futuro bonos gubernamentales nacionales, esto es deuda, lo que amenazaría su independencia.<sup>50</sup> Pero, antes de continuar conviene hacer referencia a un evento que, en su momento, se creyó que ponía en entredicho dicha independencia por el lado político.

En mayo de 1998, el holandés Willem F. Duisenberg —quién había sido el último presidente del Instituto Monetario Europeo— se convirtió en el primer presidente del BCE. Sin embargo, el contexto altamente politizado y polarizado en que se dio su nominación lo obligó a señalar ante el Parlamento Europeo que renunciaría a su cargo si “existiera una ola de desaprobación unánime” en su contra, aun cuando no estuviera jurídicamente obligado a ello.<sup>51</sup> Según la prensa de esos días, la oposición del presidente francés Jacques Chirac a dicha elección desapareció cuando Duisenberg aceptó dejar el cargo a la mitad del término, con el propósito de que fuera reemplazado por el gobernador del Banque de France,

49 Howarth, David y Loedel, Peter, “The ECB and the Stability Pact: policeman and judge”, *Journal of the European Public Policy*, vol. 11, núm. 5, octubre de 2004, p. 833.

50 Heipertz, Martin y Verdun, Amy, *op. cit.*, nota 48, p. 767.

51 Citado por Elgie, Robert, *op. cit.*, nota 31, p. 196.

Jean-Claude Trichet.<sup>52</sup> A pesar de que esta versión fue negada por Duisenberg, éste fue sustituido por Trichet en noviembre de 2003.<sup>53</sup>

Este incidente no pasó de reflejar entendibles rivalidades nacionales y, como ya hemos argumentado antes, dejó incólume la independencia jurídico-política del BCE. Como ya sabemos, no podría haber sido de otro modo. El Tratado de Maastricht estableció el principio de que el control de la inflación como objetivo primario del banco no puede ser modificado por su presidente —cualquiera que sea su nombre o nacionalidad— ni por ningún Estado miembro en lo individual. Es precisamente en torno a dicho objetivo y al papel que el banco ha jugado, o debería jugar, en los asuntos macro-económicos de la UE, donde se han centrado los debates políticos y académicos más relevantes desde su creación.

En sus “diálogos monetarios con el BCE”, el Parlamento Europeo ha reiterado con claridad y desde el inicio su énfasis en los temas de crecimiento económico y empleo por sobre los estrictamente monetarios. Al menos en el discurso, el BCE ha sido receptivo a esa postura. En ese foro, por ejemplo, su presidente dijo “compartir la preocupación por los actuales niveles de desempleo” y justificó la decisión de reducir las tasas de interés en abril de 1999 con el argumento de que “la estabilidad de precios y la estabilidad social son objetivos de política que no están en conflicto, sino que se suplementan y refuerzan mutuamente”.<sup>54</sup> Al reconocer que la “decisión de abril” había tenido que ver con la disminución de la actividad económica imperante, Duisenberg afirmaría luego que “detestamos la deflación tanto como la inflación”.<sup>55</sup> Más recientemente, Jean-Claude Trichet ha señalado que “Europa tiene la capacidad de crecer y crear empleos” por ello “no estamos enteramente satisfechos con el

52 *Financial Times*, 4 de mayo de 1998.

53 La decisión por la cual se nombró a Jean-Claude Trichet como segundo presidente del BCE fue publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. L 277, de 28 de octubre de 2003, p. 16.

54 “Hearing with Dr. Wim Duisenberg, President of the European Central Bank”, Bruselas, Subcomité de Asuntos Monetarios, 19 de abril de 1999 (discurso de Duisenberg, sin paginación).

55 “Hearing before the European Parliament’s Committee on Economic and Monetary Affairs”, Bruselas, Comité de Asuntos Económicos y Monetarios, 29 de noviembre de 1999, p. 10 (documento de preguntas y respuestas).

nivel de inversión”, y es que hoy “es tiempo de invertir porque el contexto es excepcionalmente favorable”.<sup>56</sup>

Pero, ¿cuál ha sido realmente el papel del BCE dentro del marco del PEC? Antes de abordar este asunto conviene señalar que el Pacto estableció que cuando un país del eurosistema incurriera en un déficit fiscal excesivo, podría ser obligado a reducirlo por debajo del 3% de su PIB o, en caso contrario, enfrentar sanciones financieras. El procedimiento previsto por el propio PEC se inició por primera vez en el 2000 contra Portugal, Alemania y Francia. Sin embargo, a finales de 2003, el Consejo para Asuntos Económicos y Financieros (Ecofin)<sup>57</sup> decidió suspender dicho procedimiento por lo que hace a Alemania y Francia. Este hecho no sólo restó credibilidad al PEC, sino que llevó al eurosistema a una profunda “crisis institucional”.<sup>58</sup> En este contexto, la postura del BCE ha sido siempre la de exigir a los países que integran ese sistema a cumplir de manera estricta con las reglas que establece el PEC.<sup>59</sup> Por ello, se ha señalado que dicho banco ha hecho las veces de “policía”, a través de su claro mensaje de ortodoxia fiscal, y posiblemente el de “juez” si decide sancionar a los infractores por la vía de “apretar” su política monetaria.<sup>60</sup>

A partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en mayo de 1999, la gobernación económica del eurosistema se ha vuelto extraordinariamente compleja. Entre sus principales actores se encuentran la Comisión Europea, el Ecofin y el BCE por el lado comunitario, así como el “eurogrupo” donde están representados los gobiernos de los Estados miembros. Ello sugiere que, a pesar de los notables esfuerzos en materia de coordinación de las políticas económicas nacionales,<sup>61</sup> la coordinación

56 “Monetary Dialogue with Jean-Claude Trichet, President of the ECB”, Bruselas, Comité de Asuntos Económicos y Monetarios, 21 de noviembre de 2005, p. 9 (documento de preguntas y respuestas).

57 Este órgano está integrado por los ministros de finanzas de todos los Estados miembros de la UE y forma parte del Consejo Europeo.

58 Heipertz, Martin y Verdun, Amy, *op. cit.*, nota 48, p. 765.

59 Para un ejemplo muy reciente, véase “Monetary Dialogue with Jean-Claude Trichet, President of the ECB”, Comité de Asuntos Económicos y Monetarios, Bruselas, 20 de febrero de 2006, pp. 9 y ss. En este evento, Trichet reiteró en más de una ocasión que el BCE está a favor de una “una rigurosa implementación del Pacto”.

60 Howarth, David y Loedel, Peter, *op. cit.*, nota 49, pp. 832-853.

61 Uno de estos ejemplos lo constituye la llamada Estrategia de Lisboa de marzo de 2000. Véase Padoan, Pier Carlo y Mariani, Fabio, “Growth and finance, European inte-

institucional constituya el talón de Aquiles de todo el sistema. Ha sido observado, por ejemplo, que existe una menor coordinación entre los bancos centrales nacionales —representantes del BCE en ese ámbitos— y las diversas autoridades fiscales de los Estados miembros que la que existía antes de la EMU.<sup>62</sup> La evidencia actual permite suponer que esta problemática no sólo ayudará a consolidar al BCE como un actor institucional clave, sino que legitimará la ortodoxia monetaria de caracteriza a casi todos los bancos centrales del mundo.<sup>63</sup>

En los últimos años, la UE ha atravesado por tiempos económicos y políticos difíciles. En opinión de algunos, esta realidad —aunada a la reciente incorporación de nuevos países— exige “mayor claridad y realismo” sobre lo que la UE puede realmente ofrecer.<sup>64</sup> Aunque este asunto rebasa los objetivos de este trabajo, puede ser llevado al caso del BCE. Con una gran visión, Jacquet señaló a principios de 1998 que en la medida en que la EMU se convierta en la “manifestación más importante de cooperación europea” podría generar la falsa expectativa de que puede aliviar todos los males económicos de la región. En su opinión, misma que compartimos plenamente, la EMU sólo centralizó en una instancia supranacional la organización de la política monetaria, por lo que no se puede pedir al BCE más de lo que su naturaleza de banco central puede ofrecer: el control de la inflación.<sup>65</sup>

## VII. CONCLUSIONES

El Tratado de Maastricht constituye no sólo un momento cumbre en el proceso europeo de integración, sino un partaguas en el campo de las ideas jurídicas, institucionales y políticas. Este acuerdo es típico y excep-

gration and the Lisbon Strategy”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, núm. 1, 2006, pp. 77-112.

62 Bini Smaghi, Lorenzo y Casini, Claudio, “Monetary and fiscal policy co-ordination: institutions and procedures”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, núm. 3, septiembre de 2000, pp. 375-391.

63 Lijphart, Arend, *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*, New Haven-Londres, Yale University Press, 1999.

64 Tsoukalis, Loukas, “The JCMS Lecture: managing diversity and Change in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, núm. 1, 2006, pp. 1-15.

65 Jacquet, Pierre, “EMU: A worthwhile gamble”, *International Affairs*, vol. 74, núm. 1, enero de 1998, p. 55.

cional al mismo tiempo. Es típico porque continuó con la tradición de brindar un sólido sustento institucional a la cooperación e integración regional, iniciada por los “tratados fundacionales”. Es excepcional porque terminó con la vieja idea westfaliana de que la actividad bancaria central es una facultad exclusiva de los Estados nación. La adopción consensuada de una moneda única —el euro— por parte de doce países europeos a partir de enero de 2002 es un acontecimiento histórico sin precedentes. Este hecho justifica plenamente su estudio, pero también nos obliga a revisar críticamente nuestros marcos teóricos, conceptuales y analíticos.<sup>66</sup>

La evidencia presentada en este trabajo sugiere que la integración monetaria europea no hubiera sido posible sin la ayuda de un complejo andamiaje institucional concebido con ese fin. Gracias a él se logró que la acción de los bancos centrales nacionales pudiera ser definida y coordinada por una institución comunitaria de nueva creación: el BCE. La “supranacionalización de la banca central europea”<sup>67</sup> es, sin lugar a duda, la gran contribución del Tratado de Maastricht y la razón de su excepcionalidad. El abordaje del marco jurídico también supranacional que se ha construido para regular dicha banca plantea importantes problemas dogmático-prácticos que los especialistas en derecho constitucional y derecho internacional público no pueden pasar por alto.

Este artículo también sugiere que la evidencia empírica que ofrece el estudio sistemático del BCE está sirviendo para perfeccionar las teorías institucionales existentes. En especial porque ha brindado la inusual oportunidad de observar la gestación y nacimiento de una institución auténticamente supranacional. Hecho que, para algunos incluido el autor, no había sucedido desde la creación del Parlamento Europeo. La polémica que esta afirmación puede generar no hace más que confirmar que el caso europeo está siendo tomado muy en cuenta en la construcción de conceptos tales como gobierno supranacional, soberanía supranacional y supranacionalidad democrática.<sup>68</sup> Sólo con nuevas herramientas concep-

66 Torres Espinosa, Eduardo, “El Estado-nación y la Unión Europea. ¿Hacia una necesaria reformulación de lo estatal”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. VI, enero de 2006, pp. 551-575. Conviene indicar que el argumento general desarrollado en este artículo se encuentra plenamente sustentado por la evidencia presentada en el presente trabajo.

67 Scheller, Hanspeter K., *op. cit.*, nota 22, p. 12.

68 Somek, Alexander, “On supranationality”, *European Integration online Papers*, vol. 5, núm. 3, abril de 2001 (disponible en <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-003a.htm>).

tuales se podrán entender mejor los dramáticos cambios que están ocurriendo en Europa y en el mundo.

Además de representar un caso inédito de diseño institucional supranacional, el BCE constituye un atractivo objeto de estudio por su dimensión política. El asunto del supuesto “déficit democrático” que deriva de su incuestionable independencia trae nuevamente al tapete de la discusión el viejo debate sobre los límites del poder burocrático frente al poder de los gobernantes electos. En el caso estudiado, las preguntas se pueden plantear de manera más específica: ¿Se debe privilegiar la eficiencia técnica del banco central o la legitimidad democrática de las instituciones comunitarias; la cautela y secrecía que exige la operación de los mercados o la transparencia gubernamental; la política monetaria o las demás políticas públicas? En el mundo desarrollado, la complejidad de la política monetaria y su importancia económica harían pensar dos veces aun a los demócratas más ortodoxos dejarla en manos inexpertas o exponerla a los vientos políticos.

No obstante lo anterior, este artículo ha mostrado que en el caso europeo los actores políticos no han permanecido impávidos ante lo que ha sido llamado el “nuevo Leviatán europeo”.<sup>69</sup> Más allá de la discusión del papel que deben jugar las instituciones comunitarias en la operación del BCE, se están desarrollando aún sutiles, pero ya efectivos mecanismos de control parlamentario, ejecutivo y judicial. Otra vez, Europa parece estar encontrando salidas a disyuntivas que en otras latitudes se ven como insuperables. No, el BCE no es un nuevo Leviatán, más bien se asemeja a un jugador institucional de grandes ligas. Tal vez su mayor trofeo sea el haber logrado una inflación del 2.4% en los últimos cinco años. Por lo demás, no sería muy realista “pedirle peras al olmo”.

69 Howarth, David y Loedel, Peter, *The European Central Bank: the new European Leviathan*, Basingstoke, Palgrave, 2003.