

Vicisitudes de la difícil pero necesaria unificación monetaria europea

Alma Chapoy Bonifaz*

En la segunda posguerra, Europa ha destacado por sus esfuerzos en favor de la unificación económica e incluso política.

Prueba de ello ha sido el surgimiento de organizaciones como el Consejo para la Ayuda Económica Mutua (COMECON, 1949) en lo que fue el bloque socialista, la Comunidad Económica Europea (CEE, 1957) y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC, 1960).

Los avances más notables se han dado en la CEE, pues además de registrar mejoras sustanciales de orden económico y de estrechar vínculos entre sus miembros, el número de éstos pasó de los seis originales a los actuales doce.

Tal ha sido su éxito, que ante la imposibilidad de incorporarse de lleno a la CEE, la AELC se une a ella para constituir ambas el Área o Espacio Económico Europeo (EEE) a partir de 1993. Europa Oriental ha iniciado también diversos acercamientos con la CEE.

En el proceso de integración económica, la unificación monetaria es un aspecto de vital importancia y hacia ella se encamina actualmente la CEE. Aunque con forcejeos y limitaciones, desde hace

* Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

años funciona allí el Sistema Monetario Europeo (SME), y se espera que alrededor de fin de siglo la unión monetaria culmine al crearse una moneda común y un banco central único para toda el área.

Por su trascendencia y actualidad, se abordará este tema, con cierto detalle, en las siguientes páginas.

La Comunidad Económica Europea (CEE)

Desde antes de que concluyera la Segunda Guerra Mundial, surgió en Europa un fuerte movimiento inspirado en los ideales integracionistas.

Dentro de este contexto, los gobiernos en el exilio de Bélgica, Holanda y Luxemburgo, firmaron en Londres (septiembre de 1944) el acuerdo que dio nacimiento al BENELUX, unión aduanera¹ que entró en vigor en 1948, y cuyos logros se consideraron escasos.

Esto hizo nacer la idea de llevar a cabo la unificación "por sectores", esto es, establecer un mercado único para un número limitado de bienes dentro de un área determinada. Este tipo de arreglos abarcarían gradualmente a más productos y a más países, hasta conseguir la unificación total de Europa.

Así surgió el 18 de abril de 1951 la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), conforme al plan propuesto por el ministro francés Robert Schumann, uno de los máximos inspiradores del movimiento paneuropeo. Para algunos, la CECA y no el BENELUX, fue el primer paso hacia la integración europea. Suscribieron el Tratado que dio origen a aquella organización: la República Federal Alemana, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo.

Guiados por el mismo espíritu integrador, esos seis países decidieron estrechar vínculos entre sí, y el 25 de marzo de 1957 suscribieron el Tratado de Roma, por medio del cual quedó instituida la CEE.

¹ Unión aduanera: territorio aduanero único, dentro del cual se han eliminado los aranceles y otras restricciones al comercio para los países miembros de la unión, manteniéndose un arancel externo común frente a terceros países. Se diferencia de las áreas de libre comercio en que éstas permiten el libre comercio entre los países miembros, pero permiten también aranceles nacionales separados para terceros países.

Conviene aquí hacer un paréntesis para referirse a otro esfuerzo de cooperación intraeuropeo que —aunque precedió a la creación de la CEE e involucró a más países— fue decisivo en la evolución de los países comunitarios. Se trata de la Unión Europea de Pagos (UEP), organización regional creada el 19 de septiembre de 1950 por los países que formaban la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE).² Gracias a la UEP desaparecieron las medidas discriminatorias y se rompió el bilateralismo comercial de fines de los cuarenta, que fue sustituido por una liberalización en gran escala. Al permitir la compensación de pagos entre los países miembros, la UEP contribuyó a hacer convertibles las monedas de los países miembros de la OECE, entre ellas, las de la CEE.³

Cuando la UEP logró este objetivo (27 de diciembre de 1958), fue sustituida automáticamente por el Acuerdo Monetario Europeo, un esquema adaptado a las condiciones de convertibilidad. Así pues, la UEP prestó un valioso auxilio en la resolución de los problemas monetarios en los inicios de la CEE, lo cual fue de suma importancia, ya que la parte menos consistente del Tratado de Roma fue justamente la relativa a las cuestiones monetarias.

Si bien en ese Tratado se hacen diversas referencias en materia financiera, no se menciona, por ejemplo, la manera de alcanzar la libre convertibilidad de las monedas de los países miembros de la CEE, siendo que esa característica era indispensable para la liberación de los movimientos de mercancías, servicios y capitales, base del Tratado de Roma.

A través de los años, la CEE ha ido evolucionando a un ritmo variable, pero a partir de la década de los ochenta cobran fuerza

² La OECE fue constituida el 16 de abril de 1948 con el fin de llevar a cabo un programa de reconstrucción económica al amparo del Plan Marshall; sus integrantes fueron todos los países de Europa Occidental. En 1961 la OECE fue sustituida por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD); a los miembros de la OECE se sumaron otros siete —no todos ellos europeos— haciendo un total de 24 países.

³ Se dice que la moneda de un país es convertible cuando puede cambiarse con las monedas de otros países. Exige que se pueda comprar y vender libremente en el mercado por monedas extranjeras. La convertibilidad es necesaria para el desarrollo del intercambio internacional. El precio que se paga por la convertibilidad es el aumento de los riesgos de crisis en la balanza de pagos: los movimientos de capital a corto plazo de un centro financiero a otro aumentan considerablemente cuando se desmonta el mecanismo de control de cambios.

tanto el crecimiento económico de sus miembros, como el proceso integrador.

Por ello quizá no es aventurado afirmar que en el futuro previsible, la Europa Comunitaria puede transformarse en un centro de poder que desempeñe un papel protagónico —paralelo al de Japón— en el escenario económico del mundo.

Al decir esto, no se pretende restar importancia a Estados Unidos, país que aunque ha visto disminuir su fuerza económica, sin duda alguna continuará por mucho tiempo liderando la economía mundial, pues pese a la recesión iniciada en 1990, acontecimientos tales como la guerra del Golfo Pérsico y la caída del socialismo en Europa, le han infundido nueva vitalidad y lo han afianzado como gran potencia. Además, seguramente conseguirá sus propósitos de mantener al continente americano como su natural campo de acción, a través del Tratado de Libre Comercio con México y Canadá y de la Iniciativa para las Américas.

La membresía en la CEE

Se han mencionado los seis miembros originales de la CEE. En 1973 formaban ya parte de la organización los “nuevos nueve” —los seis primeros más Reino Unido, Dinamarca e Irlanda— y finalmente, desde los ochenta, con la incorporación de Grecia (1981), España y Portugal (ambos en 1986), se tienen los actuales 12 que marchan juntos hacia la plena unificación.

Sin embargo, este proceso se ha visto afectado por el inesperado colapso del socialismo en Europa del Este, lo que ofrece nuevas posibilidades, pero plantea nuevos problemas a la integración comunitaria. Como es natural, ahora ese bloque de países trata de implantar medidas que lo asimilen al sistema económico de occidente y busca un mayor acercamiento a la Comunidad.

Aunque la CEE actual no aceptará nuevos miembros hasta que el programa de 1992 opere cabalmente, se han estrechado vínculos con los principales interlocutores comerciales de la Comunidad, esto es, los integrantes de la AELC o (EFTA, por sus iniciales en inglés).⁴ Tras arduas y prolongadas negociaciones, el irrefre-

⁴ Unión de países europeos fundada en 1960 —con base en el Tratado de Estocolmo

nable ímpetu integracionista europeo hizo posible que el 22 de octubre de 1991 la CEE y la EFTA acordaran crear *una vasta zona de libre comercio* (el EEE), que comprenderá sus 19 países —con aproximadamente 380 millones de consumidores— en la que se permitirá la libre circulación de bienes, servicios, capital y personas. Con este importante paso en la construcción de la nueva Europa, surgirá el *mercado común* más grande e integrado del mundo, aventajando a la Cuenca del Pacífico y al Mercado Común de América del Norte.

Por otra parte, en enero de 1992 entró en vigor el Acuerdo de Asociación entre la CEE y Checoslovaquia, Hungría y Polonia, el cual permitirá a esos países el acceso al mercado eurocomunitario y préstamos con un bajo interés.

Hacia la unión monetaria europea

Con excepción de las revaluaciones del florín holandés (1961) y del marco alemán en 1961 y 1969, y la devaluación del franco francés en 1969, los tipos de cambio intracomunitarios fueron muy estables en los primeros 12 años de vida de la CEE.

Pero ya en 1961, la Comisión Europea había señalado que la coordinación de las medidas económicas nacionales contemplada en el Tratado de Roma sería incompleta y no podría funcionar, si no se tomaba una acción similar en el campo monetario. Ya se señaló que el Tratado de Roma es sumamente vago en este aspecto.

El prospecto de una Unión Monetaria Europea se discutió oficialmente en la Cumbre de La Haya de jefes de Estado de la CEE en diciembre de 1969, donde se alcanzó un acuerdo sobre los principios básicos, dejando a un comité especial —llamado Comité Werner, por haber sido presidido por Pierre Werner, entonces Primer Ministro de Luxemburgo— la tarea de decidir cómo llevar a cabo la transición. El Informe Werner —al igual que el Informe De-

(1959)— a fin de formar un mercado común de productos industriales entre sus miembros, aboliendo los aranceles y las restricciones a la importación. Los participantes fueron originalmente la mayoría de los países que perteneciendo a la OCEC no formaban parte —en ese entonces— de la CEE: Suecia, Noruega, Suiza, Austria, Finlandia, Islandia, Liechensstein, Reino Unido, Dinamarca y Portugal. Estos tres últimos se separaron de la EFTA para integrarse a la CEE.

lors, que se tratará enseguida— proponía el avance paralelo de la unión monetaria y de la unión económica y tenía como meta final el establecimiento de una sola moneda europea.

Con el Acuerdo Smithsoniano⁵ —que siguió al descalabro experimentado por los acuerdos de Bretton Woods— las bandas de fluctuación de las divisas fueron ampliadas del 2 al 4.5%. Esto implicó que los movimientos máximos de los tipos de cambio bilaterales en la CEE se incrementaran mucho más de lo aconsejable para el funcionamiento del Mercado Común y para avanzar en los propósitos de alcanzar la unión monetaria.

Era preciso entonces hacer más estrechos los límites de fluctuación entre las monedas comunitarias. Para ello surgió “la serpiente en el túnel”: el valor en dólares de las divisas de los países miembros se mantendría dentro de la amplia banda fijada en el Smithsoniano; pero a la vez, las divisas europeas entre sí restringirían sus movimientos a un túnel más estrecho, con límites equivalentes a la mitad de los establecidos en aquel acuerdo. Con esto pretendían defenderse ante una afluencia excesiva de divisas que pudiera poner en peligro la estabilidad monetaria y evitar los efectos de revaluaciones que afectarían negativamente el comercio exterior.

La característica esencial de “la serpiente” fue que cuando la divisa más fuerte llegaba al máximo y la más débil al mínimo, se hacían compras de esta última con la más fuerte. Periódicamente los países acreedores cambiaban su acumulación de divisas débiles por un activo de reserva más aceptable.

En marzo de 1972 “la serpiente” entró en funciones, pero en realidad no constituyó un adelanto significativo en el camino hacia la Unión Económica y Monetaria (UEM). Posteriores acontecimientos pusieron fin a ese arreglo; cuando los bancos centrales europeos dejaron de defender los márgenes frente al dólar, “la serpiente” abandonó el túnel y los tipos de cambio flotaron libremente.

⁵ Este acuerdo se firmó el 18 de diciembre de 1971 entre los miembros del G-10: a cambio de que Estados Unidos aboliera la sobretasa del 10% a las importaciones y otras medidas agresivas que formaban parte de la Nueva Política Económica —NEP— decretada por Nixon en agosto de 1971, los otros miembros del Grupo acordaron hacer un “realineamiento” de sus divisas que incluía la devaluación del dólar y la revaluación de las restantes monedas.

Las negociaciones en torno a la unión monetaria europea prosiguieron a un ritmo lento. Entre tanto se había producido la Reforma de Jamaica (enero de 1976) que institucionalizó la flotación cambiaria.

El Sistema Monetario Europeo (SME)

Fruto de una idea impulsada principalmente por Francia y la República Federal Alemana (RFA), por resolución del Consejo Europeo de fecha diciembre 5 de 1978 fue creado el SME que entró en funciones el 13 de marzo de 1979.

Dicho sistema puede definirse como un acuerdo entre los bancos centrales de los países participantes para limitar las fluctuaciones de los valores de sus respectivas monedas; se trata de un sistema de tipos de cambio semifijos, que se combina con una política de tipos de cambio flexibles frente a las otras principales divisas; esto es, con respecto a las monedas que no pertenecen al SME, las cotizaciones siguen siendo el resultado de las fuerzas del mercado, aunque con cierto manejo por parte de los bancos centrales.

A diferencia de la “serpiente” —que fue sólo un arreglo de tipos de cambio— el SME no se limita a la política monetaria sino que aspira a más amplios objetivos de integración económica, pues tiene como meta la estabilidad cambiaria a través de la convergencia del desempeño económico de sus miembros.

El hecho de que el SME se base en un Mecanismo de Tipos de Cambio (MTC) fijos pero ajustables, significa que cada moneda participante tiene una tasa central —o cotización rectora— que se expresa en la Unidad Monetaria Europea (ECU por sus iniciales en inglés: European Currency Unit), cuyo valor se calcula sobre la base de una “canasta” de las monedas participantes, y que hasta ahora ha sido sólo un mecanismo contable.

En el mercado de cambios, la cotización de cada divisa puede apartarse de las tasas centrales bilaterales en un 2.25% hacia arriba o hacia abajo (6% en el caso de la peseta española y la libra esterlina). Así se ha establecido una “red” de tasas centrales bilaterales; si las cotizaciones suben o bajan más allá de los márgenes fijados, los bancos centrales participantes tienen que intervenir comprando o vendiendo la moneda, para mantener su valor dentro de los límites establecidos.

Cabe aclarar que todos los países de la CEE firmaron el acuerdo del SME y por tanto son miembros de él, pero los no participantes en el MTC —Grecia y Portugal— no están obligados a observar los puntos de intervención para su moneda frente a las otras divisas europeas.

Gracias a una estrecha cooperación monetaria y a un manejo coordinado de los tipos de cambio, desde su establecimiento el SME ha mantenido con relativo éxito una zona de estabilidad monetaria dentro de la CEE, que se ha reflejado en cierta reducción en la variabilidad de los tipos de cambio entre las monedas del MTC, en diferenciales de tasas de interés y de tasas de inflación más bajos entre los países, así como en menor inflación global.

El MTC se ha sostenido gracias a repetidas intervenciones, pero sobre todo, a un mayor grado de coordinación de la política macroeconómica. La convergencia ha sido más marcada en el comportamiento de costos y precios, pero para lograr la estabilidad cambiaria, se requiere además convergencia de las políticas monetaria y fiscal.

La cuestión de la "simetría" en el SME

Aunque "simetría" fue la palabra más frecuente en los debates previos a la creación del SME, y los reglamentos de éste se diseñaron especialmente para "compartir la carga del ajuste", el sistema ha funcionado en la práctica como una "zona marco". La RFA —el país miembro con menor inflación y economía más vigorosa— ha establecido su política monetaria y los otros países simplemente se han vinculado al marco alemán (Deutsche Mark, DM).⁶

Por ello, la crítica más reiterada al SME es que ha operado asimétricamente, sobre todo en la formulación de la política monetaria, que ha estado dominada por la RFA.

La hegemonía germana quizá fue conveniente en un principio, cuando abatir la inflación era meta prioritaria en todos los países del sistema; pero hacia fines de los años ochenta, cuando dicho

⁶ Si se desea ampliar el análisis acerca del SME, consultar Giavazzi, Francesco, Stefano Micossi y Marcus Müller (editores). *The European Monetary System*. Cambridge University Press, New York, NY, EUA, 1988, XX + 424 pp.

objetivo redujo su importancia, se empezó a estudiar la manera de dejar de depender de la RFA y de diseñar medidas conjuntamente.

Unión Económica y Monetaria (UEM)

Primeros pasos

Desde la creación de la CEE en 1957, ya se tenía claro que el problema de pago de saldos entre sus miembros podría ser eliminado mediante el establecimiento de una moneda única y la creación de una reserva monetaria común en un solo banco central.

Se comprendía también, que la UEM requeriría no únicamente de la coordinación de las políticas de comercio exterior y de pagos, sino también de la transferencia de soberanía a una autoridad supranacional en materia de política financiera y de crédito, de salarios y de precios.

Sin embargo, la integración en el área financiera ha progresado a un paso en extremo modesto, pues el énfasis inicial estuvo en completar un mercado común de mercancías, basado en una política comercial conjunta frente al resto del mundo. Fue hasta 1983 cuando se empezaron a ver signos de que la unión monetaria cobraba importancia.

En ese año, la Comisión de la CEE envió una "Comunicación sobre Integración Financiera" al Consejo de Ministros. Este documento y las subsecuentes discusiones, llevaron a la conclusión de que la plena liberalización de los movimientos de capital, la integración de los servicios financieros y el reforzamiento del SME eran requisitos para el logro de un mercado plenamente unificado.

En febrero de 1986, el Consejo de Ministros de la CEE adoptó el Acta Europea Única —ratificada en 1987— cuyo principal objetivo fue la preparación de un programa amplio de mercado interno para fines de 1992. Con base en el Artículo 102 A del Tratado, el Acta hace énfasis en la cooperación económica y monetaria y en la necesidad de convergencia de las políticas sobre esas materias; la integración del comercio de bienes y servicios debe incluir de manera destacada la integración de los servicios financieros.

En el ámbito de la CEE se acepta, en términos generales, que el cumplimiento del programa de mercado interno único debe apoyarse en una política monetaria común y en la unión monetaria, pues ello ayudaría a que se produjeran menores fluctuaciones cambiarias, coadyuvando a que las transacciones entre los países sean más estables y menos costosas.

Padoa Schioppa desarrolla la idea del “cuarteto inconsistente”, esto es, la incompatibilidad del libre comercio, la plena movilidad del capital y los tipos de cambio fijos, con la autonomía nacional en la conducción de la política monetaria.⁷

Sin embargo, el camino para alcanzar la unidad financiera ha estado plagado de escollos.

El Informe Delors

En la reunión del Consejo Europeo celebrada en Hannover los días 27 y 28 de junio de 1988, se estableció un comité encargado de “estudiar y proponer etapas concretas conducentes al a UEM”. En abril de 1989, dicho Comité —presidido por Jacques Delors, presidente de la Comisión Europea— presentó al Consejo Europeo el documento conocido como Informe Delors, el cual fue aprobado en junio de ese año. A esto han seguido serios enfrentamientos en torno al ritmo con que se procederá para lograr la unión monetaria y al grado que ésta alcanzará.

El Informe Delors⁸ prevé que la UEM se lleve a cabo en tres etapas, con progresión paralela en los campos económico y monetario:

1a. Tendería a una mayor convergencia del comportamiento económico a través del fortalecimiento de la coordinación de la política económica y monetaria dentro de la existente estructura institucional. En el campo económico, se completará la creación del mercado interno y se tratará de reducir al mínimo las existentes disparidades regiona-

⁷ Padoa Schioppa, Tommaso. *El Sistema Monetario Internacional en los próximos veinticinco años*. Simposio celebrado en la Universidad de Basilea en ocasión de las Bodas de Plata de la Conferencia Per Jacobson. 12 de junio de 1988, 56 pp.

⁸ Ungerer, Horst, Jouko J. Hauvonen y otros. *The European Monetary System: Developments and Perspectives*. Washington, D.C., Occasional Paper 73, FMI, noviembre de 1990.

les. En el campo monetario se cumpliría plenamente el objetivo de crear una sola área financiera, lo que implica eliminar barreras pendientes a los movimientos de capital y divisas y cooperar más estrechamente en los campos económico y monetario. Deben desaparecer todos los obstáculos al uso privado de la ECU y Grecia y Portugal deben incorporarse al MTC del SME. Esta fase dio comienzo el 1o. de julio de 1990, excepto en el caso de España, Portugal y Grecia, países a los que se ha concedido un palzo mayor para eliminar los controles a los movimientos de capital y de divisas.

2a. Se centraría en la reforma institucional: se establecería un embrionario Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), que iría asumiendo sus funciones paulatinamente. Hacia el final de esta fase se consumaría la transferencia del poder de toma de decisiones de las autoridades nacionales al SEBC, pero éste coexistiría con las autoridades monetarias nacionales. Los bancos centrales nacionales sólo llegarían a estar legalmente subordinados al SEBC en la tercera etapa, por lo que la segunda puede considerarse como un periodo de transición y aprendizaje conducente a la toma colectiva de decisiones.

Los tipos de cambio únicamente se podrían reordenar en circunstancias excepcionales, y a medida que avanzara la convergencia económica se reduciría el margen de fluctuación en torno a los tipos de cambio centrales. Una cierta cantidad de reservas monetarias formaría un *pool* que sería utilizado para dirigir las intervenciones en el mercado de cambios, de acuerdo a los lineamientos del SEBC.

3a. Comprendería los pasos sucesivos hacia la consolidación de la unión monetaria, que se concretaría al vincular de manera irrevocablemente fija los tipos de cambio de las 12 monedas nacionales a una sola moneda y a una política monetaria común, lo que llevaría a tipos de cambio fijos y a tasas de interés determinadas por el SEBC, que será un cuerpo supranacional, libre de interferencias políticas por parte de cualquier gobierno. Dicha institución asumiría en esta fase todas sus responsabilidades: se convertiría en un banco central plenamente maduro que emitiría la moneda única y tomaría a su cargo todas las funciones de los bancos centrales nacionales existentes. Las reservas oficiales formarían un *pool* manejado por el SEBC. En el campo económico, las medidas estructurales y regionales se fortalecerían aún más y las reglas en el campo macroeconómico y presupuestal serían obligatorias. Debido a que ya no tendrían la oportunidad de financiar los déficit presupuestales simplemente con emitir dinero, los gobiernos se verán forzados a alinear sus déficit a las prácticas de los miembros menos derrochadores. Las devaluaciones competitivas para mejorar la posición comercial, quedarían excluidas.

Como se advierte, la unificación monetaria implica desplazar gradualmente los controles monetarios nacionales a un poder central de la Comunidad, lo cual ha sido causa de acres disputas.

Posición del Reino Unido y de la RFA en torno a la UEM

El más acérrimo enemigo de la unión monetaria ha sido el Reino Unido; muestra de ello fue el haber consumado su ingreso al MTC del SME hasta octubre de 1990. Una explicación para esto fueron sus altas tasas de interés y de inflación: esta última —10%— equivalía a casi tres veces la germana. Pero según declaraciones oficiales, el principal motivo fue el deseo de salvaguardar la independencia en el manejo de la política monetaria y tener margen de maniobra en vista del papel de la libra como moneda aceptada internacionalmente.

En junio de 1990, el entonces ministro de finanzas británico, John Major —opuesto a la unión monetaria en los términos planteados en el Informe Delors— presentó un plan según el cual, antes de pensar en una sola moneda para la CEE y en un sistema bancario central, debería crearse un Fondo Monetario Europeo, que emitiera —a partir del 1o. de enero de 1994— lo que sería una decimotercera moneda dentro de la Comunidad, de aceptación voluntaria y que circulara en forma paralela a las monedas de los 12, una “ECU dura” —hasta ahora la ECU ha sido sólo un mecanismo contable— que nunca se devaluaría respecto de las monedas fuertes de la CEE.

En un plazo “muy largo” la ECU evolucionaría por medio de la aceptación del público y de la demanda del mercado —más que por medio de un tratado formal— hasta convertirse en la divisa única de la Europa Comunitaria.

El plan británico subraya la necesidad de convergencia económica plena entre los diferentes países de la CEE, en cuanto a inflación, tasas de interés, déficit presupuestales, desempleo y otros indicadores económicos.

En el fondo de la actitud británica sobre la UEM, subyacen los temores despertados por la fusión de las dos Alemanias. El Reino Unido teme que al culminar la UEM, la moneda y el banco central únicos estén dominados por la RFA; ya se ha señalado cómo durante años el Bundesbank ha regido los asuntos monetarios de

Europa con su estricta política monetaria de lucha contra la inflación.

Pero a diferencia del Reino Unido, la mayor parte de los miembros de la CEE conciben a la UEM como una forma de incrementar su soberanía, pues cederían la toma de decisiones a un cuerpo que incluiría a los directores de sus bancos centrales, y no como hasta ahora que en la práctica obedecen los designios del Bundesbank.

Por su parte, el gobierno de la RFA también ha mostrado reticencias hacia la UEM, lo cual ha sido interpretado —no sin razón— como falta de disposición a perder el papel preponderante que hasta ahora ha tenido dentro de la Comunidad.

Argumenta que antes de acelerar el proceso de unificación económica por medio de la unión monetaria, habría que asegurar políticas económicas, fiscales y monetarias convergentes, tomando en cuenta que unir países que muestran déficit relativamente pequeños y baja inflación, a países muy endeudados y con alta inflación, acarrearía muchos problemas, pues una vez implantada la UEM, los países en dificultades ya no podrían manejar libremente las tasas de interés y otros instrumentos de política monetaria que consideraran podrían aliviar las tensiones sobre su economía.

Avances recientes en el proceso de la UEM (1990-1991)

Pese a las diferencias señaladas en torno a la unificación económica y monetaria, los 12 jefes de Estado y de Gobierno de la CEE coincidieron (25 de junio de 1990, Dublín), en convocar a la Conferencia Intergubernamental los días 14 y 15 de diciembre de 1990 para establecer los lineamientos no sólo de su integración económica y monetaria, sino también política.

En una reunión especial de los ministros de economía y finanzas y de los gobernadores de los bancos centrales de los países comunitarios, la Comisión de la CEE presentó un documento en el que se proponía empezar la etapa dos del proceso conducente a la UEM el 1o. de enero de 1993 y avanzar a la etapa tres y final “poco después”. En dicha reunión se comprobó una vez más la existencia de puntos de vista divergentes en cuanto a los plazos para las etapas tendientes a la materialización de la UEM. Sintetizando, esas posiciones fueron:

a. Francia, Bélgica, Italia y Dinamarca, sostuvieron que la determinación de una fecha serviría de "estímulo" al proceso de unificación, y en consecuencia apoyaban el plan original de la UEM en tres fases establecido por el Comité Delors, y el calendario propuesto por la Comisión, según el cual la segunda fase se iniciaría el 1o. de enero de 1993.

b. Un bando encabezado por el Reino Unido y la RFA —esta última de manera más discreta por los resquemores que derivan de su poderío—, no consideraba útil establecer un cronograma fijo para la UEM, y aseguraba que lo mejor era conseguir previamente una convergencia económica real entre los 12. Los países con economía más débil dentro de la Comunidad —Irlanda, Portugal y Grecia— compartían este punto de vista. Además de exigir la convergencia económica antes de avanzar en el proceso de unión monetaria, el Reino Unido mantenía su propuesta de hacer de la ECU una decimotercera moneda.

c. Aproximándose a la posición británica, España convirtió a la "ECU dura" en pieza central de un prolongado periodo de transición, durante el cual sería una decimotercera moneda y sólo después evolucionaría hasta ser la moneda única. Solchaga, ministro español de finanzas, proponía el inicio de la segunda fase el 1o. de enero de 1994, un año después de la fecha sugerida por la Comisión. También a diferencia de ésta —que pretendía que la segunda fase fuera de corta duración— propuso un periodo de adaptación de cinco a seis años, de tal forma que la UEM no ocurriera antes del año 2000.

d. Los Países Bajos propusieron una fórmula conciliatoria, consistente en fijar una fecha tentativa, que como tal no sería respetada si para entonces no se hubiera dado una convergencia adecuada de los indicadores económicos de los 12.

Finalmente, triunfó una mezcla de las propuestas española y holandesa, pues conforme a un acuerdo alcanzado por 11 de los 12 Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad —con la esperada oposición británica— reunidos con carácter extraordinario (Roma, 27 y 28 de octubre de 1990), la segunda fase de la UEM se iniciaría el 1o. de enero de 1994, si para esa fecha se dan una serie de condiciones, entre ellas: 1) el funcionamiento total y efectivo del mercado sin fronteras, previsto —ese sí— para el 1o. de enero de 1993; 2) mayores avances en la integración económica y monetaria; 3) un "progreso más perdurable y satisfactorio hacia la real convergencia monetaria".

En principio, el paso a la tercera etapa estaba previsto para el 1o. de enero de 1997.

Asimismo se cambió del 1o. de enero de 1993 al 1o. de enero de 1994, la fecha límite fijada por los miembros del Consejo Euro-

peo para la incorporación definitiva de Portugal y Grecia al MTC del SME, únicos países comunitarios que aún permanecen fuera del mismo, y a los cuales podría permitirse un margen de fluctuación más amplio, a semejanza de España y el Reino Unido.

La Conferencia Intergubernamental celebrada en Roma en diciembre de 1990 hizo oficiales esos acuerdos.

Durante una reunión del Parlamento Europeo (Estrasburgo, Francia, marzo 11 de 1991), Jacques Delors acusó en general a los Estados miembros de la CEE de estar "trabajando con demasiada lentitud" en los planes para la UEM. Respecto a las exigencias germana y británica sobre la necesidad de "convergencia económica", manifestó que la economía de cada uno de los países de la CEE no tiene necesariamente que mostrar los mismos indicadores económicos y los mismos niveles de desarrollo, para poder avanzar hacia las siguientes fases de la UEM; concluyó señalando que perseguir los mismos objetivos no implica "paralelismo".

Pese a las estridentes protestas de Delors, se fue generalizando la idea —sostenida en un principio sólo por el Reino Unido y la RFA— de que una mayor convergencia económica debe preceder a la unión monetaria.

Tratado de Maastricht

La reunión celebrada en la localidad holandesa de Maastricht (10-11 de diciembre de 1991), marcó el momento de la definición en cuanto a la adopción de una moneda y un banco central comunes hacia fines del siglo XX.

De allí surgió un programa de trabajo con cláusulas evolutivas, esto es, con aspectos que volverán a tratarse en los próximos años. Y es que el Tratado de Maastricht es, ante todo, una agenda que fija directrices acerca del procedimiento para la puesta en marcha de la unión monetaria y establece un periodo al cabo del cual habrá de hacerse un balance. Se espera que el proceso iniciado en Maastricht redunde en un mayor acercamiento de los indicadores económicos de los países involucrados; esta mayor cohesión se traducirá en una más estrecha cooperación entre los miembros de la Comunidad.

En 1996, los ministros de finanzas harán el balance al que se hizo referencia. Al efecto, evaluarán —a la luz de los criterios establecidos— el grado de convergencia alcanzado. Dichos criterios se refieren fundamentalmente a la inflación, las tasas de interés y al endeudamiento público. Este último no deberá exceder del 60% del PIB, ni el déficit del sector público ser mayor de 3% del mismo (en 1991 este último requisito no lo cumplía ni siquiera la RFA, debido a los problemas creados por la reunificación). Se contempla la posibilidad de castigar a los países con más déficit y deudas, y se les podrían imponer multas o excluirlos de los préstamos que concede el Banco Europeo de Inversiones o los Fondos comunitarios. En cuanto a las tasas de interés y de inflación, los estrictos requisitos para iniciar la etapa final de la UEM, señalan que deben estar cuando mucho 1.5% por encima de las correspondientes a los tres países con mejor desempeño económico dentro de la CEE. También se dispone que Grecia y Portugal se incorporen al MTC y que todas las monedas se adhieran a la banda de fluctuación monetaria de 2.25% del SME, cuando menos dos años antes de iniciar la fase final.

Tras la evaluación, el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno decidirá si al menos siete países comunitarios (la mitad más uno) están en posibilidades de iniciar la tercera fase de la unión monetaria.

Esto significa que finalmente se aceptó el plan —rechazado casi dos años antes y que Países Bajos rescató poco antes de la reunión de Maastricht— consistente en avanzar hacia la UEM a “dos velocidades” distintas. Así, los países con un desempeño económico más débil (Grecia, Portugal e Irlanda, y quizá España, Italia o Bélgica), tendrán un plazo mayor para incorporarse a la UEM, en tanto alinean sus indicadores económicos con los correspondientes a los miembros más desarrollados de la Comunidad.

Durante la segunda fase —que se iniciará, según lo convenido previamente, el 1o. de enero de 1994—, se creará el Instituto Monetario Europeo (IME), que coordinará la política monetaria de los Estados miembros y los preparará para la tercera fase. Este predecesor del banco central de la CEE, no tendrá una autoridad monetaria real, pues ésta seguirá descansando en los bancos centrales nacionales existentes.

Después del 1o. de enero de 1997, los países que emprendan la etapa tercera y final de la UEM, cambiarán sus respectivas divi-

sas por ECUs y crearán el Banco Central comunitario, inspirado en la Deutsche Bundesbank, independiente de las autoridades políticas de la Comunidad, y cuya prioridad será la estabilidad de precios.

Si para el 1o. de enero de 1977 no se completa el número de siete países en condiciones de implantar la moneda y el banco central únicos, la tercera fase se pospondrá al 1o. de enero de 1999.

El punto más importante en Maastricht fue, desde luego, el compromiso de adoptar la moneda única. Aquí, es preciso referirse a la posición del Reino Unido.

A fin de que ese país no vetara la integración monetaria, fue necesario incluir una “cláusula de exclusión” que le permite no incorporarse a la proyectada UEM, si bien conserva el derecho de hacerlo en el momento en que así lo decida.

Aunque lo deseable era un consenso, los 11 países restantes decidieron no modificar su proyecto en aras de complacer al Reino Unido. Podría considerarse que con la “cláusula de exclusión” y la actitud asumida por los británicos, se socavó la unidad de acción en la pretendidamente integrada CEE; pero lo importante es que siguió adelante el proceso europeo de cambio.

El Reino Unido se opuso también a apresurar el calendario de la unión política y logró que se omitiera toda mención de federalismo en el Tratado de Maastricht; pero lo más grave fue su decisión de marginarse en el crucial asunto de la moneda única.

Coordinación de la política fiscal

Un serio obstáculo para la integración financiera ha sido que la coordinación de las medidas fiscales ha tenido un progreso aún más lento que la coordinación de la política monetaria.

En varios países de la CEE hay grandes desequilibrios fiscales, medidos en relación al PIB; concretamente, los tres países de la Organización de Países para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) que se caracterizan por la más alta relación deuda pública/PIB, son también miembros de la CEE: Italia, Bélgica e Irlanda.

Esto demuestra que el perseguir la estabilidad cambiaria permite lograr cierto grado de convergencia en las medidas monetarias, pero no necesariamente en las medidas fiscales.

La entrada de Irlanda, Grecia, Portugal y España, hizo a la CEE mucho menos homogénea.⁹ Como es natural, los sistemas impositivos son menos eficientes en esos países y en consecuencia, los gobiernos dependen allí —en mucho mayor medida que en los otros países de la CEE— de los impuestos al consumo.

Por tanto, la posibilidad de avanzar hacia la plena integración financiera en la CEE, depende en gran medida de que se lleve a cabo una reforma fiscal. Sobre todo, es necesario adaptar las leyes presupuestales nacionales, a fin de que las medidas fiscales puedan hacer frente de manera más efectiva a los desequilibrios; pero sucede que la coordinación fiscal se ha convertido también en fuente de controversias en el camino hacia la unificación, en particular, las normas sobre el monto y formas de financiamiento del déficit público de cada uno de los países. El nuevo Tratado prohíbe el financiamiento monetario de los déficit y sanciona a los países que no sigan las directrices.

Con la UEM existirían reglamentos estrictos sobre déficit presupuestal, endeudamiento, inflación y tasas de interés. De acuerdo con tales reglamentos, los gobiernos tendrían déficit únicamente para financiar inversiones a largo plazo, como las de infraestructura, y tales déficit no deberían exceder del 3% del PNB del país respectivo.

También ha sido causa de problemas, la coexistencia de distintas tasas tributarias en los diversos Estados de la Comunidad.

Por ello, uno de los puntos más importantes asentado en el Libro Blanco¹⁰ es el relativo a la supresión de las barreras fiscales y las diferencias en las tasas del IVA. Esto porque —como lo señala el eminente economista Charles Kindleberger, profesor emérito del Instituto Tecnológico de Massachusetts— es necesario alcanzar una convergencia casi total de las estructuras tributarias para reducir los incentivos que inducen al público a distorsionar la distribución de recursos: por ejemplo trabajar en un país donde el Impuesto

⁹ Ver al respecto: Bliss, Christopher y Jorge Braga de Macedo. *Unity with Diversity in the European Economy: The Community's Southern Frontier*. Comisión de las Comunidades Europeas, Cambridge University Press, 1990.

¹⁰ El Libro Blanco es el acto legal presentado en 1985 por la Comisión de la Comunidad a los entonces 10 miembros, donde se establecen 282 iniciativas en diferentes campos para lograr la plena integración de los 12 miembros de la CEE.

sobre la Renta es bajo y vivir en uno donde los impuestos al consumo son bajos.¹¹

Un objeto importante es entonces lograr un acuerdo sobre la armonización del IVA y de los impuestos indirectos con vistas a suprimir las fronteras fiscales en toda la Comunidad a partir de 1993. En reunión efectuada en Luxemburgo (3 de junio de 1991), 11 Estados miembros acordaron que el tipo medio del IVA no será inferior a 15% y sólo habrá límites más bajos para productos básicos y de servicio.

Sin la fijación de tasas mínimas del IVA, varios países comunitarios se negarían a eliminar los controles fronterizos para el 1o. de enero de 1993, por temor a que sus ciudadanos hicieran sus compras en otros países con impuestos más bajos.

Sólo el Reino Unido se opuso al acuerdo que establece tasas mínimas del IVA; ese país prefiere “dejar hacer” a las fuerzas del mercado y no considera necesaria la intervención gubernamental.

El marco alemán frente a la ECU

La ECU —que hasta ahora ha sido simplemente una unidad monetaria artificial, compuesta por una “canasta” de monedas de la CEE y empleada sólo en transferencias financieras— se espera evolucione y modifique sus características de tal modo que en la etapa final de la UEM se convierta en una moneda real, respaldada por el Banco Central único y que sustituya a las divisas comunitarias, pasando a ser la moneda de la CEE.

Un mayor uso de la actual ECU podría hacer menos difícil vincularse a ella al culminar la UEM. Con excepción de la RFA, los países de la Comunidad están a favor de promover su utilización por parte de empresas, gobiernos e instituciones financieras.

Frente al fortalecimiento de la ECU —una de las metas a cumplir en la segunda fase de la UEM— se levanta el gran poder del DM, derivado de la fortaleza de la economía germana. El gobierno de Bonn confía en que al menos en el corto plazo, el DM siga siendo la moneda puntal de Europa, en tanto se alcanza la con-

¹¹ Kindleberger, Charles. *Intervención en la novena Conferencia del Global Interdependence Center*, Filadelfia, Estados Unidos, diciembre de 1988.

vergencia en los indicadores económicos de los miembros de la CEE y se establece un nuevo sistema que garantice más estabilidad de la que ha tenido el DM —con sus limitaciones— dentro del SME.

Para alcanzar su actual posición, el DM ha tenido que recorrer un arduo camino. A partir de la reforma monetaria alemana de 1948, el DM fue alcanzando cotizaciones cada vez más altas, que lo han llevado a ocupar un lugar sobresaliente como moneda internacional, aunque a considerable distancia del dólar.

De septiembre de 1989 a septiembre de 1990, el dólar bajó 20% respecto al DM, 18% frente a la libra y 14% en relación al yen.

La mayoría de los expertos culpó de esto a los problemas económicos que condujeron a Estados Unidos, a la recesión; fundamentalmente, la persistencia de los déficit presupuestal y comercial.

Sin embargo, otros expertos opinaban que la debilidad del dólar no se debía tanto a la situación económica estadounidense, sino a la fortaleza de la economía japonesa y de la economía europea, en particular de la alemana.

La crisis del Pérsico, que se desencadenó con la invasión a Kuwait por Iraq el 2 de agosto de 1990, llevó al ya muy debilitado dólar a los niveles más bajos frente al DM desde la Segunda Guerra Mundial. Empero, en pocos meses la situación se modificó palpablemente, como se verá enseguida.

Fluctuaciones en el mercado de cambios. Evolución de la economía germana y de la estadounidense (1990-1991)

A medida que se aceleraba la integración de Europa Occidental, aunque algunos temían el dominio económico y político que podría ejercer la Alemania unificada, otros confiaban en que ese país se convirtiera en la fuerza motriz del desarrollo, no sólo de la CEE, sino incluso de la economía mundial.

A fines de 1990, el crecimiento alemán se daba en medio de un evidente debilitamiento económico en varios países industrializados y no solamente en Estados Unidos; también mostraban esa tendencia Reino Unido, los países escandinavos, Francia y otros. Pero desde el primer trimestre de 1991 empezó también a frenarse la “locomotora” alemana, dando base a pronósticos pesimistas como los del Fondo Monetario Internacional (FMI) en su publica-

ción *Perspectiva de la Economía Mundial*, que situaba el crecimiento alemán para 1991 en 1.8% y en 1.9% para 1992.

El enorme gasto de elevar la industria germanoriental a los niveles occidentales y los desembolsos requeridos para la reconstrucción de los países afectados por el conflicto del Golfo Pérsico, aumentaron el déficit presupuestal de la RFA.

Para cubrir esos gastos el gobierno alemán empezó a endeudarse en los mercados financieros mundiales. En 1990, el déficit del sector público alemán se elevó a 95 mil millones de DM (3.5% del PNB) y se esperaba que en 1991 ascendiera a 140 mil millones (5% del PNB, el más alto desde 1975), según cálculos dados a conocer en septiembre de 1991 por el Bundesbank.

Esta institución desea que el rescate de la parte oriental del país se financie básicamente con reducciones del gasto, en menor medida con incrementos tributarios, y sólo marginalmente con deuda. Por tanto, pide al gobierno que antes de cinco años reduzca su endeudamiento neto a alrededor de 2% del PNB.

Por otra parte, las cifras de comercio exterior y de la balanza en cuenta corriente empezaron a ser también desalentadoras en 1991. En abril se produjo el primer déficit comercial en 10 años: 1 400 millones de DM. En junio se registró un excedente, pero de sólo 191 millones de DM, en comparación con 8 200 millones en igual mes de 1990. En meses subsecuentes creció el superávit comercial y se dieron otras cifras halagüeñas sobre la economía en general. En el primer semestre de 1991 la tasa de crecimiento de la economía en la parte occidental del país fue de 4.5% y calculaban que a fin de año estaría entre 2.5 y 3%, esto es, por encima de las cifras dadas por el FMI; en cuanto al sector oriental, se confiaba en que las inversiones realizadas por el gobierno alentarán el crecimiento hacia principios de 1992.

En junio la tasa de inflación anualizada fue de 3.5%, pero al mes siguiente ascendió a 4.4%; en agosto descendió a 4.1%, tras aumentos en las tasas de interés, razón por la cual se consideró que el alza de precios empezaba a frenarse.

En cuanto a la economía estadounidense, a partir de julio de 1990 los indicadores económicos arrojaron resultados muy negativos. En el primer trimestre de 1991 la tasa de crecimiento fue de menos 2.8%, y según proyecciones del FMI, el país tendría un crecimiento de sólo 0.2% en 1991.

Sin embargo, desde que concluyó la guerra del Pérsico fueron apareciendo señales que para algunos indicaban el resurgimiento de la economía estadounidense. Además de una disminución en la tasa de desempleo, a lo largo del primer semestre de 1991 ocurrió un marcado descenso en el déficit comercial, que lo situó en una cifra anualizada de 68 mil millones de dólares, 37% menos que en 1990 (108 100 millones).

La confianza en una pronta recuperación estadounidense, y el temor de que siguiera frenado el crecimiento germano, determinaron que después de la baja sin precedente registrada por el dólar el 11 de febrero de 1991 (1.4425 DM), se recuperara en un 20%, al cotizarse a finales de abril a 1.7673 DM. En relación al yen el ascenso fue menor: 8.9%.

La diferente evolución económica de los países industrializados, impidió movimientos concertados en las tasas de interés, poniéndose de relieve una vez más la incompatibilidad entre la política monetaria de Estados Unidos y la de otros países, como la RFA y Japón.

Estados Unidos —al igual que Canadá y Reino Unido— enfrentaba en 1991 un periodo recesivo, en el cual una dosis extra de liquidez, facilitada por tasas de interés bajas, podría coadyuvar a la recuperación.

Por el contrario, la RFA y Japón mantenían su etapa expansiva —aunque a un ritmo menor— y estaban trabajando casi a plena capacidad, por lo que existían riesgos de un sobrecalentamiento de la economía.

Atendiendo a las particularidades de su economía, Estados Unidos redujo el costo del dinero (febrero de 1991); la RFA lo aumentó (enero de 1991) para mantener la fortaleza del DM y evitar la salida de capital en momentos en que necesitaba allegarse recursos para consolidar el proceso de reunificación.

En los siguientes meses continuó la incertidumbre en el panorama económico mundial, pues difícilmente se podía prever la evolución de la economía estadounidense y de la economía alemana.

Aunque con altibajos —conforme se conocían informaciones que hacían prever o no el fin de la recesión— la tendencia alcista del dólar continuó. Para la primera semana de julio había alcanzado ya el nivel de 1.8343 DM, pero días después empezó a mostrar una tendencia descendente, debido sobre todo a una exitosa ronda de intervenciones de los bancos centrales en los mercados

de cambio y por la difusión de cifras sobre el aumento de la tasa de inflación anualizada en la RFA (del 3.5% en junio a 4.4% en julio), que determinaron que en un esfuerzo por combatir la inflación y apoyar al DM, el Bundesbank decidiera aumentar de 6.5 a 7.5% la tasa de descuento y de 9 a 9.25% la tasa Lombard (agosto 15 de 1991).

Al parecer, la medida germana tuvo un éxito inmediato al hacer disminuir la tasa de inflación anualizada de 4.4% en julio a 4.1% en agosto. También se consiguió fortalecer el valor del DM pues siguieron dándose bajas del dólar —excepto durante el fallido golpe de Estado en la Unión Soviética— a lo cual contribuyeron también informes poco optimistas sobre la economía estadounidense.

El valor del dólar en los mercados internacionales siguió descendiendo, ante nuevas bajas en la tasa de interés de Estados Unidos, que la llevaron a finales de 1991 al nivel de 3.5% (la tasa prima descendió a 6.5%). Ese descenso fue el decimoquinto desde que se inició la recesión a mediados de 1990; pese a ello, no se observan a corto plazo perspectivas reales de recuperación en la economía estadounidense: las estadísticas sobre producción industrial reflejan un estancamiento económico y el déficit comercial repuntó peligrosamente, tras haber mostrado constantes disminuciones en el primer semestre. Lógicamente, menores tasas de interés hicieron menos atractivos para los inversionistas internacionales los valores denominados en dólares.

No obstante este panorama, economistas privados de Estados Unidos insisten en que la reducción de las tasas de interés servirá de apoyo para que la economía crezca y cree empleos en 1992. También la OECD consideraba que a finales de 1991 estaban ya dados todos los ingredientes para la recuperación.

En cuanto a la RFA, los crecientes problemas de la reunificación, determinaron que el Bundesbank siguiera incrementando las tasas de interés, situando a fines de 1991 en 8% la tasa de descuento y en 9.75% la tasa Lombard.

El papel del DM como moneda internacional

En suma, durante 1991 se presentaron amplias fluctuaciones en los mercados de cambio, como ha ocurrido frecuentemente desde

que en 1973 se inició el periodo de flotación de las divisas. El ascenso del dólar, al igual que en ocasiones anteriores, no ha sido duradero, pues en diciembre su cotización descendió al 1.51 DM, si bien en enero de 1992 volvió a ascender.

Lo más probable es que a largo plazo la tendencia sea la de que el dólar siga perdiendo su importancia como moneda internacional, cediéndola —sólo en parte y de manera muy gradual, sin llegar a alcanzar proporciones dramáticas— al yen y al DM o a la moneda que se entronice en la CEE. Las alzas del dólar seguirán produciéndose de manera recurrente, pero a la larga, casi seguramente privará la tendencia señalada.

Aunque aquí se hace énfasis en la pérdida de valor del dólar, lo verdaderamente preocupante es la recesión económica de Estados Unidos.

Es preciso insistir en que de ninguna manera se pretende afirmar que el DM —y/o el yen—, que también desafía el dominio ejercido por el dólar— va a remplazar a la divisa estadounidense como moneda líder del mundo; en el futuro previsible nada anuncia que el dólar deje de ser la divisa dominante a nivel mundial, pero es innegable que en los últimos años, la importancia del DM —y del yen— ha crecido a costa del dólar.

Por ello, todo apunta a que el DM se siga utilizando de manera creciente como moneda clave internacional. En apoyo de esta afirmación se tienen los siguientes hechos:¹²

1o. *La tradicional postura antinflacionaria del Bundesbank*, manifestada recientemente en los aumentos en la tasa de interés, aun en contra de la voluntad de Estados Unidos e incluso de sus socios europeos.

2o. *La cada vez mayor apertura y crecimiento de los mercados financieros alemanes.*

3o. *La posición de la RFA como uno de los principales países exportadores del mundo.* De 1986 a 1988, la RFA pasó a ser el mayor exportador del mundo, sobrepasando a Estados Unidos; en 1989, este país recuperó su puesto como primer exportador, pero al año siguiente la RFA retornó a esa posición, la cual seguramente perdió en 1991 a consecuencia de la reunificación. En estos años, el tercer exportador a nivel mundial ha sido Japón.

¹² Taulas, George. "Monedas internacionales: creciente importancia del marco alemán". *Finanzas y Desarrollo*, publicación trimestral del FMI y del Banco Mundial, Washington, D.C., septiembre de 1990, vol. 27, núm. 3, pp. 35-38.

4o. *El gran uso del DM por parte de los bancos centrales para intervenir en los mercados de divisas.*

5o. *El uso del DM como reserva internacional de valor.*

6o. *La creciente proporción del DM en las reservas mundiales de divisas.* Entre 1975 y 1990, la proporción correspondiente al dólar cayó del 79 al 56%; en cambio la del DM aumentó de 6 a casi 20%. En el caso del yen el aumento fue más marcado, pues de ser insignificante su participación en 1975 (0.5%), llegó a 9% en 1990.

7o. *El peso del DM en la cesta de divisas utilizada para calcular el valor del Derecho Especial de Giro (DEG).* Las ponderaciones de las monedas reflejan su importancia relativa en el comercio y en las finanzas internacionales, y de acuerdo con esto, se advierte una caída —aunque muy leve— en la participación del dólar (del 42 al 40%), de la libra esterlina y del franco francés, y un ascenso —también muy gradual— del DM (19 a 21%) y del yen (15 a 17%). Los porcentajes corresponden a los quinquenios 1986-1990 y 1991-1995, respectivamente.

Esta enumeración de las razones que hacen del DM una de las divisas con mayor fortaleza, permite afirmar que —como de acuerdo al calendario establecido en Maastricht, la UEM dista aún algunos años, pues si todo marcha bien empezará a funcionar en 1999— en el futuro inmediato el DM tendrá un papel más dominante en los mercados del mundo, y desde luego en los europeos.

Uno de los principales objetivos a alcanzar en la segunda fase —preparatoria de la etapa final de la UEM— es el fortalecer a la ECU; pero todavía no hay acuerdo sobre la forma de lograrlo: a) haciendo que el valor de la ECU fluctúe conforme a los valores de mercado de las monedas que constituyen la "canasta" de la ECU; o b) endureciendo a la ECU, es decir, haciendo que su valor siga los movimientos del DM, la moneda componente más fuerte. Esto último prueba el gran peso que se reconoce al DM dentro de la CEE.

Al dar datos referentes al DM también se han incluido los correspondientes al yen, lo que permite apreciar la creciente importancia de ambas divisas a nivel internacional.

Todos estos hechos confirman que está surgiendo un Sistema Monetario Internacional tripolar "dólar-DM-yen", o bien "dólar-ECU-yen"; en ambos casos, acorde con la tendencia de la economía mundial a regionalizarse y a edificar poderosos bloques económicos y comerciales, ninguno hasta ahora tan avanzado y tan sólido como la CEE, pese a sus diferencias internas.

Unión política

Siendo la unión económica, concomitante a la unión política, ésta no puede dejar de mencionarse cuando se aborda algún aspecto de la vertebración europea. En su junta del 25-26 de junio de 1990, el Consejo Europeo acordó convocar, paralelamente a la Conferencia Intergubernamental sobre la UEM en diciembre de ese año, a una Conferencia Intergubernamental sobre unión política, siguiendo la iniciativa de Mitterrand y Kohl.

Francia encabeza los esfuerzos hacia la unión política, pero los 12 miembros de la Comunidad están lejos de un acuerdo sobre cuánta soberanía están dispuestos a ceder.

Al contrario de lo que ocurre en la UEM —aun después de la mencionada Conferencia Intergubernamental— la unión política carece aún de contenidos y plazos para sus distintas fases, pues *persiste el debate acerca de la conveniencia de constituir una gigantesca nación —un super Estado europeo—, una federación o confederación, o simplemente lograr una mejor coordinación.*

Se esperaba que en Maastricht culminara el viejo ideal de dar a la CEE una estructura política de carácter federal. Pero también en este punto se hicieron concesiones al Reino Unido, pues consiguió que la palabra “federal” no apareciera en el nuevo Tratado. Además, ese país puede abstenerse de seguir una política exterior y militar común, si considera que “sus intereses vitales nacionales” se ven amenazados por una acción conjunta de la CEE.

Las divergencias en torno a la unión política, hacen reflexionar sobre lo expresado por Paul A. Volcker, expresidente de la Reserva Federal de Estados Unidos, en el sentido de que la unión económica en Europa tardará décadas en consolidarse, a menos que se refuerce la cohesión política.¹³

Consideraciones finales

El camino a Maastricht estuvo sembrado de obstáculos y el proceso allí iniciado también lo estará.

¹³ Volcker, Paul A. *¿El triunfo del Banco Central?*, Conferencia Per Jacobson 1990. Fundación Per Jacobson. Washington. 23 de septiembre de 1990.

Incluso alcanzar un mercado único presenta aspectos de gran complejidad inherentes al proceso de integración y a los muy particulares intereses de cada uno de los miembros.

Sin los acuerdos de Maastricht, la CEE corría el riesgo de convertirse simplemente en una gran zona de libre comercio. Quizá no sea exagerado afirmar que dichos acuerdos —pese a sus limitaciones y a las excepciones en él incluidas— constituye el acontecimiento de mayor trascendencia en Europa Occidental, no sólo desde la firma de Tratado de Roma, sino incluso desde la fundación de la CEEA (1951).

La unión monetaria es el complemento lógico del vasto mercado que forma la CEE, pues 12 diferentes monedas —que constituyen en sí una barrera al comercio— y 12 diferentes tasas de interés, no pueden ser la base adecuada de un gran mercado unificado.

La importancia de tal unión deriva del hecho de que —como se señala en el Informe Delors— la integración monetaria se concibe como parte del plan mucho más amplio de unión económica.

Hans Dietrich Genscher, ministro alemán de Relaciones Exteriores, ilustra así sobre la trascendencia de la unión monetaria:

... En 1948, los aliados occidentales crearon un espacio económico único en sus zonas de ocupación. Si hubiesen decidido introducir el franco, la libra y el dólar en sus zonas respectivas, no habría habido milagro económico.¹⁴

Pero por las razones apuntadas a lo largo de este artículo, la adopción de la moneda comunitaria ha resultado ser un asunto sumamente delicado y difícil en el que las desigualdades se han convertido en obstáculos difíciles de vencer. El nivel económico de los países que integran la CEE dista mucho de ser homogéneo, lo que revela que está lejos de alcanzarse la convergencia macroeconómica, considerada acertadamente como condición previa a la unión monetaria.

Al consumarse la UEM, el proceso de coordinación de la política económica a nivel internacional se simplificaría, pues los 12

¹⁴ Entrevista concedida a *Le Monde*, reproducida en *Excelsior*. Tercera parte de la Sección A, página 3. 10 de octubre de 1990.

hablarían al unísono, y de hecho el G-7 se convertiría en un G-4 (Estados Unidos, Canadá, Japón, CEE).

Si todo marcha conforme a lo previsto, en los albores del siglo XXI, la ECU casi seguramente desafiará la supremacía del dólar en el sistema financiero mundial, lo cual podría tener implicaciones de gran envergadura, especialmente si el uso de la ECU rebasa las fronteras comunitarias.

En los ochenta, los valores y títulos estadounidenses atrajeron centenares de miles de millones de dólares anuales, que permitieron cubrir los déficit presupuestal y comercial de Estados Unidos, en virtud de que el dólar es la principal divisa para inversiones; pero esas enormes sumas bien pueden dirigirse a otras monedas si ello resulta más rentable.

En el Tratado de Maastricht se establece como prioridad del Banco Central Europeo el mantener la inflación a un bajo nivel, lo cual hará de la ECU una alternativa sumamente atractiva. Si los inversionistas internacionales se vuelvan en la ECU, las autoridades monetarias estadounidenses se verían en dificultades.

Desde luego se requerirá una mayor y mejor coordinación de la política monetaria a nivel internacional, la cual se verá facilitada por el hecho de que la Comunidad estará representada por un solo conjunto de autoridades económicas.

El que este trabajo se centre en la integración económica europea, y en particular en su pretendida unión monetaria, no significa que se pierda de vista que cada vez está más próxima —aunque a considerable distancia— la formación de otros dos bloques económicos regionales: el Mercado Común de América del Norte —y eventualmente uno que abarque a todo el continente— constituido en torno a Estados Unidos, y un bloque asiático o la Cuenca del Pacífico, teniendo como eje —en cierta forma— a Japón.

Concluida la Guerra Fría y el conflicto del Golfo Pérsico, cabe aspirar a que las principales potencias industrializadas se esfuercen por alcanzar un Nuevo Orden Económico Internacional, en el que se dé una efectiva y real cooperación entre la CEE, Japón y Estados Unidos, y en cuyo diseño participen también de manera activa los países subdesarrollados.

Las relaciones internacionales no pueden seguir basándose en la confrontación; por el contrario, debe pugnarse por sustituirla por la cooperación, la liberalización del comercio y el reforzamiento del sistema multilateral.

Para muchos, la frustración por el estancamiento en las negociaciones de la Ronda Uruguay, ha dado impulso al surgimiento de una nueva era de enfrentamientos comerciales: la de los bloques económicos regionales competitivos, que al centrarse en el desarrollo de sus respectivas áreas; destruirán las oportunidades comerciales y perjudicarán el crecimiento económico global.

Otros en cambio, consideran que la actual coyuntura económica mundial que gira en torno al establecimiento de bloques, anuncia una época de apertura, libertad y comercio multiplicado, que sustituirá al comercio bilateral.

Conforme a la primera idea —que es la prevaleciente—, a medida que se acerca la plena integración europea, irrumpe con más fuerza el espectro de las guerras comerciales, el temor de que en los tres bloques que se están configurando, desaparezcan los mercados cerrados internos, se derrumben las barreras hacia dentro, pero al mismo tiempo se erijan aranceles hacia el exterior en contra de los no miembros.

Quienes así piensan, vislumbran un ambiente internacional cada vez más proteccionista, pues no se está produciendo una auténtica integración económica mundial, sino la agrupación de varios países en bloques, lo cual —de proseguir— más que integrar, polarizaría a la economía mundial y reduciría, en vez de promover, los flujos de comercio internacional.

Los que ven en la integración de bloques el fin del sistema de libre comercio que ha dominado la vida económica internacional desde el establecimiento del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), aducen también que Estados Unidos, auspició tal sistema —garantizando a los países aliados el acceso a su economía, la más grande del mundo— no como un fin en sí mismo, sino como base de su sistema de alianza antisoviética. Finalizada la Guerra Fría y a medida que se debilita la Unión Soviética se disuelve también esa alianza y con ello el sistema de libre comercio.

Quizá una visión que sintetiza acertadamente el futuro de las zonas de libre comercio, sea la de Franco Modigliani, Premio Nobel de Economía 1985; él afirma que la economía mundial se irá haciendo cada vez más tripolar, lo que provocará la disminución del comercio entre los tres grandes bloques —sin llegar a ser dramática— y una actividad comercial más intensa en el interior de los mismos.

En realidad, las áreas o bloques económicos pueden ser complementarios del GATT, totalmente compatibles con el sistema de comercio global multilateral, de tal manera que no surja una "fortaleza" en cada uno de ellos.

Esto sería lo deseable, pues la ausencia de un marco global de negociaciones comerciales alentaría el proteccionismo y la aplicación unilateral de represalias. En un medio internacional así, la situación de los países subdesarrollados adquiriría características de suma gravedad, pues el regionalismo podría marginar aun más del sistema comercial global a esos países, especialmente si no participan en alguno de los programas de integración.

El Informe Anual correspondiente a 1991 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), advierte precisamente sobre el riesgo de que el Tercer Mundo resulte víctima de la creciente tendencia entre los países industrializados a crear bloques comerciales regionales; considera que la mayor segmentación de los mercados mundiales restringiría todavía más el comercio y le cerraría el paso a las exportaciones de esos países. Por ello, las nuevas rivalidades económicas y comerciales tienen que ser dirimidas con la participación decidida de las naciones subdesarrolladas en la escena mundial. Sólo así se logrará un sistema internacional más estable y más justo, para poder aspirar a un crecimiento económico compartido.

Así pues, nos encontramos en medio de un torbellino de cambios y de forcejeos por la supremacía mundial, que se orientan hacia el surgimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, cuyos perfiles aun están por definirse. En lo concerniente a la integración regional, ésta no supone por sí misma el debilitamiento del sistema comercial internacional; habrá que esperar su evolución para emitir un juicio sobre su carácter proteccionista o abierto.