

LA REPRESENTACIÓN EXTERIOR DE LA UE Y DE LA UEM

Algunos hechos recientes, como el acuerdo sobre la reforma de la estructura de gobierno del FMI, la aparición del G 20 como principal grupo informal para coordinar la respuesta a la crisis mundial y la adopción del Tratado de Lisboa, justifican que se preste más atención a la evolución de la representación exterior de la UE y de la UEM en los doce primeros años de funcionamiento del euro. En el presente artículo se analizan las razones que fundamentan la coordinación europea en las cuestiones de interés para la UE y de especial relevancia para la UEM que se abordan en los foros e instituciones financieras internacionales, y se consideran los beneficios que traería consigo una representación exterior coherente en esas materias. En el artículo se explica por qué el BCE está interesado en una eficiente coordinación y representación en las cuestiones europeas y en qué medida contribuye al logro de este objetivo. En este contexto, se examinan y valoran los acuerdos y disposiciones vigentes en cuanto a la representación exterior de la UEM, y se pasa revista a los desafíos que se plantean de cara al futuro.

I ARGUMENTO A FAVOR DE LA COORDINACIÓN EUROPEA Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CUESTIONES RELATIVAS A LA UEM

Los Estados miembros de la UE y los países de la zona del euro están inmersos en dos procesos de integración simultáneos. Como todas las economías avanzadas, se están integrando en la economía internacional como parte del proceso general de globalización. De forma singular, se han estado integrando también, cada vez más, unas con otras a través del proceso de integración europea. La combinación de estos dos procesos coloca a los Estados miembros de la UE en una posición especial en lo que a cooperación internacional se refiere.

La globalización produce, en general, cambios económicos estructurales que limitan las posibilidades de los Estados miembros de la UE —como de todos los países— para tomar decisiones económicas y financieras sin influir en los demás y de forma recíproca. La cooperación a nivel internacional es una herramienta que permite internalizar mejor los efectos externos de esas decisiones económicas y financieras, así como atenuar los riesgos de las externalidades negativas derivadas de políticas y evoluciones internas insostenibles¹. La UE, que es la mayor área económica del mundo y el principal exportador mundial de bienes y servicios, y la zona del euro, que emite la segunda moneda de reserva más importante, son socios clave en este proceso.

La integración europea ha estimulado la interdependencia económica entre los Estados miembros

de la UE que, en conjunto, forman un mercado interno y, por lo tanto están armonizando cada vez más sus intereses económicos. Aun en los casos en que existen divergencias de intereses entre los distintos Estados miembros de la UE, la distancia entre sus posiciones probablemente sea menor que la que se observa entre los países que no forman parte de la UE. Esto significa que existe un fuerte incentivo para que los Estados miembros de la UE no solo participen activamente en los foros internacionales, sino también para que lo hagan de manera coordinada. Este argumento resulta aún más sólido en el caso de los países de la zona del euro, que comparten una moneda común.

INTEGRACIÓN EUROPEA Y COORDINACIÓN DE LAS CUESTIONES RELATIVAS A LA UEM

Más allá del argumento económico a favor de la coordinación, la creación del Mercado Único y la moneda única, y el requisito de que los Estados miembros de la UE coordinen sus políticas económicas dentro de un marco europeo, suponen una transferencia de competencias en materia de política económica del nivel nacional al nivel europeo. Esta transferencia de competencias, que puede ser parcial o incluso completa en áreas específicas, también tiene sus repercusiones en la representación de esos ámbitos de la política en los foros internacionales.

1 Los aspectos positivos de la globalización se destacaron en el artículo titulado «Globalización, comercio y macroeconomía de la zona del euro», *Boletín Mensual*, BCE, enero de 2008. Véase también el artículo sobre los beneficios de la cooperación mundial titulado «La crisis financiera y el fortalecimiento de la cooperación internacional», *Boletín Mensual*, BCE, enero de 2011.

Concretamente, en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, respecto a lo que la UE tiene competencia interna exclusiva, es la UE la única responsable de la representación exterior de esa competencia. Considerando, específicamente, las competencias relevantes para la UEM, este principio se aplica a la política monetaria única y a la política cambiaria, y, a nivel de la UE, a la política de competencia y a la política comercial común. En cada uno de estos ámbitos, las instituciones pertinentes de la UE representan su competencia en la política respectiva en los foros internacionales.

En ámbitos en los que son competentes tanto la UE como los Estados miembros, la representación suele ser más compleja. Al respecto, cabe señalar las políticas económicas y financieras. Mientras que algunas competencias (como el Mercado Único, incluida la regulación financiera, así como la energía y el medio ambiente) se reparten entre la UE y los Estados miembros, otras materias, en particular la política fiscal y las políticas estructurales, han seguido siendo, en gran medida, competencia de los respectivos países, si bien están sujetas a herramientas de coordinación y vigilancia a nivel europeo. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea estipuló en un dictamen que,

«.. cuando resulte que la materia de un Acuerdo o de un Convenio está comprendida en parte dentro de la competencia de la [Unión] y en parte dentro de la de los Estados miembros, es necesario garantizar una estrecha cooperación entre estos últimos y las instituciones de la [Unión] tanto en el proceso de negociación y de celebración, como en la ejecución de los compromisos asumidos. Esta obligación de cooperar deriva de la exigencia de unidad en la representación internacional de la [Unión]»².

Las competencias compartidas de mayor relevancia desde la perspectiva de la UEM son las relativas al mercado interno. En este caso, existe un incentivo económico para que los Estados miembros de la UE coordinen sus posiciones en los foros internacionales, habida cuenta de la mutua interconexión de sus economías, y también la obligación legal de hacerlo, debido al amplio es-

pectro que abarcan las iniciativas de la UE en esta materia, que se traduce en un alto grado de armonización de sus legislaciones nacionales. Los Estados miembros de la UE comparten, además, un interés común en garantizar la coherencia entre la reglamentación de la UE y la normativa internacional, a fin de evitar el arbitraje regulatorio.

También existe un argumento lógico para que los Estados miembros de la UE y los países de la zona del euro coordinen su representación en lo tocante a cuestiones o políticas que, como la política fiscal y las políticas estructurales, son en gran medida de competencia nacional. Ello es así porque estas políticas se orientan por los marcos de política de la UE y, al mismo tiempo, están sujetas cada vez más a la cooperación internacional. Así pues, la estructura institucional de las políticas de la UE y de la zona del euro ha de respetarse y estar representado de forma adecuada.

En vista de las mayores exigencias del marco de gobernanza, el argumento a favor de la coordinación resulta especialmente relevante para los países de la zona del euro. Por ejemplo, en el contexto del Marco para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado, propuesto por el G 20, y en lo tocante a las evaluaciones de los desequilibrios externos, es necesario tener en cuenta debidamente la dimensión europea. Asimismo, en el momento de las consultas multilaterales sobre los desequilibrios mundiales de 2006, dirigidas por el FMI, la zona del euro participó junto con otros países de importancia sistémica, es decir, China, Japón, Arabia Saudí y Estados Unidos. Otro ejemplo de la percepción de la zona del euro como entidad con derecho propio son los informes sobre los efectos de contagio (*spillover reports*) que el FMI preparará en 2011 para la zona del euro y también para China, Japón, Reino Unido y Estados Unidos. Además, la UE es miembro con derecho propio del G 20, que ha hecho su aparición en la escena mundial como el principal grupo informal encargado de coordinar la respuesta de las políticas a la crisis actual a nivel mundial.

² Dictamen n.º 2/91 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 19 de marzo de 1993, Rec. p. I-01061.

Finalmente, cabe señalar también que, según los resultados de una encuesta reciente³ del Eurobarómetro, la mayoría de los ciudadanos de la UE no consideran que sus países están mejor posicionados para representar sus intereses en materias relacionadas con la UE y la UEM actuando a nivel individual en los foros internacionales. De hecho, menos de uno de cada diez ciudadanos de la UE cree que el gobierno de su país es el agente adecuado para discutir la regulación y la reforma de los mercados financieros mundiales y, en cambio, se confía más en los organismos internacionales y europeos a la hora de abordar esas tareas. Muchos ciudadanos están a favor de que la UE desempeñe un papel más destacado en la escena internacional y más de ocho de cada diez defienden que la UE juegue un papel más importante en el proceso de desarrollo de nuevas normas para el sector financiero mundial. Estos resultados sugieren que en los Estados miembros de la UE, los ciudadanos respaldan claramente la cooperación internacional en cuestiones de carácter europeo.

2 COMPLEJIDAD DE LA REPRESENTACIÓN EXTERIOR DE LA UEM

Si bien la justificación lógica para que los Estados miembros de la UE coordinen su participación en la cooperación internacional es clara, su representación en las instituciones y foros internacionales se caracteriza por cierto grado de complejidad.

La representación de la «vertiente monetaria» de la UEM está unificada y es coherente. La política monetaria única está representada a través del BCE en todos los foros e instituciones relevantes.

Esta claridad se deriva del hecho de que la política monetaria es competencia exclusiva de la UE, lo que significa que la UE es la única responsable de su representación exterior. Al BCE se le asigna, a través del Tratado, una clara función de decisión respecto a esta representación (véase recuadro). Una claridad similar se aplica a la política cambiaria, que también es competencia exclusiva de la UE. Sin embargo, a diferencia de la política monetaria, tanto el BCE como el Consejo ECOFIN (de hecho, el Eurogrupo⁴) participan de esta competencia. Los participantes en el Eurogrupo examinan periódicamente la evolución de los tipos de cambio y tanto el presidente del Eurogrupo como el presidente del BCE participan en reuniones informales en las que se discuten cuestiones relacionadas con los tipos de cambio. Esta organización específica para la representación exterior en las cuestiones monetarias y cambiarias ha exigido que se realicen algunos ajustes en las normas y procedimientos de los foros e instituciones internacionales, que se describen en la sección siguiente. El marco tradicional de cooperación internacional, en el que la pertenencia se asocia, en general, al país, no se ajustaba a la participación de una unión monetaria que no es, al mismo tiempo, una verdadera unión política, es decir, una moneda con un banco central pero sin un «gobierno».

3 Gobernanza Económica en la Unión Europea, Eurobarómetro Estándar 74, enero de 2011.

4 El Eurogrupo se creó para satisfacer la necesidad de una mayor coordinación de las políticas económicas entre los Estados miembros de la UE que comparten la moneda única. En las reuniones informales del Eurogrupo participan, bajo la presidencia de su presidente electo, los ministros de Hacienda de los países de la zona del euro, el Comisario Europeo de Asuntos Económicos y Monetarios y el presidente del BCE.

Recuadro

DISPOSICIONES RELEVANTES DE LA UE SOBRE COORDINACIÓN Y REPRESENTACIÓN EN LOS TEMAS QUE AFECTAN A LA UEM

El marco de la UE para la coordinación y la representación de la UEM se basa en las conclusiones de los Consejos Europeos, el artículo 138 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFEU) y los estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo

(estatutos del SEBC). Estas disposiciones tienen por objeto garantizar la coherencia y la efectividad de la UE, para que pueda «hablar con una sola voz en temas de especial importancia para la Unión Económica y Monetaria»¹.

Base jurídica

Si bien el artículo 138 del TFEU confirma en esencia las disposiciones del Tratado de Niza en lo que respecta a la representación exterior de la UEM, refuerza claramente su redacción añadiendo una referencia explícita a «una representación única en las instituciones y conferencias financieras internacionales»², que se suma a las disposiciones existentes en relación con la adopción de posiciones comunes sobre «cuestiones que revistan especial interés para la unión económica y monetaria».³ Esas posiciones habrá de adoptarlas el Consejo (en composición de zona del euro) previa consulta al BCE, a propuesta de la Comisión Europea. El mismo marco institucional se aplica a la adopción de medidas que garanticen una representación única.

En los estatutos del SEBC se encomienda al BCE la tarea de decidir cómo estará representado el SEBC. Para evitar conflictos con las decisiones del Consejo, en el apartado 3 del artículo 6 de los Estatutos se especifica que estas decisiones «deberán entenderse sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 138 del TFEU»⁴.

Principales medidas en materia de políticas

En las conclusiones de los consejos europeos celebrados en diciembre de 1997 y diciembre de 1998 se puso en marcha la política de representación exterior de la UEM. En diciembre de 1997, el Consejo Europeo de Luxemburgo aprobó un marco básico para la puesta en práctica de una coordinación y representación exterior de la UEM: «El Consejo y el Banco Central Europeo cumplirán sus funciones en la representación de la [Unión] a escala internacional de manera eficaz y respetando el reparto de competencias previsto en el Tratado. La Comisión quedará asociada a la representación externa en la medida necesaria para permitirle ejercer el papel que le asignan las disposiciones del Tratado»⁵.

En diciembre de 1998, las conclusiones del Consejo Europeo de Viena especificaron con más detalle algunos mecanismos prácticos para la representación exterior de la UEM, a fin de reforzar la coordinación en cuestiones relativas a la UEM en foros internacionales como el FMI y el G 7: «La introducción del euro será un acontecimiento importante para el sistema monetario internacional; es imprescindible que la [Unión] desempeñe plenamente su papel en la cooperación internacional monetaria y económica, en foros como el G7 y el Fondo Monetario Internacional»⁶. Además, el Consejo Europeo reiteró su llamamiento a la cooperación entre las instituciones de la UE y los Estados miembros alentándolos a «que lleven a cabo las acciones necesarias para asegurar la preparación eficaz y oportuna de posiciones comunes y de acuerdos comunes que puedan presentarse a terceras partes en foros internacionales»⁷.

1 Párrafo 15 de las conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Viena, 11 y 12 de diciembre de 1998.

2 Apartado 2 del artículo 138 del TFEU.

3 Apartado 1 del artículo 138 de TFEU.

4 Artículo 6.1 de los Estatutos del SEBC.

5 Párrafo 46 de las conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Luxemburgo, 12 y 13 de diciembre de 1997.

6 Párrafo 14 de las conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Viena, 11 y 12 de diciembre de 1998.

7 Párrafo 15 de las conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Viena, 11 y 12 de diciembre de 1998.

La representación de la «vertiente económica» de la UEM es menos uniforme, como resultado del marco de gobernanza de múltiples niveles de la UE, en el que las competencias respecto a las políticas económicas y financieras se reparten, en diferentes grados, entre la UE y los Estados miembros que la integran. Las políticas económicas son, en gran medida, competencia de cada país. En estos ámbitos, los Estados miembros de la UE pueden decidir respecto a su propia representación, aunque es necesario tener en cuenta que las políticas económicas y financieras están sujetas a marcos de coordinación a nivel de la UE. Las políticas financieras constituyen otro ejemplo de ámbito en el que tanto la Comisión Europea como las autoridades nacionales pueden ejercer competencias regulatorias. Además, existen varios otros factores que hacen que la coordinación de la representación exterior en cuestiones de relevancia para la UEM sea más compleja.

En primer lugar, algunas cuestiones son relevantes para la UE en su conjunto (por ejemplo, las relacionadas con el mercado único y el sector financiero), mientras que otras atañen solo a la zona del euro (por ejemplo, las políticas monetaria y cambiaria del euro), lo que significa que se requieren procesos de coordinación diferentes. Esta situación se manifiesta, en particular, en el G 20, en el que, por ejemplo, la dimensión zona del euro es relevante para los debates sobre los desequilibrios globales, mientras que la dimensión UE lo es cuando se discute la regulación del sector financiero.

Una segunda complicación es que no todos los Estados miembros de la UE están representados en todos los foros e instituciones internacionales. Mientras que todos ellos son miembros del FMI, solo un subconjunto está representado en la OCDE, el G 7, el G 20 o el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, en sus siglas en inglés).

En tercer lugar, el hecho de que las competencias se reparten entre varias instituciones de la UE también podría complicar la representación exterior de la UEM. Mientras que una sola institución —el BCE— decide y habla por la política monetaria única, varios órganos e instituciones de la UE son parte inte-

resada en las cuestiones económicas y financieras. Por ejemplo, la representación de una posición común de la UE sobre regulación del sector financiero en el G 20 puede implicar a la Comisión Europea, el Consejo ECOFIN, el BCE y el Sistema Europeo de Supervisión Financiera, de reciente creación.

En cuarto lugar, la representación exterior de la «vertiente económica» de la UEM se complica por el hecho de que el marco establecido para la cooperación internacional se basa, principalmente, en los países y, por lo tanto, no se ajusta a la participación de grupos de integración regional. En consecuencia, los representantes de los distintos países pueden encontrarse en situaciones en que tienen que representar competencias de la UE en nombre de la UE. Es, por ejemplo, el caso del Directorio Ejecutivo del FMI, del que no forman parte ni la Comisión Europea ni la Presidencia del Consejo de la UE, y en el que el BCE solo participa como observador (véase más adelante).

3 EXAMEN DE LOS ACUERDOS EN VIGOR

Al examinar algunos de los acuerdos actualmente en vigor en los foros e instituciones internacionales, se ponen de manifiesto las complejidades de la representación exterior en los temas relevantes para la UE y la UEM mencionados anteriormente. Con el tiempo, la UE y la zona del euro han desarrollado procedimientos para ayudar a preparar los debates internacionales en materia de políticas. Por ejemplo, los diversos puntos del orden del día de las reuniones internacionales a nivel de ministros de Hacienda —como la cooperación internacional en materia de política económica, la regulación financiera y la reforma del sistema monetario internacional— los debaten y preparan, a nivel de la zona del euro o de la UE, el Eurogrupo y el Consejo ECOFIN, así como sus respectivos subgrupos, como el Grupo de Trabajo del Eurogrupo (EWG, en sus siglas en inglés) o el Comité Económico y Financiero (CEF). Dentro del Eurosistema/SEBC, el Comité de Relaciones Internacionales del BCE asiste a los órganos rectores del BCE en la formulación de opiniones comunes sobre cuestiones de política internacional de rele-

vancia para los bancos centrales y sirve de foro de debate e intercambio de opiniones.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

En el Directorio Ejecutivo del FMI, que es el órgano responsable de las decisiones que afectan a la actividad cotidiana de la institución, los países de la zona del euro se encuentran repartidos en ocho de un total de 24 jurisdicciones, y los Estados miembros de la UE en más de diez jurisdicciones (véase cuadro). Francia, Alemania y Reino Unido designan, cada uno, su propio Director Ejecutivo, mien-

tras que los demás países se encuadran en grupos mixtos que incluyen también países no pertenecientes a la UE. La composición de estos grupos mixtos es el resultado de decisiones voluntarias adoptadas cuando los países ingresaron en el Fondo o de cambios posteriores realizados con el fin de asumir posiciones de mayor influencia en otra jurisdicción.

El Convenio Constitutivo estipula que solo pueden ser miembros del FMI países a título individual. Para que el BCE pudiera estar representado en el FMI sin modificar esta norma, se le otorgó categoría de observador a finales de 1998. Esta solución pragmática permite que un observador del BCE participe en las reuniones del Directorio Ejecutivo del FMI en las que se traten temas de relevancia directa para el BCE. Además, el presidente del BCE y el Comisario Europeo de Asuntos Económicos y Monetarios asisten a las reuniones que celebra el Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI) dos veces al año en el contexto de las Reuniones de Primavera y de las Reuniones Anuales del FMI.

Desde 1997, los Estados miembros de la UE han mejorado su coordinación en los asuntos relacionados con el FMI. La coordinación se realiza en reuniones que se celebran en Bruselas, en particular en el subcomité del CEF sobre el FMI y cuestiones relacionadas (SCIMF, en sus siglas en inglés), o directamente en Washington, en el grupo EURIMF, en el que participan los representantes de los Estados miembros de la UE en el FMI. Dependiendo del tema que se trate, es la zona del euro la que desarrolla las opiniones comunes, o bien, participan todos los Estados miembros de la UE. Por ejemplo, la discusión del informe insignia del FMI, las Perspectivas de la Economía Mundial, que conlleva un debate de la evolución económica, financiera y de los tipos de cambio a escala mundial, se prepara habitualmente entre los países de la zona del euro. Además, para las Consultas del Artículo IV⁵ con los países de la zona en

Dispersión actual de los Estados miembros de la UE en diez jurisdicciones en el FMI

Alemania

Francia

Reino Unido

Jurisdicción de Bélgica

Bélgica

Austria

Hungría

República Checa

República Eslovaca

Luxemburgo

Eslovenia

Otros tres países

Jurisdicción de los Países Bajos

Países Bajos

Rumanía

Bulgaria

Chipre

Otros diez países

Jurisdicción de México — España — Venezuela

España

Otros siete países

Jurisdicción de Italia

Italia

Grecia

Portugal

Malta

Otros tres países

Jurisdicción de Canadá

Irlanda

Otros once países

Jurisdicción de los países nórdicos

Suecia

Dinamarca

Finlandia

Lituania

Letonia

Estonia

Otros dos países

Jurisdicción de Suiza

Polonia

Otros siete países

5 Las Consultas del Artículo IV son exámenes periódicos de las políticas y la evolución económica de los países miembros que realiza el FMI en el marco de las funciones de supervisión que ejerce la institución. El FMI también lleva a cabo un examen periódico de las políticas monetarias, financieras y económicas de la zona del euro como complemento a las Consultas del Artículo IV realizadas con cada uno de los países que integran la zona.

el Directorio Ejecutivo del FMI, la zona del euro habla con una sola voz y emite un comunicado por escrito, que incluye una sección especial sobre política monetaria, elaborada por el BCE.

Las opiniones comunes respecto al Informe sobre Estabilidad Financiera Global (GFSR, en sus siglas en inglés), que se centra en cuestiones relacionadas con los mercados financieros y su evolución, las preparan los Estados miembros de la UE, habida cuenta de la existencia del mercado financiero único. Un ejemplo de la aplicación del principio de una sola voz para los Estados miembros de la UE es el comunicado escrito que presenta en nombre la UE en las reuniones semestrales del CMFI el Estado miembro que ostenta la Presidencia rotatoria de la UE. Respecto a otras cuestiones, los términos de referencia comunes proporcionan un conjunto de mensajes que han de integrarse en las declaraciones individuales de los Directores Ejecutivos de la zona del euro o de los países de la UE.

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS

Como en el caso del FMI, solo los países pueden ser miembros de la OCDE. Sin embargo, a diferencia del FMI, solo un subconjunto de 21 Estados miembros de la UE son miembros de la OCDE, a saber, Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia y Reino Unido. Además, el BCE y la Comisión Europea también asisten a algunas reuniones de la OCDE.

Entre los comités y grupos de trabajo de la OCDE en los que participan representantes de la UE, destaca por su especial relevancia el Comité de Análisis de la Economía y del Desarrollo Económico (EDRC, en sus siglas en inglés). La principal función del EDRC es analizar la situación económica y las políticas de cada país miembro de la OCDE. También lleva a cabo exámenes económicos periódicos de la zona del euro y de la UE, a fin de identificar los principales aspectos de la evolución económica y analizar las distintas opciones que,

en materia de políticas, pueden considerarse para abordar la situación. Estos exámenes complementan los que se realizan para cada país de la zona del euro y Estado miembro de la UE a título individual. Para los exámenes correspondientes a la zona del euro y la UE, el Comité Económico y Financiero (CEF) elabora unos términos de referencia comunes, en colaboración con el BCE para la sección sobre política monetaria.

FOROS INFORMALES DE MINISTROS DE HACIENDA Y GOBERNADORES DE BANCOS CENTRALES

MINISTROS DE HACIENDA Y GOBERNADORES DE BANCOS CENTRALES DEL G 20

Las complejidades que entraña la representación exterior de la UEM también pueden observarse en el marco de cooperación dentro del G 20, que fue diseñado por los líderes de este grupo en la reunión cumbre celebrada en Pittsburgh en septiembre de 2009, como principal foro de cooperación económica.

Francia, Alemania, Italia y Reino Unido son miembros del foro de ministros de Hacienda y gobernadores de bancos centrales del G 20, mientras que España asiste como invitado permanente. La UE también es miembro de este foro, en el que está representada por el BCE, la Presidencia rotatoria del Consejo de la UE y la Comisión Europea. En las reuniones de los líderes del G 20 que se han celebrado desde 2008, la UE ha estado representada por el presidente del Consejo Europeo y por el presidente de la Comisión Europea. Para las reuniones de ministros de Hacienda y gobernadores de bancos centrales, los Estados miembros de la UE preparan unos términos de referencia comunes. Además, se distribuye entre los miembros del G 20 una circular en la que se describen las principales prioridades de la UE en materia de políticas.

MINISTROS DE HACIENDA Y GOBERNADORES DE BANCOS CENTRALES DEL G 7

Los ministros de Hacienda y gobernadores de bancos centrales del G 7 analizan, principalmente, la evolución económica y financiera y las perspectivas de sus respectivos países o áreas económicas, incluidas las cuestiones relacionadas con los tipos

de cambio. Francia, Alemania, Italia y Reino Unido son miembros del G 7. Además, a las reuniones de ministros de Hacienda y gobernadores de bancos centrales del G 7 se invita tanto al presidente del BCE como al presidente del Eurogrupo, mientras que el Comisario Europeo de Asuntos Económicos y Financieros solo participa en algunas sesiones de las reuniones (al igual que los gobernadores de los bancos centrales de Francia, Alemania, Italia y Reino Unido).

CONSEJO DE ESTABILIDAD FINANCIERA

El Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, en sus siglas en inglés), creado en abril de 2009 como sucesor del Foro de Estabilidad Financiera, es un órgano fundamental para hacer frente a las vulnerabilidades, así como para formular y aplicar sólidas políticas regulatorias, de supervisión y de otro tipo, a fin de salvaguardar la estabilidad financiera. Las autoridades de varios Estados miembros de la UE —Alemania, España, Francia, Italia, Países Bajos y Reino Unido— están representadas en el FSB. Además, también son miembros el BCE y la Comisión Europea. A nivel de la UE, el Comité de Servicios Financieros de la UE, que contribuye a la preparación de las reuniones del CEF sobre cuestiones de política financiera, desarrolla opiniones comunes sobre diferentes temas de la agenda del FSB.

BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES Y OTROS FOROS DE BANCOS CENTRALES

El Banco de Pagos Internacionales (BPI) fomenta la cooperación monetaria y financiera internacional y actúa como banco para los bancos centrales. Desempeña su mandato actuando, entre otras cosas, como foro de debate y de toma de decisiones entre los bancos centrales y en el seno de la comunidad financiera y de supervisión internacional. Como accionistas del BPI, el BCE y la mayoría de los bancos centrales de la zona del euro participan en la Asamblea General Anual del BPI. El presidente del BCE es también un miembro electo del Consejo de Administración del BPI.

Auspiciada por el BPI, la reunión bimensual —Global Economy Meeting (GEM)— es el prin-

cipal foro de debate para los gobernadores de bancos centrales a escala mundial. Los gobernadores evalúan la situación económica y financiera mundial y analizan el sistema financiero mundial. Los gobernadores de los bancos centrales de varios Estados miembros de la UE (Bélgica, Alemania, España, Francia, Italia, Países Bajos, Polonia, Suecia y Reino Unido) son miembros de la GEM. Además, los gobernadores de los bancos centrales de la República Checa, Dinamarca, Irlanda, Grecia, Hungría, Austria, Portugal, Rumanía y Finlandia asisten a las reuniones con carácter rotatorio como observadores. El presidente del BCE es miembro de la GEM y también la persona que preside actualmente dicha reunión.

El BPI también actúa como núcleo de una serie de comités permanentes, entre los que revisten particular relevancia los siguientes:

- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS, en sus siglas en inglés);
- Comité sobre el Sistema Financiero Global (CGFS, en sus siglas en inglés);
- Comité de Sistemas de Pago y Liquidación (CPSS, en sus siglas en inglés);
- Comité de los Mercados

El BCBS constituye un foro de cooperación habitual sobre cuestiones de supervisión bancaria con el objetivo de potenciar la comprensión de los principales temas relacionados con la supervisión y mejorar la calidad de la supervisión bancaria a escala mundial. Las autoridades supervisoras de varios Estados miembros de la UE (Bélgica, Alemania, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Suecia y Reino Unido) forman parte de este comité. El BCE asiste como observador a las reuniones del BCBS.

El CGFS tiene encomendada la misión de identificar y evaluar las posibles fuentes de tensiones en los mercados financieros mundiales, fomentar la comprensión de los fundamentos estructurales de los mercados financieros y promover mejoras en

el funcionamiento y la estabilidad de dichos mercados. Las autoridades de Bélgica, Alemania, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Suecia y Reino Unido, así como el BCE, son miembros del CGFS.

El CPSS contribuye a reforzar la infraestructura de los mercados financieros promoviendo sistemas de pago y de liquidación sólidos y eficientes. El CPSS es un órgano responsable del establecimiento de estándares para los sistemas de pago y, en colaboración con la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO), para los sistemas de compensación y liquidación de valores y derivados financieros. Sirve, además, como foro para que los bancos centrales vigilen y analicen la evolución de los sistemas nacionales de pago, liquidación y compensación, así como de los sistemas de liquidación transfronterizos y multidivisa. Los bancos centrales de Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Suecia y Reino Unido, así como el BCE, son miembros del CPSS.

El Comité de los Mercados constituye un foro para el intercambio abierto e informal de opiniones sobre la evolución reciente de los mercados financieros y las posibles implicaciones, a corto plazo, de algunos hechos puntuales para el funcionamiento de dichos mercados y de las operaciones de los bancos centrales. Por lo que respecta a la representación europea, el Comité de los Mercados agrupa a funcionarios de los BCN de Bélgica, Alemania, España, Francia, Italia, Países Bajos, Suecia y Reino Unido, así como del BCE.

4 RETOS Y OPORTUNIDADES DE CARA AL FUTURO

Si bien todos los Estados miembros de la UE tienen un fuerte incentivo económico, así como la obligación jurídica de hacerlo, coordinar sus posiciones a nivel internacional, este incentivo, como se argumentó anteriormente, es particularmente fuerte en el caso de los países de la zona del euro en virtud de la integración más estrecha derivada del hecho de compartir una moneda única. Por consiguiente, las siguientes observaciones sobre los retos y las oportunidades que se abren de cara

al futuro se basan, principalmente, en una perspectiva de la zona del euro.

Muchas de las complicaciones descritas anteriormente podrían solucionarse si los países de la zona del euro aprovecharan lo dispuesto en el artículo 138 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFEU, en sus siglas en inglés) (véase recuadro) y designaran un solo representante para la UEM. Esto plantea el interrogante de por qué, si los incentivos para lograr una mejor coordinación están claros, aun no se ha llevado a cabo. Una explicación posible habría que buscarla en los modelos de economía política que predicen que, cuando un posible cambio de política económica proporciona beneficios marginales a un grupo más grande, pero impone la concentración de las pérdidas en un grupo más pequeño, pueden prevalecer las opiniones de este último grupo en la medida en que tiene un incentivo y una capacidad de organización mayores.

Aplicando este principio a la representación exterior de la UEM podría afirmarse entonces que las ventajas derivadas de una representación más unificada benefician a un grupo difuso —los ciudadanos europeos— cuyos intereses estarían representados de forma más eficaz en la escena internacional. Las pérdidas se concentran en un grupo más pequeño —algunos gobiernos de la zona del euro— que podrían perder su puesto en la mesa en los foros internacionales. Sin embargo, hay que considerar algunas nuevas dinámicas que podrían alterar el análisis de coste/beneficio que los gobiernos nacionales aplican a una representación más unificada.

NUEVA DINÁMICA DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

En primer lugar, la integración europea es un proceso en marcha. El Tratado de Lisboa establece metas muy ambiciosas y exige cambios importantes en el contexto en el que la UE maneja sus relaciones externas. En particular, y pese a todas las dificultades obvias, el Tratado persigue el objetivo de fortalecer la voz de Europa en la escena mundial mejorando la consistencia general y la coherencia de la política exterior y de seguridad común con las políticas exteriores de la UE, especialmente las relativas al

comercio, la cooperación para el desarrollo y la ampliación. A tal efecto, se han producido varios cambios institucionales importantes. El nuevo cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (cuyo titular es, al mismo tiempo, Vicepresidente de la Comisión Europea responsable de las relaciones exteriores) tiene por objeto unificar la representación externa en materia de política exterior y de seguridad con la relativa a otras competencias exteriores de la UE. Con la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, respaldado por una red mundial de delegaciones de la UE se pretende establecer un servicio diplomático de la UE encaminado a coordinar progresivamente las relaciones bilaterales de la UE con terceros países, así como sus relaciones multilaterales. El cargo de presidente electo del Consejo Europeo, creado también por el Tratado de Lisboa, proporciona un representante exterior en materia de política exterior y de seguridad a nivel de jefes de Estado o de Gobierno.

Estas novedades suponen que, en cuestiones de relevancia mundial, la UE está llamada a convertirse progresivamente en el nivel en el que habrán de coordinarse las acciones. Esta evolución general también podría crear una dinámica favorable para la representación exterior de la UEM, tanto más cuanto que la importancia de la cooperación económica a nivel internacional ha aumentado desde el inicio de la crisis. De hecho, la aspiración a una política exterior de la UE más unificada puede finalmente necesitar también estar respaldada por una posición exterior más coherente respecto a los temas de la UEM o, en particular por parte de los miembros de la UEM, respecto a las cuestiones económicas y financieras globales de forma más general.

Además, los marcos que rigen las políticas económicas y financieras en la UE se han reforzado o se están mejorando actualmente. Las medidas encaminadas a lograr una gobernanza económica más completa y estricta reflejan una enseñanza básica extraída de la crisis, a saber, que la discrecionalidad por parte de los países en el ejercicio de la política fiscal y de las políticas macroeconómicas más generales ha de orientarse a sustentar la estabilidad de la UEM en su conjunto⁶. En esta misma

lógica se basa el fortalecimiento sustancial del marco de coordinación de las políticas de supervisión a nivel de la UE mediante la creación del Sistema Europeo de Supervisión Financiera⁷. La crisis está llevando también a reforzar la regulación financiera de la UE y ha preparado el terreno para una mayor cooperación europea en materia de gestión y resolución de las crisis financieras. Estas innovaciones imponen límites a la discrecionalidad nacional respecto a las políticas económicas y financieras más estrictos que antes y refuerzan la necesidad y el incentivo de cooperar en su representación exterior. Además, la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad a partir de 2013 proporcionará un marco permanente para que las autoridades europeas brinden asistencia financiera a los países de la zona del euro con dificultades financieras. Así se reforzará aún más el incentivo para que la zona del euro hable con una sola voz. En la medida en que la asistencia financiera se proporciona conjuntamente con el FMI, es posible que la zona del euro haga oír su voz con más fuerza en este organismo.

NUEVA DINÁMICA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

A nivel Internacional se están produciendo también acontecimientos importantes que pueden afectar a la forma en que los gobiernos de la UE y de la zona del euro ponderan las ventajas de una representación más unificada. La reciente crisis ha dado lugar a un mayor reconocimiento de la importancia económica y la relevancia sistémica de las economías emergentes y, por ende, de la necesidad de integrarlas mejor en la gobernanza mundial. Las economías emergentes representan alrededor de un tercio del PIB mundial a los tipos de cambio de mercado y cerca de la mitad en términos de paridad del poder adquisitivo (PPA). Las proyecciones actuales del FMI indican que el peso de las economías emergentes en el PIB mundial aumentará aún más, hasta el 39 % a los tipos

6 Para más información sobre este tema, véase el artículo titulado «La reforma de la gobernanza económica de la zona del euro: elementos esenciales», *Boletín Mensual*, BCE, marzo de 2011.

7 Para más información, en particular sobre la Junta Europea de Riesgo Sistémico, véase el capítulo 6 del Informe Anual 2010 del BCE.

de cambio de mercado y hasta el 53% en términos de la PPA en 2015. Si bien el papel cada vez más destacado de las economías emergentes era una tendencia reconocida antes de la crisis financiera mundial, la crisis ha acelerado la necesidad de modificar la gobernanza mundial y ha reforzado su legitimidad.

Un primer ajuste visible fue —como se mencionó anteriormente— el papel más importante de los ministros de Hacienda y los gobernadores de bancos centrales del G 20 y la organización de reuniones periódicas a nivel de jefes de Estado o de Gobierno. El Foro de Estabilidad Financiera dio paso al Consejo de Estabilidad Financiera, con un mayor número de miembros que, en la actualidad, coinciden básicamente con los del G 20. Por lo que respecta al FMI, incluso antes de la crisis, ya se había debatido ampliamente la necesidad de reformar su estructura de gobierno a fin de aumentar su legitimidad y eficiencia. En este contexto, se ha prestado gran atención a la importancia de las economías emergentes en lo que se refiere a las cuotas en la institución y al tamaño y la composición del Directorio Ejecutivo del FMI. En noviembre de 2010, en el marco de una reforma exhaustiva, el Directorio aprobó —tras un acuerdo político alcanzado en el G 20—, en primer lugar, transferir cuota y derechos de voto de las economías avanzadas a las emergentes y, en segundo lugar, reducir en dos el número de Directores Ejecutivos que representan a los países avanzados de Europa, en un Directorio elegido en su totalidad, para favorecer a las economías emergentes⁸.

La UE y la zona del euro, junto con los países de Europa no pertenecientes a la UE, tendrá que decidir ahora cómo cumplir este compromiso antes de finales de 2012. La creciente importancia de las economías emergentes se traducirá, con el tiempo, en que estas tendrán un peso específico cada vez mayor en el FMI, al tiempo que se reducirá el de las economías avanzadas, incluidos los países europeos. Dado que Europa obligatoriamente verá reducirse en cierta medida su importancia económica

relativa y que tendrá que liberar espacio en los órganos rectores del FMI, parecería aconsejable que la zona del euro adoptase un enfoque activo.

El entorno internacional cambiante y la nueva dinámica del proceso de integración europea son un sólido argumento para que la UE y la zona del euro reconsideren la representación exterior de las cuestiones relativas a la UE y a la UEM. Además de los crecientes vínculos entre las economías, la reciente crisis ha puesto de manifiesto las relaciones que existen entre los distintos ámbitos de la política económica. Por consiguiente, es preciso dar respuestas integrales, que abarquen no solo las cuestiones macroeconómicas, regulatorias y de supervisión, sino también los aspectos relativos a la gobernanza. Para influir eficazmente en el debate global de todos estos temas, Europa haría bien en redoblar sus esfuerzos para hablar con una sola voz.

Para alcanzar este objetivo, los Estados miembros de la UE tendrán, como mínimo, que acelerar los procesos de coordinación internos y seguir las directrices acordadas conjuntamente en materia de políticas cuando se debatan las cuestiones pertinentes en los foros internacionales. No obstante, habrá que redoblar los esfuerzos para que Europa haga oír su voz en la escena internacional en la medida que le corresponde por su peso económico. La actual dispersión de la representación europea no solo es subóptima desde el punto de vista de la eficacia y la eficiencia cuando se trata de defender los intereses de la UE y de la UEM, sino que, además, choca cada vez más con las expectativas de los socios internacionales. Esforzarse en consolidar la representación europea seguirá siendo un instrumento de política útil para promover la articulación de la voz de Europa en los debates internacionales sobre las políticas económicas en los próximos años.

8 El acuerdo hace referencia a los Directores Ejecutivos que representan a países avanzados de Europa, lo que significa que en la solución que se adopte habrá que tener también en cuenta a los países avanzados no pertenecientes a la UE, en particular Suiza y Noruega.