

**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
EL COLEGIO DE MÉXICO**

LOS ESTADOS Y LA SUPRANACIONALIDAD

La integración monetaria europea

TESIS

que para optar por el título de Licenciada en Relaciones Internacionales

presenta

Bethel Hernández Luna

México, D.F. agosto de 2000.



**A mi madre,
a mi abuela.**

ÍNDICE

Índice	i
Prefacio	ii
Introducción	1
Capítulo 1. El momento apropiado	17
Capítulo 2. Intereses convergentes	40
Capítulo 3. De la supranacionalidad	68
Conclusiones. Una Europa supranacional	82
Bibliografía	98

PREFACIO

En esta tesis se tratan, a partir de los debates políticos en torno a la unificación monetaria en Europa, dos cuestiones paralelas. Por un lado, se discute la supranacionalidad, como concepto y como práctica en el proceso comunitario y, por el otro, se analizan las condiciones específicas, europeas y exógenas, que llevaron a la creación del euro. Este trabajo propone, en consecuencia, una propuesta de análisis de la integración monetaria aplicable también al conjunto de actividades de la Unión Europea.

Aunque en diversos momentos trabajé temas relacionados con la unificación europea, mi interés específico por el concepto de supranacionalidad deriva de una visita a instituciones comunitarias, en febrero de 1998. Esta experiencia no hubiera sido posible sin el apoyo de la Delegación de las Comisiones Europeas en México. Aunque el éxito de ese viaje dependió de la colaboración de muchas personas, quiero agradecer particularmente a Reyes Otero Zapata y a Louis Hersom su infinita paciencia frente a mi cúmulo de preguntas.

Este trabajo no habría sido posible sin el apoyo de las profesoras Celia Toro, Directora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y Ana Covarrubias, Coordinadora de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, quienes me propusieron el Programme d'Encadrement de la Recherche Internationale del Instituto de Estudios Políticos de París. Durante esa estancia realicé la mayor parte de la investigación que sustenta esta tesis. El acervo de la biblioteca del IEP proveyó gran parte de mis fuentes. La bibliografía primaria, sin embargo, se encuentra en Sources d'Europe, la mediateca de las Comunidades Europeas en París, cuyo personal fue de gran ayuda en la búsqueda de material.

La profesora Soledad Loeza dirigió esta tesis. A pesar de las distancias físicas, estuvo dispuesta a seguir la evolución de mi trabajo por vía electrónica. Sus comentarios fueron invaluable, tanto en la formulación del proyecto como en la revisión del texto final.

Finalmente, quiero agradecer a todos los familiares y amigos que solícitamente se mantuvieron al tanto de mi trabajo. A ellos tocó comprender mis ausencias y soportar mis menciones recurrentes a un tema lejano, en muchos casos, a sus propios intereses.

INTRODUCCIÓN

Los hombres pasan, otros vendrán a reemplazarnos. Lo que nosotros podemos dejarles no será nuestra experiencia personal, que desaparecerá con nosotros: lo que podemos dejarles son las instituciones.

Jean Monnet, *Les États Unis d'Europe*

La evolución del proyecto europeo de integración ha sido lento y complejo. En su desarrollo se han mezclado, como en todo fenómeno social, una gran diversidad de esferas. La participación de los Estados y sus intereses nacionales, la situación internacional del momento y la participación de Estados no europeos, principalmente Estados Unidos, se han entrelazado a lo largo de la historia de la Unión Europea. En ese sentido, no es muy diferente de otros tantos procesos políticos igualmente lentos y complejos.

La particularidad más importante del proceso de integración en Europa es la existencia de instituciones supranacionales. Es decir, estructuras cuya autoridad, aunque se origina en los Estados, está por encima de ellos. De acuerdo con Nicola Catalano el término se adoptó en el Tratado de París para “subrayar la atribución de algunos poderes soberanos a la Comunidad, su independencia respecto de los gobiernos nacionales, la irrevocabilidad de esta independencia, así como irrevocable es la transferencia de competencias que constituye su fuente.”¹

¹ *Manuale di diritto delle Comunità Europee*, Milano, Mvltà Pavcis, 2ª ed., 1962, p. 19. La traducción es mía. Sorprende, sin embargo, que en el glosario publicado a auspicios de la Comisión Europea no figure el término

La creación de instituciones supranacionales parece, entonces, ir en contra del interés de los Estados, que comúnmente se supone centrado en la defensa de su soberanía. Y, sin embargo, durante los últimos cincuenta años, los Estados europeos han trasladado cada vez más competencias a estas instituciones. Mi hipótesis es que este fenómeno ocurre, pues la actuación de las instituciones supranacionales, mas que debilitar a los Estados, los fortalece. Así, una solución supranacional no es contraria a los intereses de los Estados. Muy por el contrario, representa una herramienta más de la que éstos disponen en sus esfuerzos por superar los retos que se les presentan.

Al incluir la participación de actores no estatales, los procesos supranacionales entrañan una dinámica particular. Por ello, en este trabajo también me interesa analizar cómo los Estados reúnen suficiente interés como para poner en marcha un proyecto común y la manera en que la supranacionalidad altera los resultados.

No espero encontrar un antagonismo entre las propuestas de las instituciones comunitarias y las de los Estados, sino el contrario. Dadas las diferencias entre los Estados miembros, diferencias que en los aspectos económicos no hacen sino acentuarse, el papel de las instituciones es el de permitir un acuerdo, promoverlo durante las negociaciones y hacer posible su materialización.

Otro elemento a considerar es que las instituciones no son sólo las herramientas en manos de los Estados. Su actuación no es únicamente pasiva. Las instituciones buscan aumentar su importancia relativa en la construcción europea y evolucionan en la medida en que logran este objetivo. Es imposible desvincular los procesos internos de los resultados más

“supranacional”. (Werner Weidenfeld y Wolfgang Wessels, *Europa de la A a la Z; Guía de la integración europea*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997.)

visibles de la integración europea. Por ello, las conclusiones de este trabajo señalan las principales consecuencias de la integración monetaria en términos del desarrollo institucional.

Aunque en el caso de la integración monetaria la importancia de la supranacionalidad es tanto más clara cuanto que está reforzada por argumentos de tipo práctico (que se discutirán en los capítulos 2 y 3), no es, de ninguna manera, un fenómeno aislado en la historia de la integración europea. De hecho, la idea misma de una Europa unificada está intrínsecamente vinculada con el desarrollo de las instituciones supranacionales.

La supranacionalidad en la integración europea

Las instituciones supranacionales no eran sólo deseables, sino indispensables para un modelo de integración con objetivos tan ambiciosos como los que plantearon los fundadores de la CECA. Dado que la idea de fondo, de acuerdo con Robert Schuman, era hacer “toda guerra entre Francia y Alemania sean no solamente impensable, sino materialmente imposible”², había que poner fuera del alcance de los Estados individuales la posibilidad de utilizar el carbón y el acero para fines bélicos. Para poder, en efecto, controlar esos recursos en caso de necesidad era necesario establecer instituciones con la fuerza suficiente como para sobreponerse a los intereses particularistas de los Estados miembros y, al mismo tiempo, asegurar un grado tal de imparcialidad que permitiera mantener el acuerdo de cooperación.³

² “La déclaration de Robert Schuman pour une Haute Autorité européenne de Charbon et de l’Acier”, transcrito en Charles Zorgbibe, *Histoire de la construction européenne*, Paris, puf, 2^e. ed., 1997, p. 38.

³ En el Tratado de Paris sólo se hace alusión a una posible crisis en los sectores carbonífero o siderúrgico. Pero, como podemos derivar del discurso de R. Schuman, tal crisis podría deberse a los intereses armamentistas de alguno de los miembros; intereses que debían ser eficientemente contrarrestados por la acción de la Alta Comisión para el Carbón y el Acero. (Dominique Hanon et Ivan Serge Keller, *Fondements et étapes de la construction européenne*, Paris, puf, 1997, pp.112 y ss.)

De no cumplirse estos dos requisitos, cualquier acuerdo que se lograra no duraría más que el tiempo que una potencia tardara en tomar suficiente fuerza como para violarlo.⁴

Así, la propuesta misma de Schuman exigía una institución que, por encima de los gobiernos, “pusiera en común” las producciones de carbón y acero.⁵ Tras las primeras negociaciones se decidió que, además de ésta, la Comisión Europea del Carbón y del Acero tuviera un esquema institucional complejo.

Se debía proveer un mecanismo de representación directa de los intereses nacionales. Tal mecanismo fue el Consejo de Ministros, en el que los ministros de energía de los Estados miembros presentarían sus necesidades particulares, especialmente cuando el desarrollo de la CECA repercutiera directamente en otros sectores económicos. De cualquier manera, la mayoría de las decisiones prácticas concernientes al funcionamiento cotidiano de la CECA quedarían a cargo de una Alta Autoridad. Ésta sería supranacional y estaría encargada del desarrollo y la distribución de cuotas para las producciones de carbón y acero. Se instituyeron también una Asamblea Consultiva, que estaría formada por miembros del Consejo de Europa⁶ y una Corte, encargada de resolver las disputas que pudieran presentarse.⁷ El Consejo no era, pues, ni la única ni la más importante de las instituciones de la CECA.

Posteriormente, con el desarrollo del mercado único, se cifró en la Comunidad Económica Europea la obtención de los objetivos nacionales de crecimiento y desarrollo. Al

⁴ La misma cesión de soberanía era, en ese sentido, neutral, pues requería el mismo tipo de concesiones por parte de todos los Estados miembros. Es decir, no discriminaba a los ex-enemigos, ansiosos de buscarse un lugar en la comunidad internacional. (Véase Erich Strauss, *Common Sense about the Common Market; Germany and Britain in Post-War Europe*, Londres, George Allen & Urwin, 1958, pp. 63 y ss.)

⁵ “La déclaration de Robert Schuman...”, doc. cit., p. 38.

⁶ No se debe confundir el Consejo de Europa con el Consejo Europeo. El primero es un organismo independiente, de corte básicamente intergubernamental, que cuenta con una Asamblea Consultiva y es anterior incluso a la CECA. El Consejo de Europa es una institución deliberativa y no tiene funciones específicas. Sobre su creación y funciones véase Achille Albonetti, *Préhistoire des États-Unis de l'Europe*, París, Editions Sirey, 1963, pp. 40 y ss.

igual que en el caso del carbón y el acero, eso requirió de instituciones que se encargaran de dar las mismas ventajas en ese nuevo mercado a todos los participantes. También debían ser capaces de coordinar el proceso y de presentar un frente común, tanto en la determinación de aranceles comunes como en las mesas internacionales de negociación comercial.

La importancia de las instituciones

No es este el espacio apropiado para hacer una historia extensiva de la participación de las instituciones supranacionales a lo largo del proceso de integración europeo. En todo caso, debe reconocerse que las instituciones que conocemos actualmente son, al margen de sus defectos y de las críticas que se les puedan hacer, significativamente más importantes para el proceso de integración en su conjunto que las que vieron la luz tras la firma de los tratados de París y de Roma. De entre ellas, es el Parlamento Europeo quien ha sufrido la transformación más profunda.

El Parlamento Europeo tomó tal nombre en 1962 por decisión autónoma. El título de Asamblea Consultiva, que recibía anteriormente, reducía *ab initio* sus posibilidades de desarrollo y justificaba frases como la que se adjudica a su propio presidente cuando, en una discusión un tanto acalorada, interrumpió la sesión exclamando “Les suplico, señores, un poco de compostura. No estamos en un Parlamento verdadero”.⁸ El cambio de título no representaba en sí mismo un cambio de atribuciones, pero sí el inicio de una nueva historia.

En 1970 y en 1975 se decidió enmendar los tratados fundacionales para concederle poderes presupuestarios al Parlamento. Así, Estrasburgo tendría la capacidad de utilizar sus

⁷ H.J.M. Houben, *Les conseils de ministres des communautés européennes*, Leyde, A.W. Sythoff, 1964, pp. 23 *et passim*.

⁸ Citado por Marcel Scotto, *Les institutions européennes: La réforme inachevée*, Paris, Le Monde, 1994, p. 79.

propios recursos para todas sus funciones no-obligatorias— entre las obligatorias la más significativa es el manejo de la Política Agrícola Común— que van desde los gastos inherentes a su administración hasta proyectos de investigación.

Más recientemente, el Tratado de Amsterdam aumentó sus funciones, particularmente frente a la Comisión Europea, que ahora es ratificada en sus funciones por el Parlamento europeo y responsable ante él como cuerpo colectivo.⁹ Si bien las dudas sobre la democracia y la eficiencia de las instituciones europeas sigue vigente, la eficacia de este método quedó demostrada tras la dimisión de la Comisión Europea la noche del 15 al 16 de marzo de 1999 tras los escándalos de fraude, mala gestión y nepotismo en que se vieron involucrados varios de sus miembros.¹⁰

Otro gran triunfo del Parlamento europeo fue la aprobación, el 1 de julio de 1978, del acta en la que se establecían las elecciones al Parlamento europeo por sufragio universal. Hasta entonces, éste había estado compuesto por delegados nacionales elegidos de acuerdo con los criterios que cada Estado miembro consideraba pertinentes.¹¹

A pesar de una evolución altamente favorable, cabe señalar que la posición actual del Parlamento europeo no es tan fuerte como el número y la importancia de sus atribuciones permitiría suponer. El Parlamento basa su legitimidad en su elección por sufragio universal y, sin embargo, la afluencia a las urnas para las elecciones europeas es tradicionalmente baja y el debate de las plataformas políticas de los parlamentarios pasa frecuentemente al margen de la vida política nacional, excepto cuando coinciden con elecciones internas.

⁹ También se ha aumentado la frecuencia con que, tanto el Consejo como la Comisión, deben consultar al Parlamento como parte cotidiana de sus actividades. Véase, *Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos*, firmado el 2 de octubre de 1997.

¹⁰ “Le rapport dévastateur des ‘sages’ qui a entraîné la démission de la Commission européenne”, *Le Monde*, 17 de marzo de 1999, pp. 18-19.

Por su parte, la Comisión de la CEE no era, ni remotamente, tan poderosa como su antecesora, la Alta Autoridad. Esto se debía, en parte, a que el Tratado de la CEE era de tipo “marco”, mientras que el Tratado de París era de tipo “ley”. Es decir, en el primero se sentaban los *lineamientos* generales para la futura *construcción* de la CEE, en el segundo se establecían los *mecanismos* específicos para el *funcionamiento* de la CECA.

No fue sino después de la unificación de las instituciones de las tres Comunidades Europeas (Carbón y Acero, Económica y de Energía Atómica)¹² que la Comisión Europea empezó a tener un papel verdaderamente protagónico. Una de sus principales funciones han sido la elaboración de procedimientos ejecutivos y la toma de decisiones sobre múltiples cuestiones cotidianas, fundamentadas directa o indirectamente en las atribuciones que le conceden los tratados. A esta tendencia se le conoce como “comitología”.¹³ También le corresponde, en tanto que “guardiana de los Tratados”, vigilar que los Estados miembros cumplan apropiadamente con sus obligaciones y, en caso contrario, puede incluso iniciar un recurso legal ante la Corte Europea de Justicia.¹⁴

La más visible de sus atribuciones es su capacidad propositiva, que le ha permitido lanzar numerosos proyectos a discusión. No todos ellos han contado con igual entusiasmo por parte de los Estados miembros, pero sin lugar a dudas el conjunto de sus propuestas (bajo la forma de “Libros Verdes” —es decir, de conjuntos de propuestas más o menos integradas, pero todavía sujetos a discusión— o de “Libros Blancos” —que generalmente contienen

¹¹ M. Scotto, *op. cit.*, pp. 78-80.

¹² La Corte Europea de Justicia y la Asamblea consultiva eran comunes a las tres Comunidades desde su origen. Los “ejecutivos”, en cambio, se fusionaron sólo tras la firma de un tratado específico, el 8 de abril de 1965. (Jean Victor Louis y Denis Waelbroek (dirs.), *La Comisión au coeur du système institutionnel des Communautés Européennes*, Bruselas, Études Européennes, 1989, p. 9.)

¹³ Esta tendencia se ha reducido a partir de 1985, cuando el Consejo tomó algunas medidas para limitar las competencias ejecutivas de la Comisión. (W. Weidenfeld y W. Wessels, *op. cit.*, “comitología”, p. 242.)

proyectos más acabados que la Comisión presenta a las demás instituciones) ha fungido como uno de los principales motores de la construcción de lo que ahora es la Unión Europea.

Por su parte, la Corte Europea de Justicia, aunque no ha intentado extender su área de acción, si ha consolidado su papel en la construcción europea. Desde 1964 estableció la supremacía del derecho comunitario sobre los derechos nacionales.¹⁴ Ha también sentado jurisprudencia sobre múltiples temas, entre ellos la denominación de origen controlado y la posibilidad de los individuos de demandar a sus Estados por incumplimiento de las normas europeas que refuerzan y consolidan las decisiones de los otros órganos.

Los Estados como actores fundamentales

A pesar de este cúmulo de modificaciones, sería absurdo suponer que las instituciones se han desarrollado al margen de la voluntad de los Estados. Después de todo las reformas más significativas requieren la negociación de un nuevo acuerdo entre los Estados miembros. Tal es el caso, por ejemplo, de la unificación de las instituciones y de la reformulación de los procesos presupuestarios. Además, muchos de los procesos cotidianos que fortalecen a las instituciones se han realizado con la anuencia de el Consejo de Ministros.

Es decir, los Estados miembros mantienen su calidad de actores fundamentales en la historia europea. Por más que se transfiera un cúmulo cada vez más importante de actividades a las instituciones supranacionales, el término mismo de supranacionalidad implica que las

¹⁴ Ramón Tamames, *La Unión Europea*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1996, 3ª ed., p. 79. y Gil Carlos Rodríguez Iglesias, "La función del Tribunal de Justicia de las Ciomunidades Europeas y los razgos fundamentales del ordemamiento jurídico comuntario", en *Foro Internacional*, 33(1993), p. 280.

¹⁵ El principio de supremacía no está establecido en los Tratados, pero la Corte lo impuso en el fallo de la causa *Costa frente a Enel* (Walter van Gerven, "Fuentes del derecho de la Comunidad: Los principios generales de derecho", en *Foro Internacional*, 32(1993), p. 208.)

naciones seguirán existiendo y seguirán importando.¹⁶ Existe, pues, algo por encima y *además* de los gobiernos nacionales, distinto de una simple amalgama de las partes.

Si bien las instituciones supranacionales pueden juzgar las acciones y la legislación nacionales, su poder se deriva en última instancia de lo que se denomina en la jerga comunitaria el derecho primario, es decir, los tratados que esos mismos Estados discutieron y aprobaron. Es por ello que, en esos mismos tratados, ha sido posible introducir salvedades y periodos de gracia. Los más notables son, sin duda, los que se introdujeron en las negociaciones sobre la integración monetaria, pero de ninguna manera se trata de los únicos ejemplos posibles. Se puede citar, entre otros, el Compromiso de Luxemburgo, de 1966, en el que, después de una crisis política iniciada por Francia, se acordó que, al margen de los procedimientos estipulados en los Tratados, todos los Estados tendrían un derecho excepcional de veto cuando se afectaran sus intereses vitales. En ese caso, los demás miembros se comprometían a prolongar las negociaciones hasta llegar a un acuerdo unánime.¹⁷ Otro ejemplo es el Compromiso de Ioannina, logrado en 1994. Tras la última ampliación de la Unión Europea España y Gran Bretaña temían que los equilibrios en el Consejo de Ministros entre Estados “chicos” y Estados “grandes” fluctuaran en su perjuicio. Al aumentar el número de miembros razonablemente debía aumentar el número de votos capaces de bloquear una iniciativa en la misma proporción. Sin embargo, para Gran Bretaña parecía insostenible que se requirieran 27 votos (aproximadamente 30% del total) y proponía que bastasen 23 para frenar la toma de una decisión. Finalmente se acordó que, cuando existan entre 23 y 27 votos en

¹⁶ Guisepe Sperduti, *La CECA— ente sopranazionale*, Padova, Cedam, 1960, p. 15.

¹⁷ M. Scotto, *op. cit.*, p. 62.

contra de una propuesta el Consejo postergará la cuestión durante “un periodo razonable” mientras el presidente busca una solución.¹⁸

Las instituciones, pues, han ganado en capacidad financiera, en capacidad propositiva y, sobre todo, en la importancia y el alcance de sus competencias. Éstas van desde la política de competencia, la producción de energía atómica y el control de la política agrícola hasta el control de la política monetaria y la determinación de los aranceles externos. Y, sin embargo, son los Estados los únicos capaces de transferirles nuevas competencias, de “cederles” espacios y fondos.

Los efectos prácticos de la supranacionalidad

Así, la historia de la integración europea aparece como una paradoja. Por un lado, se busca satisfacer los intereses de los Estados (paz, crecimiento, estabilidad, etc.) mediante la creación de instituciones supranacionales y, por el otro lado, esas mismas instituciones tienden a minar el poder de los Estados que las crearon.¹⁹ Sin embargo, tal paradoja es sólo aparente. Si las instituciones han de cumplir con las expectativas de los Estados miembros y éstas son cada vez mayores, resulta razonable suponer que la tendencia a transferir la toma de decisiones a la esfera supranacional tenderá a acentuarse.

Dada la diversidad de intereses que confluyen en la UE, es dable esperar, sin pecar de pesimismo, que los desacuerdos sobre aspectos específicos, incluso en el supuesto de que se logre un acuerdo sobre las tendencias generales, sean frecuentes. Si, además, se toma en

¹⁸ Christopher Preston, *Enlargement and Integration in the European Union*, Londres y Nueva York, Routledge, 1997, p. 106.

¹⁹ Esta imagen resulta aún más violenta si se incluye la acción del Comité de las Regiones, que, al fortalecer a las unidades subnacionales y desgasta la supremacía estatal “desde abajo”, se suma a la acción del resto de las instituciones europeas que debilitan al Estado “desde arriba”.

cuenta que las posiciones respecto a los objetivos últimos de la integración europea distan mucho de ser homogéneas, se tiene un panorama extremadamente conflictivo.

Las posiciones sobre los alcances y la utilidad de la UE varían desde una lectura básicamente económica, en la que la Unión Europea es útil en tanto que le mercado único amplía las posibilidades de crecimiento y desarrollo de cada uno de sus componentes y, por ende, deben verse con suspicacia todos los intentos para adentrarse en el terreno abiertamente político, hasta la posición tradicional de Francia, para quien el proyecto de construcción Europea es una especie de “trampolín”. Francia, por sí misma, tiene sólo un poder muy relativo en el sistema internacional. Si, en cambio, logra que la UE respalde sus propias posturas internacionales, éstas tendrán un peso mucho mayor. Para ello, desde la perspectiva francesa, la Unión Europea debe tener un peso político internacional acorde con su importancia económica.²⁰

Para conciliar perspectivas tan diferentes y evitar que paralicen el funcionamiento cotidiano de la UE, es necesario que las instituciones desarrollen la capacidad de generar propuestas que revitalicen y refuercen el proceso de integración, cuando así sea necesario. Las posibilidades de que, de no hacerlo, el proceso de integración se paralice no son, ni con mucho, retóricas. Baste, al efecto, recordar el periodo de eurosclerosis, en el que, a pesar de ciertos avances (como a adhesión de Grecia y el inicio las negociaciones que dieron lugar a las de España y Portugal) la situación general fue lo suficientemente tensa como para producir una sensación de parálisis y descontento.

En esos casos, las instituciones supranacionales y, particularmente, la Comisión Europea tienen la posibilidad de emplear su facultad de iniciativa para revitalizar el proceso de

²⁰ Véase al respecto Nicole Gnesotto, *La puissance et l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

integración. La respuesta a la crisis de finales de la década de 1970 y principios de la siguiente fue la movilización en torno a perfeccionar el mercado único que culminó en la firma del Acta Única en 1986.

Una posible lectura de ese proceso es que revitalizar el proceso de integración favorece más a los intereses de las mismas instituciones supranacionales que a los de los Estados miembros. Finalmente, las primeras deben justificar su existencia y, sobre todo, su presupuesto. De no hacerlo, los mismos actores que las crearon podrían disolverlas o dejarlas morir de desidia. Además, es innegable que su actuación como promotoras de la integración fortalece a las instituciones de dos maneras complementarias: por un lado, les permite introducir en la agenda de negociaciones reformas a la estructura institucional de manera de incrementar sus competencias y, por el otro, consolidan su papel como interlocutoras centrales en el proceso comunitario.

Otra lectura, a mi juicio más acertada, es que, ante la multiplicidad de intereses, no siempre es posible llegar a un acuerdo sin la ayuda de un elemento “externo”, ya sea que este tenga la clarividencia para proponer algo novedoso o, simplemente, una posición “neutral” que permita una verdadera discusión del proyecto. Más aún, su calidad supranacional les da una capacidad de iniciativa y una credibilidad de las que carecen las instituciones intergubernamentales. En las segundas, el cumplimiento de los acuerdos depende de la buena fe de los Estados signatarios, sin que se pueda ejercer más sanción que, en el caso más extremo, la pérdida de su credibilidad internacional. En cambio, al provenir de una institución supranacional, una vez aprobada la decisión, la aplicación no queda al arbitrio de los Estados sino bajo la supervisión de órganos capaces de imponer sanciones a los infractores.

En otras palabras, las instituciones supranacionales no son simplemente el resultado técnico de la profundización del proceso de integración. Son también actores relativamente independientes —si bien deben tomar en cuenta la oportunidad política y la disposición de los Estados miembros a negociar sobre un tema en concreto— capaces de alterar el resultado. Desde esta perspectiva, decir que compiten con los Estados individuales en términos de competencias es presentar sólo la mitad de la historia. Las instituciones supranacionales son también una herramienta más de que disponen los Estados para defender sus intereses nacionales, siempre que estos se puedan expresar como un juego de suma positiva al contrastarlos con los intereses nacionales de los otros Estados miembros. Es decir, en los casos en que el interés de uno no sea igual al perjuicio del otro, es más posible que se llegue a una solución favorable a ambos cuando se “tamiza” a través de un proyecto supranacional.²¹

A partir de estas características intentaré explicar la relación entre supranacionalidad e intereses nacionales. Demostrar mi hipótesis para todo el conjunto de procesos que encierra la integración europea es, sin embargo, una tarea titánica. Me limitaré, entonces, demostrarla para el caso de la integración monetaria.

La integración monetaria y la integración económica

El título oficial del proceso es Unificación Económica y Monetaria (UME) y, ciertamente, es difícil desvincular los dos elementos, pues economía y moneda tienen repercusiones recíprocas de primera importancia. Sin embargo, en términos prácticos, han funcionado como dos elementos paralelos, pero no necesariamente equivalentes y, sobre todo, con grados de

²¹ En alguna medida esta posición es semejante a la que sostiene el “realismo estructural” respecto de los regímenes internacionales. (Véase, por ejemplo, Stephen Krasner, “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables”, en S. Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca, y Londres, Cornell University Press, 1983, pp. 337-354.

desarrollo muy diferentes. Mientras que la integración monetaria es hoy una realidad, las implicaciones más trascendentales de una integración económica completa ni siquiera se han empezado a discutir en forma.

El primer paso hacia la integración de las economías es la creación misma de la CECA. Los posteriores desarrollos de las Comunidades europeas aumentaron la influencia de la integración europea sobre las economías de los Estados miembros. Se liberalizó el comercio, se suprimieron las discriminaciones internas en el marco del mercado único y se estableció una Política Agrícola Común. Sin embargo, hasta el momento los instrumentos de que gozan las instituciones supranacionales para actuar sobre las políticas económicas de los Estados miembros se limitan a algunas actividades sectoriales y a los fondos de cohesión, con los que se propicia el desarrollo de las zonas relativamente atrasadas.²²

Las políticas industriales, de inversiones y, sobre todo, la fiscal, siguen siendo prerrogativa exclusiva de los gobiernos nacionales. Esto es, no existe realmente una unión económica, sino un grado más o menos alto, según el sector, de cooperación entre los Estados miembros y, en su caso, las instituciones supranacionales. Más aún, no existe hasta el momento ningún proyecto para avanzar firmemente hacia una unión económica completa. El debate sobre si, de acuerdo con el criterio de la subsidiaridad, es más conveniente que los Estados mismos se encarguen de esas funciones o si los resultados serían mejores en caso de dejarlas en manos de las instituciones supranacionales sigue abierto y aún no se han explorado todas las consecuencias de una decisión en uno u otro sentidos.

En cambio, las soberanía monetaria sí se ha trasladado a instituciones comunes. En este caso sí se trata de una verdadera unión en la que se tiene un sólo objetivo declarado, el control

inflacionario. También se tienen órganos encargados de generar las políticas comunes y de transmitirlos, en su caso, a las autoridades nacionales.

Esto no quiere decir que la historia de la integración monetaria esté exenta de avatares o que siguiera un proceso “típico”, si es que tal cosa existe en la Unión Europea. Lo que ahora existe es el resultado de numerosos proyectos fracasados y de la transición de una estructura jurídicamente independiente, como el Sistema Monetario Europeo, al seno de las instituciones comunitarias.

La idea de unificar las monedas es lo suficientemente antigua como para que valga la pena explicar porqué, habiéndose presentado varios proyectos antes, no se desarrolló sino a partir de la firma del Tratado de Maastricht. Un elemento central en esta explicación es la existencia de una crisis externa. A pesar de las ventajas que los procesos supranacionales implican, éstos no suelen ser la primera opción para los Estados. Por ello, en múltiples ocasiones, un cambio sistémico, externo a la dinámica propiamente europea, ha servido como detonador de una nueva etapa en la historia comunitaria.

Al ser un tema vinculado con el desarrollo de la economía de los Estados miembros y con la historia económica y monetaria mundial, es posible ver en qué medida la alternativa regional apareció como una respuesta frente a nuevos retos y en qué medida su institucionalización como parte de la UE se vivió como una necesidad inherente, sea directamente a la estabilidad monetaria, sea al acuerdo político necesario para mantenerla.

Por otra parte, el proyecto de integración monetaria europea, aunque desencadenado por elementos exógenos, también es una respuesta a las necesidades mismas del proceso general de integración. De la estabilidad cambiaria entre los Estados miembros dependía la

²² Jean Jacques Rey, “La unión económica y monetaria; Aspectos institucionales”, en *Foro Internacional*,

supervivencia de elementos tan fundamentales como la política agrícola común (PAC), las políticas industriales y la política energética comunitaria.

Para demostrar mi hipótesis en el caso de la integración monetaria estudiaré, primero, las condiciones que llevaron a los Estados europeos a pensar seriamente en la creación de un acuerdo monetario regional. Posteriormente, analizaré los logros y las deficiencias de los esquemas que se desarrollaron al margen de las instituciones supranacionales. A partir de estos dos elementos determinaré qué es lo que los diferentes Estados esperaban de la EMU y en qué medida estas expectativas eran incompatibles.

Posteriormente, analizaré la posición de las instituciones supranacionales, representadas por la Comisión Europea, durante el momento de la negociación. En general se hablará poco de los otros órganos comunitarios pues, como se ha dicho, lo más interesante para mi argumento es la capacidad de presentar propuestas, que, al menos hasta el Tratado de Amsterdam, era casi monopolio de la Comisión Europea y del Consejo de Ministros. En este caso, sin embargo, el Consejo de Ministros ocupa una posición muy secundaria pues, al tratarse de la reformulación de las bases constitutivas de las comunidades, son directamente los jefes de Estado y de gobierno, reunidos en una Conferencia Intergubernamental (CIG) quienes negocian y deciden.

Por último, y puesto que el resultado de la unión monetaria fue la creación de nuevas estructuras, estudiaré las instituciones monetarias resultantes. El objetivo de ese capítulo será determinar la importancia del arreglo supranacional para el funcionamiento tanto de la política monetaria como de la UE en su conjunto.

CAPITULO 1

EL MOMENTO APROPIADO

El dólar es nuestra moneda y su problema

John Connally,

secretario del tesoro durante el gobierno de Nixon

La idea original de los padres fundadores de la Unión Europea al crear la Comunidad Europea del Carbón y del Acero era sentar las bases de lo que Jean Monnet suponía, tarde o temprano se convertiría en una Europa unificada de tipo más o menos federal. De ahí que la perspectiva de una unión monetaria no fuera ajena a la teoría neo funcionalista, en la que se preveía una transferencia creciente de competencias a los órganos comunitarios.¹ Y, de hecho, las explicaciones neo funcionalistas e institucionalistas consideran la Unión Económica y Monetaria (UEM)² como parte de un proceso lineal que inició con el carbón y el acero, se extendió al mercado único, debía llegar a la moneda única y, de acuerdo con algunos autores, deberá derivar en una unión fiscal.

Sin embargo, la integración económica no era uno de los objetivos explícitos del Tratado de Roma sino, más bien, una ambición un tanto nebulosa que revivía periódicamente.

¹ Chistian Lequesne, "Comment penser l'Union européenne", en Marie-Claude Smouts, *Les nouvelles relations internationales: Pratiques et théories*, Presses de Sciences Po, 1998, pp. 107-117.

² A lo largo del trabajo usaré las siglas UEM para referirme al proceso de integración monetaria en Europa aunque, como ya se dijo en la introducción, ésta no vaya necesariamente de la mano con la integración económica.

No fue sino hasta la década de 1970 que se dieron los primeros pasos para hacer de Europa un bloque monetario, complemento del bloque económico que ya era y aun entonces las medidas de coordinación monetaria se mantuvieron al margen del entramado institucional de las Comunidades Europeas. Es por eso que cualquier intento serio por explicar la UEM debe explicar antes que nada las circunstancias que llevaron a los Estados europeos a pensar en la opción comunitaria para la coordinación monetaria como la más apropiada en ese momento y no antes.

Desde los primeros años de vida comunitaria surgieron proyectos que pueden considerarse como los antecedentes de la actual UEM. Si bien se pueden rastrear los orígenes de la UEM al menos hasta la Unión Europea de Pagos, creada tras el fin de la Segunda Guerra Mundial para restablecer el comercio intereuropeo y acelerar la vuelta a la convertibilidad de las principales monedas,³ su relativo éxito esta intrínsecamente vinculado con la transferencia de recursos por parte de Estados Unidos a las economías europeas por medio del Plan Marshall.

La experiencia de un organismo regional para atender cuestiones monetarias no se llevó más lejos. No fue sino hasta 1971, cuando el sistema monetario internacional entró en crisis, que los Estados europeos consideraron seriamente la posibilidad de crear un entramado institucional para asegurar el funcionamiento de los flujos de capitales y la estabilidad cambiaria. El objetivo de este capítulo es, pues, mostrar que no se trata de una simple coincidencia. Fue la inestabilidad internacional y no un proceso interno lo que empujó a los Estados europeos a explorar la alternativa regional. Más aún, los primeros intentos fueron relativamente tímidos (de poco alcance para el proceso de integración) y sólo la intensidad de

³ U.W. Kitzinger, *The Politics and Economics of European Integration; Britain, Europe and the United States*,

los cambios internacionales llevó a desecharlos en busca de una estructura más sólida en el marco de la entonces Comunidad Europea.

El fin de una era de estabilidad

La decisión unilateral de los Estados Unidos de abandonar el patrón oro fue sólo el punto culminante del desgaste de un sistema que se había vuelto obsoleto, tanto física como conceptualmente. Por un lado, las instituciones mundiales eran ya incapaces de enmarcar los flujos de capitales y la estabilidad de las monedas de manera eficiente. Por el otro lado, el vínculo entre comercio y moneda, así como la importancia de ambos para las economías nacionales se habían modificado substancialmente.

La Conferencia de Bretton Woods, en julio de 1944, marcó el origen de las instituciones que regularon la economía mundial durante más de un cuarto de siglo. El Banco Mundial fue el instrumento para apoyar la reconstrucción de Europa y el desarrollo de las regiones que así lo requiriesen. El Fondo Monetario Internacional, por su parte, se encargaría de regular los flujos monetarios y asegurarse del correcto funcionamiento del patrón oro.⁴ Su actuación, junto con la de la Unión Europea de Pagos, permitió el regreso a la convertibilidad de las principales monedas europeas entre 1958 y 1959.

Comparada con los acontecimientos posteriores al fin del patrón oro, el periodo de Bretton Woods mostró una estabilidad sin precedentes, puesto que logró conciliar el crecimiento de los intercambios internacionales con una cierta estabilidad de precios. Sin

Nueva York y Londres, Frederick A. Praeger, 1963, pp. 15 y 16.

⁴ Para un estudio de las discusiones sobre los objetivos que debían tener las instituciones de Bretton Woods, así como una evaluación de sus actividades durante sus primeros 50 años de vida véase Víctor Urquidí, "Bretton Woods y México: Balance del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, 50(1996), pp. 171-189.

embargo, tampoco se trata de una historia exenta de crisis y los gérmenes del desmantelamiento estaban ya presentes en su misma estructura.

De hecho, fue precisamente su éxito, es decir, el aumento del monto y de la velocidad de los flujos de capitales lo que agotó el sistema de Bretton Woods. El problema principal de las instituciones monetarias de la postguerra era su dependencia excesiva de la política monetaria estadounidense. La importancia del dólar como moneda de intercambio y, sobre todo, como moneda de reserva, sobrepasa por mucho la importancia del comercio estadounidense en la economía mundial. Esa posición preponderante era, para Estados Unidos, un arma de doble filo.

Aunque legalmente la economía internacional funcionara de acuerdo con un patrón metálico, la producción mundial de oro no bastaba para proveer la liquidez que requería la expansión del comercio mundial. La necesidad de una moneda de intercambio, aunada a la hegemonía estadounidense, confirmó al dólar como la primera moneda de uso internacional. Así, además de sus reservas en oro, los demás Estados adoptaron la costumbre de mantener reservas en dólares.

Esto implicaba que un desequilibrio en la balanza de pagos estadounidense no ocasionaba, como era el caso para los demás países, una disminución de sus reservas internacionales, sino simplemente una disminución de los pasivos estadounidenses en manos extranjeras. Así, el papel preponderante del dólar permitía a Estados Unidos financiar parcialmente sus desequilibrios, siempre crecientes, en cuenta de pagos. El costo de tales déficits en general se transmitía a la economía internacional en forma de inflación.⁵ Sin

⁵ Este modelo de interpretación asume que la homogeneización de la tasa de inflación y lo reducido de las divergencias estatales permiten hablar de una tasa de inflación internacional. (Alexander K. Swoboda, *El camino hacia la unión monetaria europea; Enseñanzas del sistema de Bretton Woods*, trad. de la Dirección de Servicios Lingüísticos del Fondo Monetario Internacional, Conferencia Per Jacobson, Universidad de Basilea, 9 de junio de

embargo, un desequilibrio sostenido también repercutía a la larga en la capacidad del dólar para mantener su tipo de cambio.

Ya desde 1960 la debilidad del dólar— Estados Unidos tenía aún, aunque decreciente, un superávit comercial, pero mantenía un elevado déficit en su cuenta de capitales— había amenazado con desencadenar una crisis en el sistema. La solución que se encontró fue una especie de *pool* del oro en el que los bancos centrales europeos se comprometieron a sostener el dólar cuando fuera necesario. No obstante, tal apoyo no era incondicional y requirió la promesa, por parte de Estados Unidos, de mejorar su balanza de pagos.

A pesar de las medidas internas para disminuir el desequilibrio en la balanza de pagos, sobre todo por cuanto esto afectaba la inflación interna, su control no se incluyó como objetivo de la política monetaria estadounidense.⁶ Estados Unidos siguió sin asumir las responsabilidades que le correspondían como eje del sistema monetario internacional.

Así, el sistema de Bretton Woods sancionó un patrón oro que, en realidad, se regía por la credibilidad de un dólar sujeto a múltiples presiones. De hecho, justamente en ese momento la reconstrucción de las economías devastadas por la guerra llegaba a su fin y, con ello, las economías europeas y japonesa se perfilaban cada vez más nítidamente como competidores internacionales, lo que sólo sirvió para incrementar el desequilibrio de la balanza de pagos estadounidense y agravar la situación.

Por otra parte, la importancia del comercio tanto para los europeos como para Japón era tal que toda crisis de credibilidad del dólar amenazaba seriamente su propio bienestar. Es por ello que, en 1968 los diez países capitalistas más ricos— Francia excluida⁷— aceptaron la

1991, pp. 9-20.)

⁶ Jean Baneth, "Les paiements internationaux de la Deuxième Guerre mondiale à la première crise du pétrole", en *Revue d'Économie Financière*, núm. 14, otoño 1994, p.139.

⁷ Francia se había retirado de ese *pool* desde 1967. En un intento por volver a la solidez del patrón oro clásico, el

proposición estadounidense de crear un doble mercado de oro y derechos de emisión especiales. Sin embargo, la medida fue sólo un paliativo y la crisis siguió presente. En 1971 por primera vez la balanza de pagos estadounidense fue negativa. Las presiones se hicieron insostenibles y el 15 de agosto el presidente Nixon declaró la inconvertibilidad del dólar, que hasta entonces había mantenido una relación de \$35 por onza de oro. Esta decisión, independientemente de los acontecimientos posteriores, marcó simbólicamente el fin de Bretton Woods y, con él, de una era de relativa estabilidad.

La crisis en Europa

A pesar de sus múltiples diferencias, todas las economías europeas resintieron los efectos de la crisis del sistema de Bretton Woods. La primera afectada fue Alemania, pues la pérdida de credibilidad del dólar hizo que muchos de los capitales internacionales buscaran refugio en la estabilidad del marco alemán. Este flujo obligó a el Bundesbank a intervenir, pues sus estatutos le atribuyen la obligación de controlar la inflación y defender la estabilidad del marco.

Existen básicamente dos tipos de política antiinflacionaria. El primero consiste en controlar los precios directamente. El segundo, adoptado por el Bundesbank, se inclina por el control de la masa monetaria.⁸ Es decir, el Bundesbank utiliza el precio del dinero— aumenta o disminuye la tasa de interés— para regular el precio de bienes y servicios.

gobierno francés decidió convertir a oro sus reservas en dólares. (Dominique Hanon e Ivan Serge Keller, “La dialectique de La Haye; Le tournant de 1969-1973”, en su libro *Fondaments et étapes de la construction européenne*, Paris, puf, 1997, p. 244.)

⁸ Comité Économique et Social des Communautés européennes, *Avis sur “Les incidences de l’Union économique et monétaire”*, Bruselas, 25 y 26 de septiembre, 1996, ECO7204-2. Un caso de política inflacionaria por medio del control de precios es el de Gran Bretaña. Esta divergencia ha sido una de las múltiples causas de desacuerdo británico con respecto a la UEM.

El movimiento de capitales de Estados Unidos a Alemania produjo una tendencia a la alza del marco. Para mantener la estabilidad de precios y para tratar de controlar su tipo de cambio, el Bundesbank elevó su tipo de interés. Esto era un freno, no sólo para la economía alemana, sino para todas las economías europeas, pues de la tasa de interés dictada por el Bundesbank dependía entonces, como depende actualmente, la tasa del resto del continente.

Además de los efectos sobre la tasa de interés, los flujos de capitales, al incidir de manera diferenciada en las distintas monedas, rompieron los equilibrios europeos. El primer afectado fue el franco francés, que se había devaluado en 12.5% desde el 8 de agosto de 1969 debido tanto a la inestabilidad interna en mayo de 1968 como al fracaso del intento gaullista por alejarse del dominio estadounidense y volver unilateralmente al patrón oro clásico. En cambio, el marco alemán y el florín holandés, más atractivos para los capitales en busca de seguridad, sufrían presiones a la alza, mismas que llevaron, el 24 de octubre, a la revaluación del marco en 9.3 por ciento.⁹

Este cambio en las paridades tenía efectos variados sobre la competitividad de las exportaciones europeas y, por ende, afectaba lo hasta entonces logrado en el mercado común europeo. Pero, sin lugar a dudas, el problema más inminente desde la perspectiva comunitaria era el de las consecuencias de la crisis cambiaria para la Política Agrícola Común (PAC).

Moneda y agricultura; la crisis de la PAC

La PAC se creó en 1962 para asegurar la autosuficiencia alimentaria europea y un ingreso mínimo a los productores. No todos los productos reciben el mismo tipo de protecciones, siendo éstas tan variables como precios de entrada, exacciones reguladoras agrícolas o

⁹ Dominique Hanon e Ivan Serge Keller, *op. cit.*, p. 244.

restituciones a la exportación, pero, en todos los casos, la estructura de la PAC dependía fundamentalmente de los tipos de cambio.¹⁰ El funcionamiento de la política agrícola entró en crisis junto con las paridades internacionales.

La consecuencia lógica de los cambios de tipo de cambio habría sido modificar los precios en las monedas fluctuantes en la misma proporción de la variación. Es decir, al devaluarse el franco con respecto a la unidad de cuentas europea (ECU, por sus siglas en inglés)— que entonces se había definido como 888 mg. de oro o un dólar— los precios agrícolas en francos debían aumentar también en 12.5%.¹¹ Sin embargo, argumentando los efectos inflacionistas que tal ajuste ocasionaría, Francia propuso y obtuvo la creación de los llamados “montantes compensatorios” negativos. Éstos consisten en gravar las exportaciones y subsidiar las importaciones en la misma proporción de la diferencia entre el tipo de cambio efectivo y el “tipo de cambio verde”, fijado para fines de la PAC. La misma técnica, pero en sentido inverso —los “montantes compensatorios positivos”— se aplicó tras las apreciaciones del marco y del florín.

Los montantes compensatorios se crearon como medida de emergencia. Nadie entonces suponía que tendrían carácter permanente. Pensados como remedios temporales y no como soluciones, tales instrumentos sólo funcionan frente a fluctuaciones esporádicas o menores toda vez que su funcionamiento depende de la validez del “tipo de cambio verde” como indicador de referencia. El mantenimiento de la PAC seguiría estando en riesgo en tanto no se encontrara un modo de reducir, en número y magnitud, las fluctuaciones de las principales divisas europeas.

¹⁰ Ramón Tamames, *La Unión Europea*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1996, 3a ed., p. 147 y ss.

¹¹ Desde el 23 de octubre de 1962 los precios institucionales de la PAC se fijaban en ecus.

El futuro de la PAC, que poco importaba a los británicos,¹² era vital para los franceses, dada la importancia de la agricultura y, sobre todo, dada la importancia del voto agrícola en el sistema político francés. El futuro del comercio inter-europeo, importante, cierto, para todos los Estados miembros, era vital para la economía alemana, dirigida hacia las exportaciones. No sorprende, pues, que fueran justamente Francia y Alemania los propulsores de los diferentes esquemas de cooperación monetaria.

La serpiente en el túnel

Las repercusiones de la crisis de Bretton Woods no afectaban únicamente a las economías europeas. El G-7¹³ decidió, en el acuerdo del Smithsonian (diciembre de 1971), permitir que sus monedas flotaran en una banda de 2.25 % con respecto del dólar como una manera de estabilizar la economía mundial. Es decir que, en principio, las monedas europeas podrían fluctuar entre sí hasta 4.5% en un mismo día.

La proporción pactada era demasiado para sostener el comercio europeo y, puesto que un problema particular requería una solución independiente, tras el acuerdo del Consejo Europeo, los gobernadores de los bancos centrales decidieron en Basilea, el 10 de abril de 1972, limitar esas fluctuaciones a 1.5% con respecto del dólar o 2.5% con respecto de otra moneda europea— el Benelux, desde agosto de 1971, mantenía una banda aún más estrecha, de 1.5 por ciento.¹⁴ A la banda estrecha de monedas europeas se le llamó *serpiente*, la serpiente en el *túnel* formado por todos los países del G-7.

¹² De hecho, al adherirse a la Comunidad Europea, Gran Bretaña buscó, sin éxito, mantener su comercio agrícola con la Commonwealth, a precios mucho más bajos que los europeos. (Christopher Preston, *Enlargement and Integration in the European Union*, Londres y Nueva York, Routledge, 1997, p.p. 26-31.)

¹³ Estados Unidos, Gran Bretaña, Japón, Alemania, Italia, Canadá y Francia.

¹⁴ A.J. Kondonassis y A.G. Malliaris, "Toward Monetary Union of the European Community: History and Experiences of the European Monetary System", en *The American Journal of Economics and Sociology*,

El acuerdo preveía también que cuando fuera necesario intervenir dentro de los márgenes más estrechos se usaran preferentemente monedas europeas y se reservara el uso del dólar para aquellos casos en que se previera una salida, ya no de la serpiente, sino del túnel. Aunque a partir del Consejo de París, en octubre de 1972, se decidió completarla con un Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (Fecom), pues la serpiente era sólo un acuerdo informal.

El Fecom era el instituto encargado de emitir los ecus, instrumento que servía como herramienta para intervenir en los casos de apreciación o devaluación de las monedas europeas y reducir la inestabilidad cambiaria. Para ello, los Estados le confiaron 20% de sus reservas en dólares. La transferencia de divisas no era definitiva, sino que se realizaba a título de préstamos, renovables cada tres meses. Así, periódicamente los bancos centrales ajustaban el monto de reservas que ponían en manos de la Fecom para que correspondiese al 20% pactado. Esto daba poca fuerza al ecu y reducía su capacidad de actuar como moneda internacional, pues cada tres meses fluctuaba el monto de ecus disponibles en el mercado. Como, además, el Fecom no establecía mecanismos de intervención automática la estabilidad que producía era muy relativa.

Por una parte, Francia e Italia habían instaurado controles cambiarios. Por otra parte, si ya desde 1972 varios países habían debido abandonar la serpiente¹⁵ la situación se tornó crítica en 1973, tras una nueva devaluación del dólar, esta vez de 10 %. Fue entonces cuando los ministros de finanzas de Francia, Alemania, Dinamarca y los países del Benelux— la libra

53(1994), p. 293.

¹⁵ Como parte de su proceso de adhesión a la Comunidad Europea, el primero de mayo de 1972, Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca se integraron a la serpiente monetaria, pero para junio los tres habían abandonado la serpiente y para octubre sólo la corona danesa estaba de vuelta. En enero de 1973 Italia, cuya economía atravesaba serias dificultades, deja flotar la lira, que sale del túnel. (Jacques van Ypersele, *Le système monétaire européen: Origines, fonctionnement et perspectives*, Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas, 1989, 3a.

esterlina, la libra irlandesa y la lira italiana flotaban individualmente— decidieron dejar la serpiente flotar fuera del túnel, de manera que el dólar repercutiera lo menos posible en las fluctuaciones entre monedas europeas. Esto, sin embargo, no impidió que el marco se revaluara en dos ocasiones consecutivas, en 3 % y 5.5 % en marzo y junio, respectivamente, y una revaluación del florín de 5% en septiembre.¹⁶

La acción del Fecom como mecanismo multilateral de sostén monetario a corto plazo era limitada dado que no se logró acordar ni una transferencia real de reservas ni un mecanismo de intervención automática. Si bien es cierto que disponía de dos mil millones de ecus, disponibles como créditos a mediano o corto plazos, en realidad se trataba de intervenciones individuales en dólares, que dependían del acuerdo del banco central fuerte y cuyos costos recaían en el país con moneda débil.¹⁷

Al no poner efectivamente a la disposición de los Estados en dificultades los medios necesarios para sostener sus monedas en un periodo de constante agitación, la serpiente monetaria estaba condenada al fracaso. Tanto más cuanto que el primer choque petrolero aumentó la debilidad de varias monedas europeas.¹⁸

El primer choque petrolero, 1972-1973, no produjo realmente desabasto en Europa, pero sí un aumento considerable de precios. Conscientes de su vulnerabilidad frente a las grandes compañías petroleras— que no tuvieron favoritismo alguno por sus países de origen y siguieron criterios puramente de mercado— e incapaces de concertar una política común, los

ed., p. 51. y Dominique Hanon e Ivan Serge Keller, *op. cit.*, p. 249.)

¹⁶ Jacques van Ypersele, *op. cit.*, pp. 45 y 46.

¹⁷ D. Hanon e I. S. Keller, *op. cit.*, p. 251.

¹⁸ Un caso particularmente grave era el de la libra esterlina. Además de los efectos del precio del petróleo, la economía británica había sufrido las consecuencias del aumento continuo de los precios de las materias primas y vivía crisis cíclicas de desequilibrio en la balanza de pagos- falta de divisas- carencia de reservas. De hecho, en varias ocasiones debió recurrir a la ayuda del FMI. (Eric Roll, *¿En qué nos equivocamos? Del patrón oro a la integración con Europa*, trad. de Roberto Elier Domínguez, México, FCE, 1996, pp. 39-41.)

Estados europeos reaccionaron de distintas maneras. Desde el dirigismo francés hasta la posición más liberal de Italia, los países menos afectados fueron, en general, aquellos que permitieron un aumento más libre de precios, es decir, Alemania e Italia. De cualquier forma, todos, especialmente las economías más débiles, sufrieron el aumento de precios y sus consecuencias en la balanza de pagos.¹⁹

Además, la crisis petrolera impidió que se discutiera seriamente el Reporte Werner,²⁰ en el que se planteaba un proyecto de integración monetaria y se sentaban las bases para la cooperación política.²¹ En él se preveía, por ejemplo, establecer paridades fijas para las monedas europeas o, mejor aún, crear una moneda única, y centralizar las políticas monetaria y crediticia.²² Es decir, era un proyecto mucho más cercano a la actual UEM que a la serpiente monetaria, que fue el único resultado inmediato del Reporte Werner. La serpiente, en cambio, era un acuerdo pensado para hacer frente a la inestabilidad del dólar y no realmente como proyecto regional independiente; su escasa estabilidad dependía mucho más de que los diversos Estados europeos se pusieran de acuerdo sobre el precio internacional del dólar que de las relaciones entre ellos.²³

En todo caso, la confluencia de factores llevó a que, para 1978, en la serpiente monetaria participaran sólo los países de la zona marco, pues el franco francés la había abandonado el 19 de enero de 1974 y regresado el 10 de julio de 1975, sólo para volver a

¹⁹ Raymon Vernon (ed.), *The Oil Crisis*, Nueva York, Norton and Company, 1976, pp. 1-14.

²⁰ Éste tomara como base un proyecto anterior, el Plan Barre. Propuesto en 1968, en el Plan Barre se pugnaba, con vistas a la inestabilidad monetaria que ya se adivinaba (véase *supra*, p. 4), por crear una unidad de cuenta, fijar los tipos de cambio y crear un fondo monetario europeo. (Ypersele, *op. cit.*, p.45)

²¹ Wayne Sandholtz, "Monetary Bargains: The Treaty on EMU", en Alan W. Cafruny y Glenda G. Rosenthal (eds.), *The State of the European Community*, vol. 2, *The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner Publishers-Longman, 1993, p. 127.

²² *Reporte Werner*, 8 de octubre de 1970, s.p.i.

²³ Jean Jacques Rey, "La Unión económica y monetaria; Aspectos institucionales", en *Foro Internacional*, 33(1993), pp. 330-331.

dejarla el 15 de marzo de 1976. Con sólo Alemania, Dinamarca y los países del Benelux alineados, era claro que se requería un nuevo esquema de cooperación monetaria.

Un paso adelante: El sistema monetario europeo

En términos generales, el Sistema Monetario Europeo (SME) tenía por objetivo reducir las fluctuaciones excesivas, inherentes a un sistema de cambios flexible, pero que desestabilizan la economía e inciden negativamente en el crecimiento a largo plazo.²⁴ Por ello, se buscó una estructura más sólida que el acuerdo voluntario que había originado la serpiente monetaria.

En la reunión del Consejo Europeo en Bruselas el 5 y 6 de diciembre de 1978 se aprobó la propuesta que en abril de ese año presentaron Helmut Schmidt y Valéry Giscard d'Estaing de crear un SME basado en el ecu. La nueva estructura monetaria no sólo usaba más activamente al ecu, como referencia y como sistema de pago, sino que establecía mecanismos de intervención automática.²⁵

El 18 de diciembre de 1978, por acuerdo entre los bancos centrales de la Europa comunitaria, se creó el SME y el 13 de marzo de 1979 se sentaron los estatutos del Consejo de administración del nuevo Fecom. Se pensaba que el SME sería sólo una transición hacia la unión monetaria, cuya realización se veía cercana y, de hecho, se contaba con dotar al SME de instituciones más permanentes en un lapso de dos años. Sin embargo, la complejidad de los temas a tratar y, sobre todo, los efectos negativos del segundo choque petrolero, frenaron el proyecto.

²⁴ Actualmente se asume que en el largo plazo la inflación, así como la inestabilidad cambiaria que esta trae consigo, reduce la tasa de crecimiento, contrariamente a lo que las curvas de Phillips demostraban para el corto plazo. Las curvas de Phillips hicieron pensar que era posible elegir entre crecimiento e inflación.

²⁵ Jacques van Ypersele, *op.cit.*, p. 60.

La crisis petrolera de 1979 no sólo fue dañina para las economías europeas como tales, sino para la construcción de una Europa integrada. A pesar de los esfuerzos de la Comisión por organizar una estrategia en común, sólo Bélgica y Luxemburgo apoyaron la idea de una respuesta comunitaria y, sin el apoyo de los grandes Estados, no se llegó muy lejos.²⁶

Aún así, las consecuencias monetarias fueron reducidas. La inflación comunitaria pasó de 6.9% a 9%, lo cual, sin dejar de ser preocupante no era, ni con mucho, un elemento de divergencia extrema entre las economías europeas. Además, la tasa de variación con respecto al ecu fue de 1.9% contra 5.2% a causa del choque anterior.²⁷ El mayor peligro para el comercio europeo no era el desajuste monetario, sino las dificultades de balanza de pagos consecuencia del elevado precio del petróleo. No fue, pues, una falla imputable al naciente SME sino a la falta de una verdadera política energética comunitaria.

Estructura y funcionamiento del Sistema Monetario Europeo

El SME comprendía dos aspectos complementarios. Por un lado, la coordinación del diseño de las políticas monetarias y económicas de corto plazo. Para ello contaba con las reuniones del Consejo de Gobernadores de los Bancos Centrales y del director del Instituto Monetario Luxemburgués²⁸ y las que celebraba el Ecofin, el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la Comunidad Europea. Por el otro lado, y era éste su componente neurálgico, el SME establecía un Mecanismo de Tipos de Cambio (ERM por sus siglas en inglés), a cargo

²⁶ Gran Bretaña estaba en una posición incómoda pues, como país productor de petróleo sus intereses no coincidían con los de los otros Europeos. El gobierno francés, por su parte, prefirió establecer cuotas a la importación, mientras que holandeses y alemanes se contentaban con vigilar el mercado *spot* de Rotterdam. (Jean Lecerf, "L'épreuve du second choc pétrolier", en su libro *La communauté face à la crise; histoire de l'Unité européenne*, Paris, Gallimard, 1984, pp. 298 y ss.)

²⁷ *Ibid.*, p. 299.

²⁸ Recuérdese que Luxemburgo estableció una unión monetaria con Bélgica el 25 de julio de 1921.

del Fecom, cuya función era estabilizar y sostener a las monedas europeas.²⁹ La variación permitida de las monedas europeas se mantuvo en el límite de 2.25% usado para la serpiente monetaria.

Una de las críticas más importantes que se hicieron a la serpiente monetaria fue su falta de simetría al adjudicar la mayor parte de los costos de intervención a los países con monedas débiles. Francia y, particularmente, Gran Bretaña, no estaban dispuestas a participar en un nuevo esquema que repitiera ese error.

Para Gran Bretaña las cuestiones monetarias revestían de una importancia particular. Su posición como centro financiero la hace depender en mayor medida aun que sus socios europeos de la credibilidad de su moneda. Como, además, debido a presiones sindicales su prioridad era mantener la inflación bajo control, su política monetaria no había sido del todo consistente con las circunstancias. En general se tomaba la decisión de devaluar demasiado tarde y sólo después de una crisis de balanza de pagos. En consecuencia, su postura frente a los proyectos de cooperación monetaria es esquivada. El único punto claro era que en ellos debía tomarse en cuenta las necesidades de los países con moneda débil.³⁰ Así, Gran Bretaña insistió en que se creara un mecanismo que permitiese detectar y penalizar al o a los países cuyas monedas se alejaran repetidamente del resto. El resultado fue el indicador de divergencia.

Para determinar si una moneda (el marco alemán, por ejemplo) se alejaba sistemáticamente de *todas* las demás lo lógico era utilizar al ecu como referencia. Al ser una canasta ponderada de las monedas participantes— el SME preveía que las ponderaciones se modificarán cada cinco años o cuando una moneda variara en más de 25%³¹— y dado que una

²⁹ Malcolm Crawford, "The Origins of Monetary Union", en su libro *One Money for Europe? The Economics and Politics of EMU*, Nueva York, St. Martin's Press, 1996, 2a. ed., p. 21.

³⁰ E. Roll, *op. cit.*, pp.39-43 y 50-72.

³¹ Jacques van Ypersele, *op.cit.*, p. 68.

moneda no puede depreciarse o apreciarse con respecto de sí misma, incluso una distancia de 2.25 % con respecto de las demás monedas implica una fluctuación menor a 2.25 % con respecto del ecu. Dependiendo de su peso relativo en la composición del ecu, a cada moneda correspondía, entonces, un *límite máximo de divergencia*³². La homogeneización de dichos límites produce un indicador de divergencia.

El SME contemplaba, entonces, dos criterios para determinar una intervención obligatoria. El primero era una fluctuación en las paridades bilaterales de dos monedas europeas superior a 2.25%. El segundo era la transgresión de un umbral de 75% del indicador de divergencia.³³

En tales casos, la SME preveía toda una gama de opciones. Además de los préstamos a mediano y corto plazos previstos desde la serpiente monetaria, se crearon los créditos a brevísimo plazo, diseñados para sostener los cambios cotidianos. Los préstamos a mediano y corto plazos eran automáticos. Los de brevísimo plazo, en cambio, aunque de monto ilimitado, requerían el consentimiento de los bancos centrales interesados ya que no los extendían en ecus, sino en sus propias monedas nacionales— las intervenciones no eran necesariamente en una sola moneda; existía la posibilidad de realizar intervenciones diversificadas en varias monedas comunitarias, para repartir los costos de una operación. Los préstamos a brevísimo plazo originalmente tenían una duración de 45 días, pero ésta se extendió el 5 de diciembre de 1976 a tres meses y medio, prorrogables tres meses más.³⁴

En general, se recurría con más frecuencia a los préstamos de corto y brevísimo plazos para sostener momentáneamente una moneda. En los casos en que el desajuste era más

³² El límite máximo de divergencia refleja la fluctuación máxima con respecto del ecu cuando la divergencia de una moneda con respecto de las demás es de 2.25 por ciento.

³³ Jacques van Ypersele, *op. cit.*, p. 59.

³⁴ Luigi Tosato, "Il sistema monetario europeo nella prospettiva della unione monetaria", en *La Comunità*

duradero, se prefería alguna de las otras herramientas previstas por el SME: medidas de política interna, como reestructuraciones del sistema fiscal, manipulación de las tasas de interés o una disciplina presupuestaria más estricta, y la modificación del tipo de cambio pivote.³⁵

El SME también contemplaba la posibilidad de efectuar intervenciones intramarginales. Como en este caso el umbral de intervención obligatoria y, por ende, de acción común, no se había rebasado, la intervención se efectuaba comúnmente en dólares.³⁶ El uso del dólar como un bien común, cuyo empleo no requiere permisos previos como sí era el caso de las monedas europeas, permitía salvar los obstáculos que habría implicado solicitar la autorización, por ejemplo, del Bundesbank para sostener a la lira. No obstante, la facilidad para usar el dólar ponía en peligro el compromiso comunitario de utilizar monedas europeas.

La lira precisamente era una de las excepciones que complicaban el funcionamiento (sobre todo en los aspectos más técnicos de cálculo de indicadores) del SME. A todos los Estados que, para el momento de la creación del SME no participaban en la serpiente monetaria, se le permitió optar por un margen de fluctuación de 6% en lugar del 2.25% para las demás monedas. Solo Italia usó esta prerrogativa, Francia e Irlanda prefirieron integrarse sin excepciones. Gran Bretaña decidió que, a pesar de la incorporación del indicador de divergencia, la rigidez del ERM sería demasiado perjudicial para sus empresas exportadoras, así que, aunque formaba parte del SME y participaba en la toma de decisiones, se mantuvo fuera del ERM.³⁷

Internazionale, 50(1995), pp. 48-50.

³⁵ Jacques van Ypersele, *op. cit.*, pp. 67-68.

³⁶ Malcolm Crawford, *op. cit.*, p. 63.

³⁷ *Ibid.*, p. 21.

Tras su adhesión a la CE España y Portugal también aceptaron bandas de fluctuación más amplias, pero sólo a título temporal y pronto se ajustaron al 2.25% generalizado. Sólo Grecia, que adhirió a la Comunidad en 1981, se mantuvo fuera del ERM hasta 1984 y posteriormente conservó para el dracma la banda extendida de 6 por ciento.³⁸

Por otra parte, aunque normalmente se la entendía como parte de la construcción europea y, por ende, vinculada de alguna manera con las instituciones comunitarias, legalmente el SME era el resultado del acuerdo entre los gobernadores de los distintos bancos centrales; es decir, no es parte de los actos típicos del derecho comunitario.³⁹ La ambigüedad jurídica del SME era consecuencia de la intención de sus creadores de dotarlo de instituciones sólidas en un momento posterior.

El SME no estaba pensado para durar dos décadas sino dos años y se esperaba que, en ese lapso, se le pudiera dotar de instituciones estables. Así, no fue sino con el Acta Única Europea y, posteriormente, con el Tratado de Maastricht que se clarificó el estatus del SME y se le incluyó realmente en el entramado institucional de la Comunidad Europea. Hasta entonces, desde la perspectiva del derecho comunitario, el SME sólo había sido vinculante por cuanto se lo podía incluir en el Art. 5 del Tratado de Roma en el que se establece que los Estados miembros “facilitarán a esta última [a la Comunidad] el cumplimiento de su misión.”⁴⁰

³⁸ *Ibid.*, p. 22.

³⁹ De acuerdo con el derecho comunitario los actos típicos son aquellos que derivan de lo estipulado explícitamente en los Tratados. Los actos atípicos o secundarios son las reglas, directrices, fallos, recomendaciones y opiniones que emiten el Consejo de Ministros y la Comisión Europea. (Walter van Gerven, “Fuentes del derecho de la Comunidad: Los principios generales de derecho”, en *Foro Internacional*, 132(1993), p. 206.)

⁴⁰ Gian Luigi Tosato, art. cit., pp. 41 y 42 y *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, 1957. La misión de la Comunidad estaba, a su vez, definida en el Art. 2: “La Comunidad tiene por misión, para el establecimiento de un mercado común y el *acercamiento progresivo de las políticas económicas*, promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad...”. Las cursivas son mías.

Logros y límites

A pesar de las críticas que desde su creación lo acusaban de una rigidez excesiva y lo condenaban al fracaso, el SME conoció un éxito mucho mayor que la serpiente monetaria. Entre 1979 y 1992, hubo solamente once realineamientos, y de ellos la gran mayoría corresponde al periodo entre 1979 y 1983. Ciertamente para entonces la situación internacional era ya menos caótica, pero aún así existen claras virtudes del SME como una herramienta para aumentar la estabilidad cambiaria en Europa.

Como el tipo de cambio pivote se determinaba por acuerdo y las pequeñas fluctuaciones cotidianas se compensaban gracias a los préstamos a brevísimo plazo, la PAC podía tomar las paridades del SME como eje. Así, los montantes compensatorios mantuvieron su carácter de soluciones temporales, sin que hubiera que redefinir todo el funcionamiento de la PAC. Las virtudes y defectos intrínsecos de la PAC son materia de otro debate. En todo caso, el SME permitió que las Comunidades Europeas siguieran funcionando.

El SME también contribuyó a la realización de un mercado único de capitales, con las consecuencias que esto tiene para la inversión y el comercio. De hecho, de acuerdo con el esquema original, únicamente podrían detentar ecus los bancos centrales de los Estados miembros, el Fecom y los bancos centrales a los que el Fecom hubiera reconocido tal facultad; es decir, el banco central suizo y el Banco de Pagos Internacionales.⁴¹ Sin embargo, el ecu se desarrolló de manera paralela entre particulares y fue cobrando más fuerza de la que su condición de moneda canasta habría permitido imaginar, pues llegó a ocupar el quinto lugar en emisiones internacionales obligatorias.⁴²

⁴¹ Gian Luigi Tosato, art. cit., p. 42.

⁴² Comité para el estudio de la unión económica y monetaria, *Rapport sur l'union économique et monétaire dans la Communauté européenne*, s.p.i.

La gran falla del SME fue no estar preparada para hacer frente al liderazgo económico alemán. La libre circulación de capitales sólo hizo más evidente la dependencia de las economías europeas de los lineamientos del Bundesbank en cuanto a tasas de interés. Si bien es cierto que esta dependencia era vista incluso con buenos ojos por países como España, que usaban el marco alemán como ancla antiinflacionaria, también tuvo consecuencias negativas. Al depender de la tasa de interés fijada por el Bundesbank, el resto de las economías europeas veían encarecerse el dinero con el consecuente frente a la economía. Esto produjo fuertes tensiones, sobre todo en 1992, cuando los costos económicos de la integración alemana se transmitieron a los demás Estados miembros.

La reunificación alemana implicó también la reunificación de las monedas alemanas. Por motivos políticos, esta se realizó a una tasa favorable para la economía de la antigua RDA, con lo que las presiones inflacionarias obligaron al Bundesbank a elevar la tasa de interés. Al ser ésta la guía del resto de las tasas de interés europea, los demás Estados se vieron obligados, en un primer momento, a elevar sus propias tasas y, cuando no pudieron mantenerlas a los niveles alemanes, tuvieron que devaluar sus monedas.

Dos elementos exógenos contribuyeron a agravar la crisis. Por una parte, el interés en demostrar que la convergencia económica era un hecho y que la unión monetaria dificultó la decisión de abandonar el SME. Por otra parte, el llamado “ecu financiero”, que hasta entonces había tenido un éxito sorprendente, entró en crisis al ponerse en entredicho el futuro de las economías europeas y el proyecto de la UEM.

El resultado fue una crisis en el sistema cambiario europeo que llevó a ampliar la banda de fluctuación de las monedas hasta un escandaloso 15%. Sin embargo, esta crisis está

más vinculada con el proyecto de la UEM, entonces ya muy avanzado, que con el SME mismo.

Las causas y consecuencias de la crisis de 1992 se analizarán más adelante. Basta por ahora señalar que, a pesar de ella, el proyecto de la UEM siguió adelante. Aunque no cristalizó tan pronto como se había previsto en una unión monetaria, el SME sí representó un primer paso para la construcción de la UEM y la experiencia que significó ha enriquecido mucho el debate sobre las instituciones que deben encargarse de una moneda única fuerte.

De la cooperación a la integración

Incluso asumiendo que las presiones internas del sistema de Bretton Woods lo hacían insostenible, es innegable que los años de estabilidad dejaron una herencia extremadamente importante para la futura construcción de instituciones de coordinación y, posteriormente, de unificación monetaria en Europa. Bretton Woods fue el marco que facilitó la convergencia de las tasas de inflación hacia la baja y, con ella, la de las tasas de interés en los países más desarrollados. Esa convergencia previa permitió que los Estados europeos pensaran en coordinar sus políticas monetarias.⁴³

Sin embargo, la idea de crear un esquema particular europeo no habría cristalizado de no ser por el colapso de Bretton Woods. La experiencia de los costos que una crisis del dólar representaba para una Europa dividida forzaron la decisión de buscar una mayor coordinación regional. Hasta entonces, la perspectiva de un acuerdo regional era lejana tanto a las intenciones como a las necesidades de los Estados europeos. Por un lado, se pensaba que, siendo los flujos monetarios un problema mundial, la solución también debía serlo. Por el otro

⁴³ Jacques van Ypersele, *op. cit.*, p. 11.

lado, las instituciones mundiales encargadas de hacerlo se mostraron eficientes durante las primeras décadas de la postguerra. El sistema de Bretton Woods hacía superfluo todo esfuerzo por crear una alternativa europea.

Por otra parte, ni la serpiente ni el SME lograron revertir las tendencias más generales de la economía europea. Al tratarse de acuerdos de cooperación cambiaria y no de proyectos de unificación de las política monetarias (que incluyen, además de las paridades internacionales, las tasas de interés y el volumen de la masa monetaria) no evitaron que en 1992 los capitales fluyeran hacia Alemania y desequilibraran lo que para entonces parecía una construcción sólida. Esa repetición de patrones ha levantado temores sobre el funcionamiento futuro de la UME, pero también ha confirmado la necesidad de responder de manera conjunta a los problemas que afectan a todos los miembros de la ahora Unión Europea y de analizar las diferencias que separan ambos proyectos.

El colapso de Bretton Woods ha dado pie a un debate sobre las virtudes de un sistema de tipos de cambio flotantes, fijos o sujetos a algún tipo de control y sus repercusiones para la economía. Este debate es particularmente importante para los europeos, donde las mayores discusiones no son entre propulsores y detractores de la UEM, sino en las características que debe tener la nueva construcción monetaria para evitar que se repita la historia del patrón oro.

El compromiso de el Bundesbank, heredado por el Banco Central Europeo, con la estabilidad monetaria y la falta de él por parte de Estados Unidos durante la época de Bretton Woods es una de las diferencias que justifican el optimismo europeo. Aunque, por otra parte, esa misma rigidez hace temer que, dada la centralidad de Alemania en la práctica monetaria y económica europea, las nuevas instituciones carezcan de los medios para actuar en caso de choques asimétricos, que requieran medidas menos restrictivas en algunos países o regiones.

Por otra parte, crear instituciones comunes encargadas de regular la política monetaria común tiene implicaciones políticas y no sólo económicas. La moneda y la defensa son posiblemente las dos atribuciones más representativas de los Estados-nación. Por ello, la decisión de transferir la soberanía monetaria a unas instituciones supranacionales no se puede entender simplemente como parte de una evolución automática. El fin de Bretton Woods explica sólo los orígenes de la integración monetaria, no así su desarrollo.

Para entender porqué los Estados europeos decidieron cruzar el umbral de la cooperación hacia la integración es necesario, primero, analizar las ventajas específicas que cada uno obtenía en las diferentes arenas; al incorporar la moneda a un proyecto más complejo, se incrementa la posibilidad de recibir beneficios no económicos. Ese es el objetivo de el próximo capítulo.

CAPÍTULO 2

INTERESES CONVERGENTES

El Sistema Monetario Europeo, creado como respuesta a la crisis cambiaria que se desencadenó tras el colapso del sistema de Bretton Woods, cumplió, al menos hasta 1992, con el objetivo de dar estabilidad a las monedas europeas. Algunos autores consideran que la disminución de las fluctuaciones monetarias e incluso el acercamiento de las economías europeas, en particular las tasas de inflación y los tipos de interés, obedecían a una tendencia mundial y no eran necesariamente consecuencia del SME.¹ Pero incluso si se tratara de un fenómeno común a todos los países de la OECD, lo cierto es que el SME fue un marco y un mecanismo para asegurar la estabilidad cambiaria y sirvió como base para construir la Unión Económica y Monetaria. Gracias al SME los bancos centrales desarrollaron importantes técnicas de cooperación: establecieron una red de relaciones de paridad, definieron los márgenes de fluctuación de sus tipos de cambio, elaboraron reglas de intervención y prácticas de concertación, así como toda una serie relaciones de crédito y de pago.²

La estructura del SME le permitió funcionar de manera paralela a las instituciones comunitarias. Al tratarse de un acuerdo entre gobernadores de bancos centrales, era posible pertenecer a la CE y no al SME e, incluso, participar en la estructura del SME y mantenerse al

¹Véase, por ejemplo, Michael Baun, *An Imperfect Union*, Boulder, Westview Press, 1996, p. 19.

margen del ERM. En cambio, la creación de una moneda única y, sobre todo, la institución de un órgano supranacional encargado de elaborar una sola política monetaria para todos los Estados miembros implicó modificar el entramado comunitario. Es decir, fue necesario elaborar un nuevo tratado, el cual debió ser ratificado por todos los Estados miembros, sin excepción.

Los debates sobre un tratado, cualquiera que sea el tema a discutir, requieren un acuerdo previo sobre los objetivos últimos y algunos lineamientos básicos sobre los métodos a emplear. En el caso europeo esto es aún más claro, pues se requiere el acuerdo de la mayoría de los Estados miembros para poder siquiera convocar a una Conferencia Intergubernamental, que es realmente donde se discuten los términos del nuevo tratado. Es decir, debe haberse acordado ya el tema general y normalmente existe también una especie de consenso sobre los resultados a obtener antes de poder siquiera iniciar formalmente las negociaciones.³

Es por ello que, aunque al crear el SME se pensó dotarlo de instituciones más sólidas, y aunque su funcionamiento justificaba el optimismo de aquéllos dispuestos a dar un paso más, las razones que explican la decisión de dar el paso hacia una unión monetaria deben buscarse en los Estados. De la misma manera en que la inestabilidad cambiaria derivada de la crisis de Bretton Woods explica la creación de estructuras regionales de coordinación monetaria, se deben buscar también los motivos que impulsaron a los Estados europeos a profundizar tal cooperación y a insertarla en el marco institucional de la entonces CE.

Explicar un avance en el terreno de la integración monetaria requiere de argumentos económicos. Ceder competencias monetarias tradicionalmente consideradas característica

² Jean Jacques Rey, "La Unión económica y monetaria; Aspectos institucionales", en *Foro Internacional*, 33(1992), p. 230.

³ Renaud Dehause, "Les États et l'Union européenne: les effets de l'intégration", en Vincent Wright y Sabino Cassese (dirs.), *La recomposition de l'État en Europe*, Paris, La découverte, 1996, p.55.

fundamental de la soberanía estatal a instituciones supranacionales requiere también de razones políticas. La confluencia de ambas determinó la decisión de crear una Unión Económica y Monetaria y las principales características que ésta debería tener.

Las razones económicas: costos asimétricos

La supremacía de la economía alemana es una verdad ineludible cuando se analizan los equilibrios y desequilibrios europeos. La situación es compleja tanto para los mismos alemanes como para sus socios europeos y, dependiendo de las circunstancias, esto puede verse como ventaja o como defecto.

La estabilidad del marco alemán sirvió como ancla para el SME. Al establecer un sistema de intervenciones obligatorias siempre que se rebasara la frontera del 2.25% en las fluctuaciones bilaterales, el marco alemán obligaba a los demás Estados a mantenerse dentro de unos márgenes de flotación estrechos. Esto era especialmente importante para los países como España, Grecia e Italia, que utilizaban al SME para dar credibilidad a las reformas de su política monetaria.

Siendo éstos los Estados menos desarrollados, les preocupa no sólo crecer, sino hacerlo a una tasa más alta que la de sus socios para así reducir las distancias que los separan. La teoría económica contemporánea sostiene que, en el largo plazo, la inflación produce incertidumbres que inhiben la inversión.⁴ La disyuntiva entre inflación y crecimiento sólo es cierta en el corto plazo. Sin embargo, como las decisiones políticas no pueden dejar de tomar en cuenta el corto plazo, los tomadores de decisiones deben buscar algún método que les permita justificar internamente, sobre todo ante el electorado de izquierda, la rigidez

monetaria.⁵ El SME permitía justificar las políticas monetarias restrictivas y la estabilidad alemana aseguraba que los requerimientos del sistema en cuanto a control de inflación fueran elevados.

Aunque en términos puramente económicos las probabilidades de éxito de un compromiso unilateral son las mismas que las de un compromiso multilateral, ante los electores nacionales resulta más fácil justificar las medidas tomadas a partir de un acuerdo internacional, en las que la reputación del Estado está en juego, que las medidas tomadas siguiendo criterios exclusivamente económicos. De esa manera, las decisiones tomadas de manera interna cobran mayor fuerza.⁶ Es decir, un acuerdo internacional puede verse como una compra de credibilidad, que reduce los márgenes de maniobra, pero aumenta las probabilidades de éxito de las políticas emprendidas.⁷

Dado que el SME era un esquema de cooperación voluntaria, no había mecanismos que elevaran los costos económicos de una devaluación. En realidad el SME tenía el efecto contrario; al establecer mecanismos multilaterales que ayudaban a mantener las paridades monetarias y repartir los costos entre devaluadores y revaluadores, creaba nuevas herramientas que permitían tomar decisiones monetarias a partir de consideraciones de política interna y después recurrir a la ayuda regional.⁸

⁴ Barry Eichengreen, *A More Perfect Union? The Logic of Economic Integration*, en *Essays in International Finance*, Princeton, Princeton University, núm. 198, 1996, pp. 6-7.

⁵ David M. Andrews, "The Global Origins of the Maastricht Treaty on EMU: Closing the Window of Opportunity" en Alain W. Cafruny y Glenda Rosenthal (eds.), *The State of The European Community*, vol. 2, *The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner Publishers- Longman, 1993, p. 109.

⁶ John T. Wooley, "Policy Credibility and European Monetary Institution", en Alberta Sbragia (ed.), *Europolitics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1992, pp. 166 y ss.

⁷ Para ello, sin embargo, el acuerdo debe contar con ciertas características. Sobre las dificultades de llegar a un acuerdo que en efecto aumente la credibilidad de las políticas monetarias, véase Paul de Grawe, *The Economics of Monetary Integration*, Oxford, Oxford University Press, 1997, 3ª ed., pp. 87-89.

⁸ *Ibid.*, pp. 171 y ss.

El éxito del sistema dependía, entonces, de los costos políticos que representaba una alteración de las paridades base. La participación en el SME permitía a los Estados resolver las divergencias entre los costos a corto y largo plazos de una política restrictiva.⁹ Al tener que consultar con los demás Estados europeos toda modificación al curso pivote de la moneda respectiva, los costos políticos eran más elevados que los de romper un compromiso puramente nacional. Así, la estabilidad monetaria, cuyos beneficios económicos sólo se perciben claramente en el largo plazo, se convertía en un tema político en el corto plazo.

Sin embargo, la preeminencia alemana también tiene consecuencias negativas, pues los costos de mantener un marco fuerte y estable se distribuían en todo el sistema europeo. En el capítulo anterior se explicó cómo una crisis internacional puede incrementar las diferencias entre las tasas de interés europeas y desencadenar reajustes en las paridades monetarias. Aunque en menor magnitud, el problema también se presenta en momentos de tranquilidad en el sistema internacional.

A pesar de haberse creado con el objetivo de repartir los costos de la estabilidad monetaria entre todos los responsables de fluctuaciones monetarias, fueran éstas a la alza o a la baja, el SME fue incapaz de eliminar las asimetrías del sistema económico europeo. De hecho, la relativa paz que vivió el SME se debió en gran medida a factores externos que eliminaban, al menos temporalmente, las tensiones intrareuropeas.

La economía alemana está basada en el comercio exterior. Su estructura es tal que el crecimiento económico depende del aumento de las exportaciones. Esto ha derivado en importantes superávits comerciales en sus relaciones con prácticamente todos sus socios. Dado

⁹*Loc. cit.*

que la mayor parte de sus intercambios los realiza con otros países comunitarios, éstos generan déficits permanentes con Alemania.

La cooperación monetaria requiere de cierta estabilidad, y la estabilidad a su vez depende de la situación general de la economía. El déficit comercial frente a Alemania impedía a sus socios comunitarios mantener el equilibrio comercial y las paridades cambiarias. Es por eso que, sin mecanismos de ajuste que compensaran los pagos inter-europeos, el resultado era la revaluación del marco con respecto a las demás monedas europeas y el fracaso de cualquier proyecto a largo plazo.¹⁰

El mecanismo de ajuste fue, durante la década de 1980, el expansionismo económico estadounidense. Estados Unidos mantuvo importantes déficits comerciales tanto con Alemania como con el resto de la Comunidad Europea. Pero, aunque los Estados europeos podían compensar sus déficits con Alemania mediante un superávit con Estados Unidos, esto tenía la desventaja de que cualquier cambio en la política económica estadounidense ponía en tensión los equilibrios europeos.¹¹ Esto es, de la misma manera que la crisis de 1971 había afectado a las economías europeas, a fines de la década de 1980 era clara la dependencia de Europa frente a Estados Unidos. El SME era un paliativo, pero no la solución. Reducía los efectos de la economía en Europa, pero no la convertía en un sistema independiente ni reducía su vulnerabilidad frente a crisis externas.

Aun cuando el SME se creó para dar cuenta de las asimetrías en los costos de ajuste monetario, no podía hacer frente a los efectos monetarios de las asimetrías comerciales o del atractivo de las monedas más fuertes para los inversionistas internacionales. Mantener las

¹⁰ Marcello de Cecco, "The European Monetary System and National Interests", en Paolo Guerrieri y Pier Carlo Padoan (eds.), *The Political Economy of European Integration: States, Markets and Institutions*, Nueva York, Harvester Wheatsheaf, 1989, pp. 91 y ss.

¹¹ *Ibid.*, pp. 95 y ss.

paridades del SME implicaba controlar las tasas de inflación y, de hecho, durante los quince años dorados del SME la diferencia entre las respectivas tasas de inflación decreció de 12 a 3 por ciento.¹² Sin embargo, si se toma en cuenta el conjunto, se tiene que la inflación más baja fue siempre la alemana, lo que a la larga generó una subvaluación del marco, que se puede calificar de crónica.

La tarea más ardua para la política monetaria alemana es mantener la paridad real del marco. En tanto que país exportador, toda devaluación es un incentivo a la producción y al crecimiento. Por otra parte, en tanto que importador de materias primas y energéticos, una moneda fuerte puede traer beneficios incluso a las compañías exportadoras. Pero, por factores tanto históricos como sociales, se tienen más presentes los costos de una apreciación excesiva del marco, lo que dificulta tomar la decisión de alterar las paridades internacionales hacia la alza.¹³

La política de mantener una moneda fuerte encuentra varios fundamentos prácticos en el caso de Alemania. Además de alejar el espectro de la superinflación, que el país vivió en dos ocasiones, un marco fuerte permite mantener el consenso social sobre la distribución del ingreso.¹⁴ Y, siendo la alemana una economía dirigida hacia la exportación, existe una relación positiva entre apertura y empleo.¹⁵ Por todo ello, ni la apertura de la economía ni la estabilidad monetaria han estado sujetas a discusión desde el fin de la segunda guerra mundial.

¹² Michael Baun, *An Imperfect...*, p. 19.

¹³ Elke Thiel, "Macroeconomic Policy Preferences and Co-Ordination: A View from Germany", en Paolo Guerrieri y Pier Carlo Padoan (eds.), *The Political Economy of European Integration: States, Markets and Institutions*, Nueva York, Harvester Wheatsheaf, 1989, pp. 204 y ss.

¹⁴ *Loc. cit.*

¹⁵ Giorgio Ruffolo (presidente), *Réussir l'Union Économique et Monétaire*, Centro Europa Ricerche [Grupo de estudio e investigación "Notre Europe"], s.p. Un buen indicador de la importancia del tipo de cambio para Alemania es que, actualmente, alrededor de un tercio de los empleos en ese país dependen directamente de la exportación.

En cambio, para países tales como Francia e Italia, mantener la disciplina que exige el SME tuvo consecuencias más ambiguas. Por un lado, les permitió reestructurar sus economías y efectuar saneamientos que, de cualquier manera, el aumento de la magnitud y la velocidad de los flujos económicos contemporáneos hacía indispensable. Por otra parte, mantenerse dentro de los márgenes cambiarios preestablecidos tuvo un costo real en términos de empleo.¹⁶ Y, en cuanto a crecimiento se refiere, si bien el haber controlado la inflación permite planear a largo plazo e incrementar la inversión, las altas tasas de interés alemanas frenaron el potencial de crecimiento, reduciendo las ventajas del saneamiento económico y agravando el problema del desempleo.

En un marco en el que los flujos de capitales se vuelven cada vez más veloces y en el que las reservas internacionales de un Estado no representan más que una fracción ínfima de los intercambios mundiales, resulta prácticamente imposible sostener una moneda por periodos prolongados. De igual manera, la facilidad con que los capitales pueden desplazarse de un lugar a otro ha conducido a uniformizar las tasas de interés. En el caso europeo, la divergencia entre éstas pasó de 13.6 % en 1980 a tan sólo 4% en 1989.¹⁷ Sin embargo, esta homogeneización se ha realizado siguiendo los parámetros alemanes, que no son necesariamente los más adecuados para el resto de las economías.¹⁸

Frente a un crecimiento insuficiente, los Estados europeos desarrollaron tasas de desempleo preocupantes y, aquellos en los que el Estado asumió la responsabilidad de mantener el nivel de vida de sus ciudadanos mediante el gasto público, enfrentaron después el

¹⁶ *Loc. cit.*

¹⁷ Michael Baun, *An Imperfect...*, p. 19.

¹⁸ Es frecuente aún, por ejemplo, escuchar los argumentos británicos que señalan que su economía se encuentra históricamente en un ciclo productivo distinto del de sus socios europeos. De ahí que, se dice, Gran Bretaña tome con recelo las propuestas continentales para uniformizar políticas.

problema de la deuda pública. De entre éstos, el caso más alarmante es el de Bélgica, cuya deuda llegó a representar más de 130% de su PNB.

Lo anterior explica las voces que, tomando como argumento central lo asimétrico de las relaciones económicas europeas, pugnaron por la creación de instrumentos más amplios, que fueran más allá del sostenimiento de una moneda. Para responder a tal problema no bastaba un simple aumento de las competencias del Fecom; se requería una reforma institucional que tomara en cuenta las necesidades de los países con divisas débiles en la elaboración de una política monetaria común.

En todo caso, y cualesquiera problemas que enfrentaran los países con monedas débiles para mantenerse en el SME, existía un consenso básico con respecto a los objetivos, las teorías y los retos que han de determinar la política monetaria.¹⁹ Independientemente de la situación interna de cada Estado, se asumía que debía controlarse la inflación, que los actores económicos actúan de acuerdo con expectativas racionales y que, para incentivar el crecimiento, era necesario completar la desregulación de los mercados de bienes, servicios y capitales.

¹⁹ John T. Wooley, art. cit., p. 170.

Economía y política: nuevos equilibrios europeos

You get all of Deutschland,
if I get half of the Deutshcemark²⁰

Aunque los logros más importantes de la Comunidad Europea han sido en el área comercial y económica, sus orígenes son eminentemente políticos. Los primeros años de la integración hablan más de la necesidad de evitar toda posibilidad de guerra entre los pueblos europeos que de un análisis detallado de las implicaciones económicas de coordinar la producción del carbón y del acero. De hecho, en el protocolo mismo del Tratado de Roma se encuentran asentados principios tales como la búsqueda de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos —que difícilmente se reduce a la unión comercial— y la salvaguardia de la paz y la libertad.²¹

En el desarrollo de la Comunidad Europea se pueden encontrar numerosos ejemplos en los que los intereses políticos han prevalecido, acelerando o frenando proyectos preexistentes. Uno de los casos más claros es la determinación de acelerar el proceso de construcción de una unión monetaria a partir del fin de la guerra fría y, concretamente, de la reunificación alemana.

Si la importancia de Alemania Federal para la economía mundial era capaz de crear tales tensiones en las relaciones con sus vecinos, tanto en términos comerciales como debido a su papel protagónico en la integración europea, la posibilidad de enfrentarse a una Alemania

²⁰ Conversación ficticia entre Helmut Kohl y François Mitterrand acerca de la UEM tomada de Josef Joffe, "The Euro: The Engine That Couldn't", en *The New York Review*, 4 diciembre de 1997.

²¹ Preámbulo del *Tratado Institutivo de la Comunidad Económica Europea*.

reunificada exigía respuestas prontas. Por su parte, Alemania debía decidir su futuro como un solo Estado y como parte de la Comunidad Europea.

Francia, tradicionalmente recelosa del poderío alemán, no era la única en buscar una estructura que diera cuenta de la nueva situación en el continente. Para el canciller alemán Helmut Kohl era indispensable asegurar al resto de los Estados europeos que la reunificación alemana no representaba una amenaza para la paz ni un menor compromiso alemán con la construcción europea. Una voz aún más radical era la del presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, quien, ante la caída del muro de Berlín, declaró que la construcción de una Europa federal era la única respuesta satisfactoria y aceptable ante la situación alemana.²² Sin embargo, no todas las voces estaban de acuerdo en que la respuesta a la reunificación alemana debía pasar por las instituciones europeas ni, si esto ocurría, que implicara la necesidad de unificar la moneda. Existían las bases para revisar los términos de la construcción europea, pero había aún muchos aspectos por debatir.

Alemania

Ante la perspectiva de una reunificación, el gobierno alemán debió enfrentar dos grandes problemas. Por un lado, debía asegurar una transición completa y lo menos costosa posible hacia un solo Estado alemán. Por otro lado, debía reiterar a sus socios comunitarios su compromiso con la construcción pacífica del futuro europeo.

Como parte de su estrategia de insertar a la nueva Alemania en un marco europeo sólido, el ministro del exterior, Hans Dieter Genscher, recibió favorablemente las iniciativas

²² Michael Baun, "The Maastricht Treaty as High Politics: Germany, France, and European Integration", en *Political Science Quarterly*, 110 (1995-1996), p. 609.

de reforma del SME francesa e italiana, a pesar del tono casi violento en que se criticaba en ellas el peso excesivo de la economía alemana en las decisiones de los demás Estados.²³

Aunque el interés principal de Alemania no era solamente la UEM, sino el compromiso europeo que representaba, la unificación monetaria era una respuesta a los problemas que ya se perfilaban. Alemania estaba consciente de que, para poder incrementar el volumen de sus exportaciones y, con ello, mantener su crecimiento, necesitaba de sus socios europeos.

Si bien las exportaciones alemanas están diversificadas, la mayor parte de sus intercambios los realiza con sus socios comunitarios. En 1985 el comercio representaba 32.4% del PIB alemán y los intercambios europeos eran 47.7% de la cifra total.²⁴ Una tasa de crecimiento mediocre en el resto de Europa redundaba, pues, en la pérdida de mercados para Alemania.

El uso del marco alemán como moneda de reserva y de inversión dificultaba el manejo de la inflación. El Bundesbank establecía como objetivo de su política monetaria mantener la inflación por debajo de 2%. Sin embargo, cuando los mercados internacionales se tambaleaban en otros puntos del planeta, los inversionistas solían refugiarse en la estabilidad del marco alemán. La consecuencia era que, para tratar de evitar una espiral inflacionaria, el Bundesbank elevaba sus tasas de interés, lo que incitaba aún más al capital extranjero a dirigirse hacia Alemania. La idea de una unión monetaria favorecía a Alemania en tanto que los futuros choques no afectarían únicamente su economía, sino que los costos de las fluctuaciones internacionales estarían distribuidos entre todos los Estados miembros.

²³ Daniel Gros y Niels Thygesen, *European Monetary Integration; From European Monetary System to European Monetary Union*, Londres y Nueva York, Longman- St. Martin's Press, 1992, pp. 311 y ss.

²⁴ David R. Cameron, "The 1992 Initiative: Causes and Consequences", en Alberta Sbragia (ed.), *Europolitics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1992, pp. 37 y s.

A pesar de estas ventajas, para Alemania resultaba claro que no se pondría en juego la estabilidad monetaria en aras de la unificación monetaria. Por eso, aunque se aceptó la propuesta de Edouard Balladour (de enero de 1988), el ministro de finanzas francés, de llevar a cabo una reforma profunda del SME, Alemania tuvo cuidado en definir las características que debía cumplir cualquier propuesta de esquema monetario europeo.

Tanto el canciller Kohl como el ministro Genscher entendían la reunificación alemana y la unión monetaria como dos procesos que debían realizarse de manera paralela. Así, por ejemplo, el canciller Kohl de su programa de 10 puntos para reunificar a las dos alemanias el 28 de noviembre de 1989, a penas diez días después de declarar que una integración creciente con sus socios europeos era “ahora más que nunca de primordial importancia”.²⁵ El Ministerio de Finanzas y, sobre todo, Karl Otto Pohl, presidente del Bundesbank, en cambio, creían que la idea de una moneda única era demasiado arriesgada, dados los antecedentes de inestabilidad en los demás países europeos. Aún más, pensaban que tal proyecto venía en un momento inapropiado, puesto que dificultaría, pensaban, la incorporación exitosa de los *Länder* de la República Democrática Alemana en el resto de la economía.²⁶

A pesar de esos desacuerdos, en general Alemania estaba a favor de crear una unión monetaria siempre que se llegara a un acuerdo sobre los criterios de participación y las instituciones encargadas de la política monetaria europea tuvieran una credibilidad equivalente a la del Bundesbank. La postura alemana, que compartían los Países Bajos y Luxemburgo, era que se fijara una serie de criterios económicos y que no se procediera a la integración monetaria sino hasta que la convergencia de las economías europeas permitiera la creación de

²⁵Michael Baun, art. cit., p.611.

²⁶ Sobre las consecuencias económicas de la reunificación alemana véase Paul J.J. Welfens, “The New Germany in the EC”, en Alan W. Cafruny y Glenda G. Rosenthal (eds.), *The State of the European Community*, vol. 2, *The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner Publisher-Longman, 1993, pp. 159-173.

una moneda tan fuerte, al menos, como lo era el marco alemán.²⁷ A esta postura se le conoce como economicismo pues asume que las condiciones económicas deben preceder a la unificación de la moneda.²⁸

Además, incluso partiendo de una convergencia económica visible, Alemania exigía que las nuevas instituciones monetarias fueran independientes, tanto de los distintos gobiernos como de las instituciones europeas, para asegurar la estabilidad de la futura moneda. Aunque conscientes de que debía crearse algún criterio de representatividad en el que se escuchara la voz de los diferentes Estados miembros, los alemanes no estaban dispuestos a considerar siquiera la posibilidad de dejar la política monetaria a cargo de una institución que pudiera ceder a los intereses políticos del momento. Había que hacer que también las voces convergieran.

Una demanda adicional fue la de cambiar el nombre de la moneda comunitaria. Una moneda verdadera requería un nombre propio y no una sigla. Pero, sobre todo, era necesario que la moneda única iniciara su propia historia desde cero, sin el antecedente negativo de las continuas depreciaciones del ecu con respecto del marco. Se decidió, entonces, que la nueva moneda adoptaría el nombre de euro.

Pero la integración monetaria, incluso si se realizaba en términos tales que se asegurara la credibilidad y la solidez de la nueva moneda, implicaba costos reales para Alemania. Una moneda única requería de instituciones monetarias centralizadas y en éstas, la disciplina

²⁷ Wayne Sandholtz, "Monetary Bargains: The Treaty on EMU", en Alan W. Cafruny y Glenda G. Rosenthal (eds.), *op. cit.*, p. 133.

²⁸ Existe también una corriente opuesta. En ella se sostiene que la integración monetaria traerá como consecuencia la uniformación de las economías. Al no contar más con el tipo de cambio y la tasa de interés como elementos de regulación económica, los Estados se verían obligados a tomar medidas más profundas para mantener el equilibrio entre las diversas economías participantes.

alemana sería sólo uno de los componentes. La moneda única implicaba ceder el control absoluto de una política monetaria que en el cuadro nacional era exitosa.

Alemania sólo aceptaba apoyar el proyecto de unión monetaria a cambio de que se convocara, al mismo tiempo, a una conferencia intergubernamental sobre integración política. Si Alemania debía mostrar su compromiso europeo mediante la Comunidad Europea, ésta debía tener una estructura sólida y equilibrada entre los aspectos económicos y comerciales, por un lado, y los políticos, por el otro.

De hecho, en su concepción, ampliaciones y profundización no estaban peleadas.²⁹ Su posición geográfica en el centro de Europa lo hacían partidario de una pronta adhesión de los países del Este más avanzados. Desde la perspectiva alemana lo más deseable era, pues, que la integración monetaria formara parte de un proyecto más ambicioso que incluyera tanto profundización como ampliación y que sentara las bases de una Europa cada vez más federal.³⁰

Países Bajos y Luxemburgo

Tanto los Países Bajos como Luxemburgo tienen economías estables y abiertas. Más aún, ambos pertenecían a la zona marco. Por otra parte, siendo economías abiertas habían padecido los efectos de la crisis monetaria y estaban dispuestos a transferir sus competencias monetarias a cambio tanto de mayor estabilidad monetaria como de una Europa cada vez más integrada. De ahí su interés en asegurarse de que se construyera una moneda única, pero sobre bases sólidas.

²⁹ Véase, por ejemplo, "Reflexions sur la politique européenne", de Wolfgang Schäube y Karl Lamers (presidente y portavoz del grupo CDU/CSU, respectivamente), publicado el 9 de septiembre de 1994. (Reimpreso en *Réflexions sur les institutions européennes*, Economica, Paris, 1997, pp. 9-25.)

³⁰ Michael Baun, "The Maastricht...", p. 611.

En ninguno de los dos casos se veía la cesión de soberanía como algo intrínsecamente peligroso. Junto con Bélgica, ambos son miembros del Benelux, que representa un proyecto de integración subregional singularmente profundo.³¹ Para los Países Bajos, en términos institucionales, lo importante era asegurarse de que se tomaría en cuenta a los Estados “pequeños” en la determinación de la política monetaria única. Era, entonces, fundamental que los Estados estuvieran representados como tales en las instituciones monetarias y no— como ocurría, por ejemplo, en la composición del ecu— se les diera un peso proporcional a la importancia de sus respectivas economías en el PIB y el comercio comunitarios. Como, en general, esta era una postura compartida, los Países Bajos se concentraron en los criterios de convergencia, que debían ser severos, pero no impedir todo acuerdo.

El caso de Luxemburgo es, sin duda, el más peculiar de todos. Al no tener una moneda propia, Luxemburgo estaba exento de las discusiones sobre la moneda como elemento de identidad nacional o como atributo intrínseco de los Estados. Así, se convirtió posiblemente en el participante más entusiasta de la UME. Esta posición se refleja en las palabras de su primer ministro pocos meses después de iniciada la tercera etapa de la UME: “Por cuanto se refiere a la participación de los luxemburgueses en la moneda única, ésta significa que uno de los países más pequeños de Europa es ahora uno de los once copropietarios de una de las principales monedas del mundo”.³²

³¹ Así, por ejemplo, la unión aduanera entre Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos, que data de 1948 se fortaleció en 1953 con la coordinación de las políticas económica y social. La unión económica del Benelux data de 1958. (*Le Parlement Benelux*, Benelux Parlement, s.l., junio 1997.)

Francia

Se ha criticado al gobierno francés el no haber aceptado con la prontitud necesaria los cambios en la situación internacional. La visita a la Unión Soviética del presidente Mitterand en los momentos en que en Alemania se discutían ya los términos de la reunificación, por ejemplo, incidió negativamente en las relaciones franco-alemanas.³³ De acuerdo con los alemanes esto era un gesto de hostilidad abierta al proceso de reunificación. Desde la perspectiva francesa, es posible alegar que el gobierno alemán aún no anunciaba oficialmente las medidas a tomar. Sea como fuere, era claro que a Francia no le agradaba la perspectiva de ver a su enemigo de antaño reunificado, ya no por el temor de un enfrentamiento bélico, sino por cuanto esto ponía en duda su posición como eje de la integración europea.³⁴

No obstante, una vez que la reunificación alemana apareció como un hecho ineludible, el gobierno francés concentró sus esfuerzos en dos objetivos: primero, garantizar que el proceso alemán se desarrollara de manera paralela a un fortalecimiento de los vínculos europeos y, segundo, que la integración europea se consolidara entre los miembros ya existentes antes de pensar en nuevas adhesiones, sobre todo si provenían del Este.³⁵

La idea de una integración monetaria irrevocable era particularmente atractiva, pues implicaba el compromiso claro y prácticamente irremisible del gobierno alemán con el destino de los demás países comunitarios. Esto implicaba que existiría un diálogo continuo y más igualitario sobre las consecuencias europeas de las políticas económicas nacionales. Por otra

³² Alan Osborn, [entrevista al] "Prime Minister of Luxemburg: Jean- Claude Juncker", en *Europa*, marzo de 1999, pp. 10-12. (Latraducción es mía)

³³ Michael Baun, "The Treaty of Maastricht...", pp. 614 y ss.

³⁴ Wayne Sandholtz, art. cit., pp. 613 y ss. Véase también Valéry Giscard D'Estaing, "Manifeste pour une nouvelle Europe fédérative", *Le Figaro*, 11 de enero de 1995, reimpreso en *Refléxions sur les institutions européennes*, Economica, Paris, 1997, pp. 27-39.

parte, participar en la unión monetaria aseguraría que las Comunidad Europea siguiera en el centro de las preocupaciones de la Alemania unificada. Así se evitaba que Alemania se concentrara en sus vínculos, históricos y geográficos, con los países del Este, lo que a la larga podría generar incompatibilidades con los intereses comunitarios.

En cambio, aunque Francia no estaba en contra de tratar temas políticos y sociales, no estaba del todo convencida de avanzar hacia una Europa federal. Si Mitterrand decidió lanzar junto con Kohl la convocatoria a dos conferencias intergubernamentales para diciembre de 1990, lo hizo sólo como una concesión a cambio de la integración monetaria.

En cuanto a las características del tratado sobre la unión monetaria, Francia difería de Alemania en cuanto a la importancia de los tiempos. De acuerdo con la visión francesa—compartida por la Comisión y el Parlamento europeos— era indispensable que el proyecto contara, desde el principio, con un calendario preciso.³⁶ Al comprometerse con un programa preestablecido, los Estados demostrarían su compromiso de llevarlo a la práctica, de manera tal que no ocurriera lo que con muchos otros proyectos, que se habían convertido en letra muerta.

De la misma manera, apegarse a una fecha concreta impulsaría a los Estados a poner en marcha programas de saneamiento de sus economías, con miras a una participación en la unión monetaria que verían, entonces, como algo tangible. Tener un calendario preciso no sólo obligaría a los Estados miembros a cambiar, sino que les facilitaría el cambio.

En cuanto a las estructura de los órganos encargados de establecer la política monetaria única, Francia y, de hecho, el resto de los países comunitarios, estaba de acuerdo en que las nuevas instituciones monetarias fueran independientes y que se tomara como base los estatutos

³⁵ Françoise de la Serre y Christian Lequesne, "France and the European Union", en Alan W. Cafruny y Glenda G. Rosenthal (eds.), *The State of the European Community*, vol. 2, *The Maastricht debates and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner Publishers-Longman, 1993, p. 146.

de la Bundesbank. Después de todo, también los franceses esperaban que la nueva moneda fuera estable y también ellos preferían dejar la política monetaria en manos de una institución independiente y no en una que estuviera paralizada por la lucha entre distintos gobiernos nacionales o, peor aún, influenciada por las otras instituciones europeas.

Gran Bretaña

Si bien franceses y alemanes se mostraban entusiastas en lo referente a la integración monetaria, los británicos expresaban serias dudas con respecto al proyecto. La idea de ahondar en la construcción de una Europa política tampoco les parecía particularmente atractiva. Recelosos por tradición de todo aquello que esté impregnado de supranacionalidad, los británicos acogieron con frialdad la perspectiva de profundizar la integración europea.

Pedir una conferencia intergubernamental requiere sólo mayoría. Cambiar los Tratados requiere unanimidad. Gran Bretaña sabía que las Conferencias intergubernamentales se llevaría a cabo con o sin su anuencia, por lo que consideró más apropiado aceptar que se convocaran y manifestar, una vez que se iniciaran las negociaciones, su rechazo a transferir sus competencias monetarias a un Banco Central Europeo.³⁷

La postura personal de Margaret Thatcher era particularmente violenta. En un discurso pronunciado en Brujas, en octubre de 1988, Thatcher se declaraba abiertamente en contra, tanto de la idea de una unión monetaria como de la construcción de una Europa social y, mucho menos, política. Sin embargo, su opinión no necesariamente reflejaba la del resto del gabinete. Sólo Thatcher era tan tajante como para no darse cuenta de que, si el resto de los Estados

³⁶ El Reporte Delors, que sirvió de base no establecía un calendario preciso por considerarlo demasiado prematuro. Sin embargo, la Comisión esperaba que éste se definiera durante las negociaciones del Tratado.

³⁷ Wayne Sandholtz, art. cit., p. 127.

miembros de la Comunidad Europea estaban a favor de una unión monetaria, Gran Bretaña no debía quedar fuera de las negociaciones.³⁸

De hecho, fue su intransigencia con respecto a la integración europea la que aceleró la crisis dentro del partido conservador que condujo al cambio de primer ministro. La postura de John Major con respecto al Tratado de Maastricht marcó un cambio notorio, al menos en el discurso.³⁹ Gran Bretaña participó, pues, en las negociaciones del Tratado de Maastricht, aunque las propuestas que presentó revelaban su poco entusiasmo por la integración monetaria.

Además de la desconfianza en las instituciones supranacionales, a las que tradicionalmente se ha visto como poco democráticas y ajenas a los intereses propiamente británicos, la integración monetaria revivía la discusión sobre las diferencias económicas entre Gran Bretaña y el continente. Aunque, en general, los británicos coincidían en la necesidad de sanear las economías europeas, les parecía que las políticas restrictivas que se requerirían para hacer convergir las diversas economías europeas, serían perjudiciales para sus intereses. En ese momento, se argumentaba, la economía británica no estaba, como era el caso en otros Estados “sobrecalentada”. Lo que realmente se necesitaba, a su parecer, era fomentar el gasto para reactivar la economía británica.

Desde el punto de vista teórico, una unión monetaria no debe necesariamente derivar en la creación de una moneda única, pero se acepta que política y psicológicamente es lo más

³⁸ Stephen George, “The British Government and the Maastricht Agreements”, en Alan W. Cafruny y Glenda G. Rosenthal (eds.), *The State of the European Community*, vol. 2, *The Maastricht debates and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner Publisher-Longman, 1993, pp. 178 y s.

³⁹ Poco después de asumir el cargo, John Major declaró que “El debate que comienza ahora determinará la forma de Europa en el próximo siglo. Quiero a Gran Bretaña en el centro de ese debate como un participante entusiasta, dirigiendo a la Comunidad hacia la dirección en la que queremos ir”, pero agregó que “corresponde a las naciones construir Europa”. (Stephen George, “The Approach of the British Government to the 1996

recomendable; una moneda única permite evitar la tentación de abandonar las paridades fijas, permite comparar claramente los precios en diversas zonas y es mucho más accesible para el común de la población que una tasa de conversión. Salvo Gran Bretaña, todos los Estados miembros estaban de acuerdo en crear una nueva moneda y se dedicaron a discutir los términos de su existencia.

En cambio, el “Plan Major” consistía precisamente en crear un ecu fuerte como *decimotercera* moneda. Este ecu, que seguiría siendo una canasta de las monedas participantes, tendría un valor fijo predeterminado. En caso de que la moneda de un Estado miembro devaluara no repercutiría en el valor externo del ecu, sino que disminuiría su participación en la canasta. Serían los mercados los que decidirían, en el largo plazo, la composición del ecu y también quedaría a su discreción el uso de la nueva moneda.⁴⁰ En ecu fuerte sería la moneda común, pero no la moneda única.

En general se entendía el “Plan Major” más como un intento de bloquear la UEM que como una propuesta seria, pues claramente implicaba un ecu-marco en el largo plazo. Como la iniciativa no prosperó, Gran Bretaña se concentró en obtener una cláusula de *opting-out* que le permitiera posponer indefinidamente su participación en la tercera etapa de la UEM, aunque mantuviera una política monetaria semejante. De esta manera, se reservaba el derecho de aplicar políticas económicas independientes, sin eliminar la posibilidad de, cuando su economía estuviese preparada, sumarse al proyecto general.

En cambio, en lo referente a la unión política Gran Bretaña pudo aceptar la mayoría de las propuestas, pues se trataba, al menos por el momento, de esquemas de cooperación

Intergovernmental Conference of the European Union”, en *Journal of European Public Policy*, 3(1996), p. 46. La traducción en mía.)

⁴⁰ *Consejo Europeo de Roma, 1990; Posición británica*, s.p.i.

intergubernamental clásicos. Incluso un defensor de la soberanía del Estado como Gran Bretaña podía aceptar las propuestas sobre coordinación de la política exterior, de policía interna y métodos judiciales.⁴¹

El aspecto más delicado era la discusión sobre la Carta Social Europea. En esta área Gran Bretaña salió victoriosa, pues logró eliminar el capítulo social del cuerpo del Tratado de Maastricht. La Carta Social se anexó a manera de Protocolo, que Gran Bretaña se abstuvo de firmar. Otros participantes hubieran deseado hacer lo propio o, mejor aún, hubieran preferido que Gran Bretaña bloqueara por completo la iniciativa. Tal era el caso de Dinamarca, donde no existía suficiente apoyo a la creación de una Europa política y social⁴² y del gobierno socialista español, que temía que la Carta Social fuera demasiado estricta y no se ajustara a sus condiciones internas.⁴³

Al finalizar las negociaciones, el gobierno británico podía asumir que los resultados habían sido favorables. Había hecho aceptables los términos del Tratado y, al mismo tiempo, dejó abierta la posibilidad de participar plenamente en la UEM cuando la situación interna fuera más favorable y la viabilidad del euro estuviera demostrada.

Los acuerdos detrás del Tratado de Maastricht

De acuerdo con David M. Andrews pueden detectarse tres etapas en las negociaciones sobre la integración monetaria: primero, la respuesta favorable de Alemania a la iniciativa francesa, segundo, la expectación debida a la intransigencia tatcheriana y, tercero, el desarrollo de un

⁴¹ Stephen George, "The Approach...", p.47 y ss.

⁴² La situación particular de Dinamarca y sus consecuencias para el proceso de ratificación del Tratado de Maastricht se analizarán en el siguiente capítulo.

⁴³ Stephen George, "The Approach...", p. 182.

consenso franco-alemán.⁴⁴ En este consenso, Alemania y Francia representaban dos posturas opuestas y cada uno de ellos contaba con el respaldo de un grupo de Estados miembros, que variaba dependiendo del tema a discutir.

Así, Francia, Italia y España pugnaban porque la UEM avanzara automáticamente, de acuerdo con un calendario fijado en el Tratado. Alemania, los Países Bajos y Luxemburgo pensaban que el cumplimiento de los criterios de participación era más importante que completar la unión monetaria en una fecha predeterminada. En cambio, el interés alemán de asegurarse de que existiera una convergencia económica previa era más cercano a los intereses de España, Grecia, Italia y Portugal quienes pensaban que el tener fechas límite les ayudaría a poner en marcha las medidas de saneamiento económico necesarias, pero, debido justamente a la magnitud de las reformas a emprender, requerían etapas relativamente prolongadas.⁴⁵

Ya desde el Consejo de Madrid de 1989 se acordó que la primera etapa empezaría el primero de julio de 1990, cuando se completara la liberalización de los flujos de capitales en los principales Estados europeos.⁴⁶ En el Consejo de Roma, 27-28 octubre de 1990, se acordaron las fechas de inicio de las dos etapas siguientes y los objetivos de cada una de ellas.

En la primera etapa aumentarían progresivamente las competencias comunitarias en el marco institucional existente, debía fomentarse la coordinación de políticas económicas y presupuestarias y se asignarían más presupuesto a los fondos estructurales a fin de facilitar la

⁴⁴ Art. cit., p. 110.

⁴⁵ Otro punto importante para estos Estados era obtener ayudas económicas directas por parte de la UE para facilitar sus reformas económicas. Véase, por ejemplo, Felipe González, "La Europa que quiere España", en *Política Exterior*, 30(1992-93), pp. 7-20 y Nicos M. Christodoulakis y Sarantis C. Kalyvitis, "Achieving convergence with the European Union: The role of structural funds in the case of Greece", en *European Planning Studies*, 6(1998), pp. 695-707. En general, para los Estados con economías relativamente débiles la UME se percibía como algo positivo, que ayudaría a poner en orden sus economías. pero que requeriría grandes esfuerzos. De ahí que la discusión de los programas de convergencia fuera central.

Por otra parte, al margen de las ventajas específicas que pudieran percibir en términos económicos, existía el peligro real de quedar excluidos de un paso que cambiaría el futuro de la integración europea. Es así que Marcelo de Cecco explica la adhesión italiana a la UME como una *scelta di civiltà*. (art. cit., p. 90.)

convergencia económica. También debía evitarse, en la medida de lo posible, alterar las paridades cambiarias.

Tal como lo había propuesto el gobierno de los Países Bajos, la segunda etapa comenzó el primero de enero de 1994. Para que así fuera se habían fijado algunas condiciones, pero estas eran relativamente simples, pues derivaban de acuerdos unánimes; se debían dar los primeros pasos hacia la independencia de los bancos centrales que aún mantuvieran una relación de dependencia con respecto de sus respectivos gobiernos de tal manera que quedara prohibido monetizar los déficits, debía participarse en el mecanismo de tipos de cambio del SME y se debía asegurar la completa libertad de los flujos de capitales— lo cual, para los Estados que no lo habían hecho antes figuraba en el programa de 1992.⁴⁷

El contenido de la segunda etapa y la fecha de transición hacia la tercera, en cambio fueron sujeto de largas discusiones. La decisión final fue prácticamente idéntica a lo propuesto en el Reporte Delors, presidido por Jacques Delors y elaborado por los gobernadores de los bancos centrales europeos, reunidos a título personal, un representante de la Comisión europea y tres expertos independientes. En él se establecían como objetivos para la segunda etapa: hacer una evaluación de los avances en materia de política regional; crear reglas precisas, pero aún no obligatorias, sobre el manejo de los déficits, y, sobre todo, crear el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), que incorporaría a la FECOM, al Comité de gobernadores de bancos centrales, los comités de análisis monetario, de política de cambio y de vigilancia bancaria, así como el secretariado permanente que se había creado para facilitar las

⁴⁶ David Cameron, art. cit., p. 27.

⁴⁷ Wayne Sandholtz, art. cit., p. 140 y ss..

discusiones sobre política monetaria. En teoría todavía estarían permitidos los realineamientos, aunque se esperaba que ya no fueran necesarios.⁴⁸

Existía consenso en que se debían aplicar políticas regionales más efectivas para procurar el acercamiento de las economías y alejar la posibilidad de choques económicos asimétricos, que afectarían sólo algunos Estados o regiones, pues esto crearía divergencias en cuanto a los objetivos de la política monetaria de uno y otro Estado miembros. De igual forma, establecer normas monetarias comunes sólo reforzaría los esfuerzos por cumplir con las normas de convergencia que determinarían la participación en la tercera etapa. Sin embargo, las posturas divergían en cuanto a la creación del SEBC.

Originalmente se había pensado ceder parte de las reservas al SEBC desde este momento, de tal manera que tuviera ya cierta experiencia cuando se completara el proceso de UEM. Alemania pensaba que hacerlo era prematuro y que sólo crearía desconcierto entre los actores económicos pues, durante toda la duración de la segunda etapa y dado que las instituciones monetarias nacionales seguirían en funciones, habría dos autoridades paralelas. El SEBC sólo tenía razón de ser, de acuerdo con esta lógica, a partir de la tercera etapa.

El compromiso final, propuesto por el luxemburgués Jean-Claude Juncker, entonces presidente del Consejo de Ministros (primer semestre de 1991) fue que los Estados que así lo desearan podrían transferir una parte o la totalidad de sus reservas desde la segunda etapa. El resto de las reservas pasaría a manos del SEBC cuando se convirtiera en Banco Central Europeo al completarse el proceso de UEM. Hasta esa fecha, además, todavía sería posible ajustar las paridades internacionales individuales.⁴⁹

⁴⁸ Comité para el estudio de la política económica y monetaria, *Rapport sur l'union économique et monétaire dans la Communauté européenne*, [1989], s.p.i.

⁴⁹ Sandholtz, art. cit., p. 134.

A partir de la tercera etapa las paridades estarían irrevocablemente fijas al euro. Además, en adelante la política monetaria se transferiría al SEBC quien se encargaría de tomar las decisiones relacionadas con las intervenciones de mercado y las reglas y procedimientos en el ámbito de la política macroeconómica se volverían obligatorios.⁵⁰ Todo esto requería una convergencia económica previa.

La mayor parte de los aspectos relacionados con la unión monetaria se acordaron durante la conferencia intergubernamental de Roma, en diciembre de 1990. Sin embargo, la fecha y las modalidades en que se lanzaría la tercera etapa no se acordaron sino hasta Maastricht. En un compromiso entre aquellos que, como Alemania, pensaban que la UEM debía llevarse a cabo con los Estados que estuvieran preparados pronto y la postura de quienes, como Italia, preferían que los tiempos se ajustaran a las necesidades de los países con economías débiles que requerían tiempo para sanear sus finanzas, se acordó señalar dos fechas tentativas. La tercera etapa podría iniciar en 1996 si la mayoría de los Estados miembros cumplía con los requisitos necesarios y se acordaba, por unanimidad, dar el siguiente paso. En su defecto, en 1998 entrarían los Estados miembros que estuvieran listos.⁵¹

Para valorar cuáles estados estaban en condiciones de acceder a la tercera etapa, se acordaron cinco criterios de convergencia. Los estados participantes deberían haber participado en el SME de manera estable durante los dos años anteriores y la tasa de interés no debería exceder en más de dos puntos porcentuales a la de los tres Estados miembros con menor inflación. Es decir, el precio, tanto nacional como en el exterior, del dinero debía haberse estabilizado. En cuanto al precio de bienes y servicios, se requería que la inflación no fuera más de 1.5 puntos porcentuales más alta que la de los tres Estados miembros con mejor

⁵⁰ *Rapport sur...*

desempeño. Los últimos dos criterios evaluaban las finanzas públicas; el déficit no debía exceder de 3% del PIB y la deuda no debía sobrepasar 60% del PIB. No obstante, las cifras no eran del todo rígidas, pues era posible hacer excepciones si la proporción disminuía de manera substancial y constante y se acercaba lo suficiente al valor de referencia.⁵²

De manera complementaria, el Tratado de Maastricht, en su artículo 109J cita como factores a tomar en cuenta la integración de los mercados, la evaluación de las balanzas de pagos y la evolución de los salarios y otros índices de precios. Esta pléyade de criterios beneficiaba a países como Bélgica, cuya deuda era demasiado elevada, pero cumplía todos los demás criterios.

Si se aplicaban los criterios más rígidos, Bélgica debería hacer esfuerzos sobrehumanos para reducir su deuda y, aún así, difícilmente estaría lista para 1996. El gobierno italiano, en peores circunstancias aún, criticaba los criterios de exceso de severidad. Las autoridades alemanas, en cambio, pensaban que los criterios debían aplicarse de la manera más estrictamente posible para que el euro tuviera posibilidades de funcionar.⁵³

Sea como fuere, los Estados europeos habían logrado dar un calendario preciso a la integración monetaria, se habían establecido los criterios mínimos de participación⁵⁴ y se

⁵¹ Sandholtz, art. cit., p. 137.

⁵² Comité económico y social de las Comunidades Europeas, *Avis sur "Les incidences de l'Union économique et monétaire*, Bruselas, 25-26 de septiembre, 1996 [CES1089/96].

⁵³ Sir Leon Brittan, "The Euro and the UK. A view from Brussels", *The 1998 Midland Bank Lecture*, Brunel University, Middlesex, 29 de enero de 1998, disponible en red en http://europa.eu.int/rapid/cgi/rapcgi.k5h?p_action.gettxt=gt&doc=S.../14/0/RAPID&lg=E.

⁵⁴ El gobierno danés, que durante las negociaciones mantuvo una posición favorable a la interacción monetaria, tuvo que renegociar los términos de su participación en la Unión Europea después del referendun del 2 de junio de 1992, en el que la población rechazó el tratado de Maastricht. En consecuencia se acordó que Dinamarca participaría en el proceso general, pro se abstenia de participar en la política de defensa, la unificación monetaria, la construcción de una ciudadanía europea. De igual manera, Dinamarca no aceptaría, dado el caso, transferir soberanía a las instituciones supranacionales en asuntos de justicia y de interior.

Esta postura, que a primera vista parece sorprendente, corresponde con una tendencia histórica semejante a la británica. Independientemente de su edad, clase social o grado de educación, la población danesa se ha mostrado recelosa a participar en los proyectos europeos que no derivan directamente de la liberalización

había formalizado el consenso sobre la necesidad de aplicar una política monetaria antiinflacionaria. De la misma manera, se encontró una fórmula para que los Estados que no estuvieran listos en los plazos señalados se incorporaran posteriormente, lo que también dejaba a Gran Bretaña las puertas abiertas en caso de que decidiera, en un momento posterior, integrarse a la UEM.

comercial. (Palle Svenson, "The Danish Yes to Maastricht and Edimburgh: The EC Referendum of May 1993", en *Scandinavian Political Studies*, 17(1994), pp. 71 *et passim*.)

CAPÍTULO 3

DE LA SUPRANACIONALIDAD

Ciertamente el proceso de integración monetaria no habría sido posible sin una convergencia previa de intereses. En los capítulos anteriores se explicó la conveniencia de crear una zona de estabilidad para hacer frente al nuevo sistema financiero internacional. Se analizaron también las razones que impulsaron a los Estados individuales a promover o no la creación de instituciones monetarias comunes y algunas de las características que debían tener dichas instituciones para que el acuerdo cristalizara. Así, por ejemplo, la moneda única sólo podía existir si cumplía con los requisitos de estar bajo el control de instituciones independientes cuyo objetivo fuera controlar la inflación.

Una vez que se han aclarado las perspectiva de los diferentes Estados y se ha establecido la posibilidad de llegar a un acuerdo, conviene revisar las características de éste. Hasta ahora he discutido poco la supranacionalidad que caracteriza a la construcción europea —aunque en el capítulo anterior se mencionó, por ejemplo, de la importancia de los fondos estructurales para las economías relativamente menos desarrolladas se trataba de una relación indirecta. Y, sin embargo, esta característica es fundamental para entender cómo pudo llevarse a la práctica la UME y qué se espera de ella.

De acuerdo con el Reporte Delors, una de las virtudes de la UME es que garantiza una convertibilidad total e irreversible entre las monedas europeas.¹ A diferencia de los esquemas

¹ Comité pour l'étude de l'Union Économique et Monétaire, *Rapport sur l'union économique et monétaire dans la Communauté européenne*, s.p.i., [Reporte Delors, 1998].

de cooperación monetaria que se habían aplicado hasta entonces, una vez que un Estado transita a la tercera etapa de la UME no existe marcha atrás. Su moneda deja de existir para fines legales y se convierte en una fracción del euro. Además, no existe previsión legal para el caso de que algún Estado decidiera retractarse.² Esta es la esencia misma de la supranacionalidad aplicada a la moneda, la irreversibilidad de la transferencia de competencias.

Las consecuencias de esa irreversibilidad afectan tanto la credibilidad del euro mismo como los procesos concomitantes a la integración monetaria. Por ello, en este capítulo trataré algunas de las ventajas más importantes de hacer de la integración monetaria un proceso supranacional y no simplemente un acuerdo intergubernamental.

Los equilibrios europeos

Como se discutió en el capítulo anterior, la reunificación alemana fue un detonador para iniciar las negociaciones en torno a la UME. Esto implicaba un reto para la Comunidad Europea pues afectaba sus equilibrios internos. La pregunta más importante en ese momento era si el eje franco-alemán seguiría siendo el motor de la integración europea o lo substituiría Alemania como potencia dominante. En este sentido, la unificación monetaria resultó una alternativa satisfactoria, pues reafirmó el compromiso europeo de Alemania. Este efecto difícilmente se habría logrado con la misma claridad de haberse buscado mediante otro tipo de acuerdo. El compromiso con el futuro de una Europa integrada y pacífica era tanto más claro cuanto que Alemania se comprometía en los mismos términos que los demás Estados a

² Nial Ferguson y Laurence Katlikoff, "The Degeneration of EMU", en *Foreign Affairs*, vol. 9, núm.2, 2000, p. 120.

abandonar su moneda nacional y a esforzarse por construir, en su lugar, una moneda común sólida.

Aunque lo anterior basta para justificar que el proyecto se discutiera, su éxito dependía también de que los demás Estados miembros se sintieran involucrados. Esto es, no solamente debía tomárseles en cuenta durante las discusiones sobre el nuevo tratado, sino que debía crearse una estructura que asegurara que sus intereses estarían “debidamente” representados en las nuevas instituciones monetarias.

El debate se centró, entonces, en cuál era el criterio más apropiado; se debía decidir entre asignar un voto a cada Estado o ponderar el peso relativo de cada uno en la economía europea. Finalmente, se determinó que, al ser la moneda un elemento tan sensible a cada Estado correspondería un voto en las instituciones comunes. El paso por la supranacionalidad permite asegurar que era representación sea duradera, pues ningún Estado puede abandonar unilateralmente la institución resultante: el SEBC. Así, independientemente de los cambios que pueda sufrir una economía nacional respecto de las de los otros Estados las preocupaciones particulares se discutirán en el marco comunitario.

Esta decisión no modificó, sin embargo, la composición del euro, para la que se conservó el sistema de ponderaciones. La participación de cada moneda nacional en el euro dependía de un ponderado de su población y su PIB per cápita. De igual manera, se utilizó un sistema de ponderaciones para determinar el volumen de monedas y billetes que corresponde emitir a cada Estado participante.³ En ambos casos, la justificación es técnica —la necesidad

³ Consejo Europeo, “Décision du Conseil du 5 juin 1998 relative aux données statistiques devant servir à déterminer la clé de répartition pour la souscription au capital de la Banque centrale européenne”, en *Journal officiel*, núm. L 171, 17 de julio de 1998, pp. 0033-0034 [98/382/CE].

de que la moneda única refleje la composición de la economía europea— y no política, como ocurre en las votaciones del SEBC.

Para los Estados pequeños era particularmente importante que se establecieran criterios diferenciados. A diferencia del SME donde las decisiones se toman por unanimidad,⁴ en el SEBC las decisiones se toman por mayoría. De haberse extendido el uso de las ponderaciones a las votaciones en el SEBC, la implantación de la moneda única habría sido, para todo fin práctico, la adopción de una moneda extranjera. Mediante un sistema más “federal” en cambio, incluso países como Luxemburgo tienen la oportunidad de que sus preferencias y necesidades se reflejen en el resultado europeo.

Además, la creación de instituciones monetarias supranacionales permite incorporar a los *gobiernos* de los Estados miembros en el proceso de integración monetaria sin violar la independencia de los bancos centrales. Fueron los gobiernos quienes dieron forma a las instituciones monetarias, acordaron los criterios de convergencia y, en su caso, elaboraron planes nacionales para cumplir con los parámetros fijados a nivel europeo. Fueron también — y serán en los casos futuros— los Estados representados directamente en el Consejo Europeo quienes determinarán qué Estados estaban en condiciones de dar el último paso hacia la moneda única. Esta participación permite crear consenso sobre los objetivos monetarios, con lo que la independencia del BCE es una virtud económica y no un defecto político.

En el esquema anterior, en cambio, eran los bancos centrales los encargados de mantener las paridades dentro de los márgenes establecidos y de poner en marcha los mecanismos de control de tipos de cambio. Sin embargo, al tratarse de una integración monetaria, el esquema interbancario resultaba insuficiente. Al margen de las cuestiones

⁴ Andreas Busch, “The Crisis in the EMS”, en *Government and Opposition*, 29(1994), p.92.

técnicas, el BCE presentaba un problema en términos de legitimidad. Delegar en el conjunto de bancos nacionales o incluso en el Banco Central Europeo la responsabilidad de determinar la política monetaria habría implicado un problema de control pues si bien debe ser independiente, no debe actuar fuera de todo marco jurídico. Era, entonces, necesario establecer algún mecanismo por el que el Banco Central Europeo rindiera cuenta de sus actividades.

La solución fue hacerlo responsable ante el Parlamento Europeo. Hacer al BCE responsable ante los ciudadanos europeos representados en el Parlamento, sin perjuicio de su independencia, es sólo posible debido a la supranacionalidad que caracteriza a *ambas* instituciones y permite un trato entre iguales.

Regulación del proceso

En el capítulo anterior se señaló que una diferencia fundamental entre la UME y los esquemas monetarios que la antecedieron es la existencia de una agenda preestablecida con plazos precisos. Para que ese programa se cumpliera, era necesario establecer mecanismos de supervisión. Además de resolver el problema técnico de quién se encargaría de esa tarea, los mecanismos de supervisión debían ser neutrales; es decir, no debían favorecer ni entorpecer deliberadamente el acceso a la moneda única de ningún Estado.

A pesar del aspecto técnico de los criterios de convergencia, era posible encontrar divergencias en cuanto a la medición correcta de la deuda o del gasto público. Un elemento que era particularmente delicado era determinar si los datos que se presentaban para un año eran reflejo de la situación general de la economía. Si esto no se tomaba en cuenta, los criterios de convergencia perdían todo sentido: bastaría llevar a cabo un programa de

privatización durante los años anteriores a la selección de Estados participantes para obtener los recursos necesarios para enmendar las cuentas nacionales.

Así, la importancia de tener criterios claros se tradujo en la práctica en transmitir a la oficina estadística de la Comisión Europea, el Eurostat, la supervisión de los criterios de convergencia.⁵ Si bien no corresponde directamente al Eurostat la tarea de recopilar los datos, sí se encarga de armonizar las estadísticas que le presentan los diversos Estados y verificarlas, con el objetivo de generar estadísticas comparables. Para efectos de la unificación monetaria, por “estadísticas comparables” se entendía, por ejemplo, que los fondos provenientes de las privatizaciones se destinaban a reducir la deuda pública y no a disimular un gasto excesivo; de esta manera, se aseguraba que los datos presentados en vísperas de la integración monetaria reflejaran la situación “real” de las economías de los Estados miembros y no una situación de auge momentáneo. Además, el Eurostat establece criterios de contabilidad que permiten comparar directamente los datos que proporcionan los distintos Estados.⁶

Por otra parte, la UME requería también de una convergencia jurídica previa. Debía reconocerse la capacidad del BCE para emitir moneda y para determinar la política monetaria. También debía asegurarse la total independencia de los bancos centrales nacionales. Nuevamente, los Estados no pueden ser al mismo tiempo juez y parte, así que se solicitó a la Comisión europea que se encargara de los seguimientos y las evaluaciones pertinentes. De esta manera, las decisiones del Consejo sobre qué estados estaban listos para la transición al euro podía tomarse sobre bases sólidas y homogéneas.

⁵ El Eurostat se creó en 1953 para generar la información necesaria para el funcionamiento de la CECA. Posteriormente han aumentado sus funciones y, actualmente, además de generar estadísticas sobre política de competencia, empleo y crecimiento para la Unión Europea, elabora indicadores específicos para la zona euro y analiza los datos relativos a los Estados que han presentado candidaturas de adhesión. (<http://europa.eu.int/comm/eurostat>)

⁶ Entrevista con J. Glatzel, funcionario del Eurostat, Luxemburgo, 20 de febrero de 1998.

La moneda única

a) Credibilidad

La creación de una moneda única implica necesariamente un proceso de transferencia de competencias a manos de unas instituciones monetarias comunes. La posibilidad de que una pléyade de bancos centrales mantenga mecanismos de consulta y de toma de decisiones tales que exista una política monetaria única y congruente es tan remota que, incluso si fuera factible, daría a la nueva moneda un aura de inestabilidad que la condenaría al fracaso.

Sin embargo, no hay nada que obligue a equiparar unificación monetaria con moneda única. La idea de crear físicamente una moneda distinta de las de los Estados miembros incrementa la importancia de esas instituciones comunes pues, además de establecer el tipo de cambio y la tasa de interés, deben encargarse de suministrar billetes y monedas y, en general, de la gestión de la masa monetaria. Y para que esto sea posible es necesario transferir las reservas internacionales a esas instituciones comunes, así como las competencias en materia de pago internacionales.

En una especie de efecto de espejo, la gestión común de las divisas y el consecuente aumento de la importancia del Banco Central Europeo, hace de la moneda única algo más sólido. De igual manera, los altos costos de cambiar físicamente las monedas nacionales por el euro y el no haber establecido una cláusula que permita dar marcha atrás a la tercera etapa permite suponer que los Estados miembros consideran, en efecto, irreversible el proceso dando, al menos por parte de los gobiernos, un voto de confianza al euro.

b) Identidad y moneda

La decisión de crear una nueva moneda, distinta de las de los demás Estados miembros obedece también a la dificultad política de establecer el predominio económico de una moneda e imponerla a los demás Estados. Establecer, como se proponía indirectamente en el Plan Major, una moneda en la que no estuviera asegurada la participación futura de todos los Estados no era sólo innegociable para los gobiernos, sino también inaceptable para la mayoría de los europeos.

Como se ha mencionado antes, la moneda es una de las prerrogativas clásicas de los Estados. Dado que, a pesar de las tendencias recientes hacia la globalización, la identidad social de la mayoría de los individuos pasa por el concepto de nacionalismo y que éste está representado políticamente por los Estados, la desaparición de las monedas nacionales representaba también una cuestión de identidad.

Teniendo estos antecedentes es fácil entender el por qué de las prolongadas negociaciones sobre la forma física de las monedas comunes y sobre la necesidad de conservar algunos elementos nacionales en ellas. Si se tiene en cuenta, además, que los elementos comunes se diseñaron con la idea de reflejar la cultura europea en general, evitando toda iconografía nacional, se entiende mejor el argumento.⁷ Aceptar una moneda extranjera era prácticamente imposible, aceptar la introducción de una nueva moneda “neutral” era mucho más factible.

⁷ Para las monedas se tomó la solución contraria. Las monedas europeas tendrán una cara común y una nacional, con lo que se abre un espacio para la expresión de los particularismos. El diseño de las diversas monedas

El mercado único

Otra posibilidad era mantener el sistema que se había aplicado hasta entonces. En el SME la existencia del ecu como unidad de cuenta y de referencia no atentaba contra la existencia de las diversas monedas nacionales. Teóricamente era, pues, posible imaginar una unión monetaria en la que se fijaran irrevocablemente las paridades pero cada Estado conservara su propia moneda. Esto habría evitado las discusiones sobre la pérdida de identidad y habría simplificado significativamente el proceso de integración monetaria. Sin embargo, eso reduciría las ventajas en términos de eficiencia que se esperaban de la integración monetaria.

Uno de los efectos esperados de la UME es que contribuya a la unificación del mercado europeo.⁸ Para ello es necesario que los movimientos de bienes, servicios, capitales y personas —las llamadas cuatro libertades— sean lo más transparentes posible. En este sentido, la moneda única trae consigo ventajas tanto para la claridad de la política de competencia como para la movilidad de los capitales —y, en menor medida, de las personas.

En consecuencia, la legislación europea permite que las empresas se establezcan libremente en todo el territorio de la UE. También vela por que los productos puedan comercializarse en todos los Estados miembros sin tener que pasar por aduanas y sin sufrir ninguna discriminación con respecto de los productos nacionales. La política de competencia, a cargo de la Comisión Europea, es el elemento del que se valen las instituciones comunes para vigilar que estos preceptos se cumplan.

El presupuesto base de la política de competencia es que si los productos y los capitales se mueven con toda libertad, los precios serán cada vez más competitivos. Hasta el

nacionales puede verse en Comisariado General para el Euro, *Rapport d'activités*, Bruselas, febrero de 1999 [CD-ROM].

momento, es muy difícil evitar que existan fuertes diferencias regionales que no se justifican en términos de costos de producción y distribución pues era posible adjudicarlos a cuestiones monetarias. En algunos casos, como el de los automóviles, estas diferencias de precios son muy visibles. Dadas las distancias europeas, no era demasiado difícil desplazarse para adquirir un bien “grande” como los automóviles donde resulte más económico. Sin embargo, para la mayoría de los productos el costo del transporte supera normalmente las ventajas en términos de precios al menudeo. Si a esto se agregan los costos de cambiar de moneda, se tiene que los individuos tenían pocas herramientas para comparar precios.⁹

Con la introducción del euro se espera que los precios intercomunitarios se equilibren y la política de competencia se aplique plenamente.¹⁰ Se espera que esto traiga ventajas tanto micro como macroeconómicas. Si los precios intereuropeos se vuelven competitivos, habrá un nuevo incentivo para especializarse regionalmente. con lo que la economía comunitaria ganaría en eficiencia.

Por otra parte, el mercado ampliado que representa la Unión Europea permite que se aprovechen las ventajas de las economías a escala y las posibilidades de un mercado enorme. Sin embargo, al menos hasta diciembre de 1998, los empresarios estaban obligados a mantener contabilidades separadas, de acuerdo con la moneda en curso en los Estados donde se instalara. Esto no sólo representa dobles gastos para las empresas, sino que reduce sus posibilidades de inversión y de crecimiento. Al estar sujetas a la variabilidad de los tipos de cambio, las

⁸ Véase al respecto Banco Central Europeo, *The Changeover to the Single Currency*, Frankfurt Am Main, noviembre de 1995, pp. 5-6.

⁹ Entrevista con J. Glatzel, funcionario del Eurostat, Luxemburgo, 20 de febrero de 1998.

¹⁰ Para efectos legales el euro es la moneda europea desde el 1 de enero de 1999. Los mercados financieros y las cuentas gubernamentales se llevan ahora en euros. Para el común de los ciudadanos es, desde esa fecha, posible realizar pagos electrónicos en la moneda única. Sin embargo, hasta el 2002 se mantendrá un sistema dual —en el que el euro fiduciario convive con las divisas de los Estados miembros—, por lo que algunos de los aspectos que

empresas debían mantener cierta cautela al expandir su mercado a dos o más Estados. Estaban sujetas a las comisiones bancarias y a los retrasos que implicaba manejarse en varias divisas. La implantación del euro como moneda única permite reducir estos costos y aumentar las posibilidades de aprovechamiento del mercado único.

Los sistemas bancarios

Otra ventaja, muy vinculada con lo anterior, del euro como moneda única es su influencia sobre los sistemas bancarios y sobre la movilidad de capitales. Si bien legalmente no existen trabas a los movimientos de capitales entre los distintos Estados de la Unión Europea, el mercado de capitales estaba sujeto a muchas más barreras no arancelarias que el mercado de bienes. En este aspecto, la moneda única representa un gran avance, tanto en el corto como en el mediano plazos.

Por un lado, al eliminar los márgenes de fluctuación y fijar irrevocablemente las paridades, se reducen los costos derivados de la incertidumbre. Por el otro, la creación de una moneda única permite, además, llevar cantidades importantes de dinero de un Estado miembro a otro sin necesidad de obtener la aprobación de los respectivos bancos centrales.

De cualquier manera, los bancos centrales nacionales siguen conservando algunas de sus atribuciones. Si bien han transferido sus funciones en tanto que rectores de la política monetaria, no ha sucedido lo mismo con sus funciones como banquero de los bancos. Sigue siendo competencia de los bancos nacionales, por ejemplo, la supervisión de los bancos privados. En esta materia, el Banco Central Europeo sólo puede “participar”, pero no

se discuten en este apartado no podrán apreciarse plenamente sino hasta que los billetes y monedas en euros estén en circulación.

determina criterios uniformes.¹¹ Lo anterior explica que no se previera, al menos por el momento, la unificación de los sistemas bancarios.

Moneda y economía

Por último, se espera que se genera una especie de círculo virtuoso entre economía y moneda. Ciertamente la creación de la moneda única ha requerido esfuerzos importantes por parte de los Estados. Sin embargo, éstos no han sido, ni con mucho, inútiles. Incluso los opositores más violentos a la moneda única reconocen que el tipo de reformas que se implementaron en aras del euro eran necesarios para el buen estado de las economías europeas.¹²

Como, además, los Estados se comprometieron a mantener sus cuentas en equilibrio, es dable pensar que esto tenga efectos benéficos en las economías europeas. De ser así, el euro tendrá cada vez más fuerza internacionalmente. Un euro estable (pero no sobrevaluado) puede favorecer la inversión en Europa y el pleno aprovechamiento de los efectos de redistribución de la producción y de las economías escala. Sobre estas bases, las economías europeas podrían, a mediano plazo, crecer lo suficiente como para solucionar, al menos en parte, el desempleo. Es decir, se espera una especie de “derrama de beneficios” que hará que las medidas tomadas para favorecer un proyecto supranacional¹³ se reflejen positivamente en otras esferas.

Sin embargo, el escenario contrario es también posible. Si la moneda no es lo suficientemente estable, los efectos en la economía serán negativos, lo que, a su vez, minará las bases de apoyo a la moneda única. Las reformas emprendidas hasta ahora han reducido los

¹¹ Comité pour l'étude de l'Union Économique et Monétaire, *op. cit.*

¹² Véase, por ejemplo, Rudi Dornbush, “Euro fantasies”, en *Foreign Affairs*, 75(1996), p. 112.

alcances del Estado de bienestar. La depreciación del euro y un crecimiento bajo en Europa reducirán las fuentes de empleo. Si esto ocurriese, no es de extrañar que los trabajadores europeos muestren su oposición, tanto en las instituciones nacionales como en la esfera europea. En las conclusiones a esta tesis discutiré algunos de los argumentos que se han presentado sobre las debilidades del euro.

Algo más que una moneda

Conceptualmente es difícil diferenciar claramente los efectos de la unión monetaria en sí misma de los efectos derivados de la supranacionalidad del proceso. Dado el grado de avance del proyecto europeo y las implicaciones generales del Tratado de Maastricht, tanto para los negociadores como para los portavoces de las instituciones europeas ambos procesos están estrechamente vinculados. El proyecto del euro nació como uno de los pilares de la Unión Europea y, como tal, supranacional por definición.

De ahí que algunos de los puntos que en estricto sentido corresponderían a este capítulo se desarrollaron en el anterior. Los intereses de los Estados miembros pasan inevitablemente por la discusión sobre la supranacionalidad y las competencias de las instituciones comunitarias. Sin embargo, incluso una vez que se han determinado los intereses particulares que llevaron a los diversos Estados a participar en la UME, es posible establecer algunas consecuencias específicas de hacer que el proceso de unificación monetaria fuera supranacional. Éstos efectos son tanto de orden técnico (credibilidad de la moneda, eficiencia en la toma de decisiones monetarias) como político (identidad nacional, participación equitativa de los Estados).

¹³ Ya en el capítulo anterior se discutió cómo esa supranacionalidad facilitó la implementación de medidas más o

Al reunir en un mismo trabajo los intereses estatales y la supranacionalidad, mi interés era repensar el supuesto antagonismo entre el interés nacional de los Estados, tradicionalmente centrado en la soberanía, y el avance de la supranacionalidad. Al menos en el caso de la UME el conjunto de intereses estatales convergen en la necesidad de crear una moneda única. Durante el proceso de negociación y formulación del proyecto, la supranacionalidad era necesaria para asegurar la participación “equitativa” y, por ende, la anuencia de los distintos Estados. Posteriormente, al poner en marcha el proyecto, el paso por la supranacionalidad permite establecer mecanismos de control y de implantación de las políticas acordadas. Es decir, la supranacionalidad es una herramienta que más que reducir, aumenta la capacidad de los estados a reaccionar ante los cambios en el sistema internacional.

CONCLUSIONES

UNA EUROPA SUPRANACIONAL

El argumento que dio pie a esta tesis es que, si bien es cierto que los Estados son los actores fundamentales del sistema internacional, existen elementos ajenos a ellos que pueden modificar sus respuestas a los cambios en el sistema. Así, en el caso concreto de la integración monetaria en Europa, es posible distinguir los elementos que llevaron a los Estados a dedicar capital político y a tomar medidas económicas costosas en aras de la convergencia de sus economías y de la creación del euro. Hasta aquí, se trata de un fenómeno “clásico”: los Estados, sujetos a una crisis externa e incapaces de regresar al *statu quo ante*, deben dedicar buena parte de sus energías a hacer frente a esos cambios sistémicos. La cantidad de energía desplegada, que por momentos parecería excesiva, se explica debido a la enorme importancia del tema en discusión. Sin embargo, el caso es bastante más complejo dado que la UME también resulta un proceso “clásico” de transferencia de competencias a instituciones supranacionales.

El paso por la supranacionalidad agrega una nueva dimensión a este fenómeno. Los Estados miembros son capaces de cooperar en áreas en las que el acuerdo parecería imposible o, al menos, altamente improbable. La diferencia entre el SME y la UME puede verse, entonces, en dos dimensiones complementarias: el cambio entre cooperación e integración y el salto de la intergubernamentalidad a la supranacionalidad.

De hecho, es en gran medida la participación de las instituciones supranacionales lo que permite dar forma a un proyecto de integración económica. Habría sido prácticamente

imposible, en términos técnicos, crear una moneda única sin un Banco Central Europeo. Y se ha visto a lo largo de la tesis que era imposible, tanto por razones técnicas como por motivos políticos, intentar una unión monetaria sin crear una moneda única. De ahí la aseveración de que el paso por la supranacionalidad fue fundamental para la consolidación de un proyecto desencadenado por la necesidad de los Estados de reaccionar a una crisis externa.

El objetivo de esta tesis no era evaluar las virtudes intrínsecas del euro, sino la posibilidad de que, al trasladar un tema a la esfera supranacional, se incrementen las posibilidades de colaborar en un proyecto que —como la integración monetaria— requiere trabajo continuo durante un periodo prolongado en un área sensible en términos políticos. No intento tampoco demostrar que el acuerdo al que se llegó es el mejor posible, sino mostrar las ventajas que éste podía ofrecer a los ojos de sus creadores.

Por ello, he dejado de lado hasta el momento dos grandes vetas de discusión: los efectos de la integración monetaria sobre el proyecto general de integración europea, por un lado, y las debilidades de la moneda única, por el otro. Ambos aspectos resultarán fundamentales tanto para juzgar plenamente el éxito de la UME como para evaluar el desempeño y las posibilidades de desarrollo de la Unión Europea.

Implicaciones económicas

Puesto que los efectos de las políticas macroeconómicas en general no se perciben claramente sino hasta después de transcurrido cierto tiempo y como, además, en este caso se trata de un experimento poco común, es difícil presentar un análisis económico sólido de la evolución de la zona euro. No obstante, me parece conveniente tres de los argumentos que justifican las dudas sobre el futuro del euro.

a) Choques asimétricos

El que la transferencia de competencias monetarias de los Estados al BCE sea irrevocable provoca dudas sobre su viabilidad económica a largo plazo. Eliminar la posibilidad de alterar las paridades internacionales impide, por ejemplo, las devaluaciones competitivas. Esto que, en términos de estabilidad, podría verse como una ventaja en tanto que obliga a reestructurar la economía sobre bases más sólidas, en tiempos de crisis puede agravar la situación.

En el caso de que algún fenómeno externo afecte a las economías europeas de manera uniforme es de suponer que el Banco Central Europeo suavizará su posición frente a la inflación y permitirá que el gasto público, por ejemplo, exceda los límites de Maastricht. También es posible que se acepte una ligera devaluación competitiva del euro, aunque ésta no puede ser sino limitada so pena de producir inflación. Después de todo, el Apartado 1, Artículo 105, del Tratado de Amsterdam señala que el BCE debe actuar, *sin perjuicio de la estabilidad de precios*, de acuerdo con las políticas económicas generales de la Comunidad.¹

En cambio, en el caso de que sólo un sector económico entre en crisis, los efectos se percibirían de manera desigual en términos geográficos. A esto se le llama crisis asimétricas. Si esta fuera la situación, los Estados sólo pueden responder a una crisis de corta duración y de efectos restringidos.

De acuerdo con el Tratado de Maastricht, los Estados participantes en la unión monetaria estarán bajo supervisión continua, de manera que se mantenga la convergencia de las economías de la zona euro. En caso de que enfrenten dificultades excepcionales, los Estados miembros pueden relajar los criterios de convergencia de manera temporal. Sin

¹ Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe de Convergencia 2000*, Bruselas, Comisión Europea, 3.5.2000 [COM(2000) 277 final], p. 39. (Las cursivas son mías.)

embargo, no se contempla la posibilidad de que la crisis sea tal que se requieran medidas de mediano o de largo plazo.²

Los choques asimétricos no son fenómenos nuevos. Lo que es novedoso es el marco en el que se presentan ahora. Los Estados han sido históricamente capaces de responder a los choques que afectan de manera diferenciada a sus regiones por medio de transferencias federales o centrales, según sea el caso. Esto presupone un grado de solidaridad considerable, pues estas transferencias pueden prolongarse de manera significativa. Así, por ejemplo, el caso de Alemania, en el que el esfuerzo de los *Länder* occidentales por equiparar las economías de lo que hasta hace unos años fue Alemania Democrática sólo rendirá frutos en el mediano plazo. Los problemas que, después de la euforia inicial, se viven en Alemania tras la reunificación —algunos de ellos derivados de las diferencias en infraestructura que favorecen la inversión en los *Länder* occidentales, otros, más difíciles de cuantificar, son consecuencia de tradiciones empresariales distintas o de un desarrollo relativamente pobre del sector servicios en lo que antes fue Alemania Democrática— refuerzan el argumento de las dificultades que presentaría repetir el esquema a nivel europeo.

En la dimensión europea es difícil imaginar un escenario en el que los Estados que ahora son contribuidores netos acepten un aumento de los fondos comunitarios dedicados a mantener el nivel de ingresos de las regiones que atraviesen una crisis.³ De acuerdo con las

² Véase Jean Louis Bianco [diputado], *Le pacte de stabilité et de croissance; une inflexion en faveur de l'emploi*, Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne, les Documents d'Information de l'Assemblée nationale, núm. 4, julio de 1997 y Comisión económica, monetaria y de política industrial, *Rapport sur le mécanisme d'ajustement en cas de chocs asymétriques*, Parlamento Europeo, 11 de noviembre de 1998, [A 4-0422/98], [PE 227.767/déf.], s.p.

³ En previsión de los efectos que tendrían los desequilibrios regionales en la estabilidad del euro, junto con los programas para preparar la tercera etapa se duplicaron los recursos destinados a fondos estructurales. Éstos, sin embargo, sólo inciden de manera triangulada en los choques asimétricos. Al reducir las diferencias entre los Estados miembros, se espera que las crisis internacionales los afecten de manera más o menos semejante, pero los fondos no son en sí mismos una herramienta para compensar las fluctuaciones los niveles de ingreso. (François

normas actuales, el presupuesto comunitario está limitado a 1.27% del PIB europeo. Mientras esto no se modifique drásticamente, y las tendencias actuales no permiten suponerlo, la UE será incapaz de hacer frente a este tipo de fenómenos.

Durante las negociaciones que llevaron a la integración monetaria se dedicó menos tiempo a la posibilidades de reacción frente a una crisis asimétrica que a las posibilidades de que ésta se presente. Al respecto, existen básicamente dos posiciones: la Comisión Europea sostiene que las posibilidades de que una crisis internacional afecte sólo a un Estado o a partes de un Estado son cada vez más remotas. Dados los avances en la integración comercial, han aumentado tanto los intercambios intrasectoriales que aunque un sólo sector entre en crisis éste afectará a varios Estados, por lo que las medidas de respuesta deberán tomarse a nivel europeo. La unificación monetaria permitirá reaccionar mejor.

Para Paul Krugman, en cambio, eliminar las barreras entre las diferentes economías fomenta la especialización por sectores, con lo que los choques asimétricos se vuelven más peligrosos. Las economías pequeñas y especializadas serán las más endeble.⁴ Sin embargo, esta posición ignora que, aun si este fuera el caso, las zonas en que se concentraría la crisis no corresponden necesariamente con las fronteras nacionales.⁵

La evidencia disponible actualmente no permite confirmar ninguna de estas hipótesis. La pregunta de si los instrumentos de que se cuenta actualmente (sobre todo las políticas fiscales, dada la poca flexibilidad de los salarios europeos) son suficientes ante un choque

Staedelin, *Avis sur l'Union économique et monétaire*, Bruselas, Comité económico y social, [91/ C 102/101], s.p.)

⁴ Es decir, países como Irlanda, que ha cifrado su crecimiento reciente en el desarrollo de tecnología de punta en informática y telecomunicaciones serían tanto más vulnerables cuanto que la unión monetaria reduce los instrumentos con que cuentan para ajustarse a crisis mundiales.

⁵ Véase la presentación de la perspectiva de la Comisión y la crítica de Paul Krugman en Paul de Grawe, *The Economics of Monetary Integration*, Oxford, Oxford University Press, 3a ed., 1997, pp. 24-27.

asimétrico y si, en efecto, la amenaza de éstos pesa sobre la economía europea está todavía abierta.

b) Moneda y desempleo

Cuando se discuten temas económicos es fácil perder de vista la perspectiva humana. Durante los debates sobre los criterios de convergencia o las políticas que debían guiar a las instituciones monetarias comunes se ha olvidado muchas veces que, en última instancia, una economía sana o el cumplimiento de un criterio macroeconómico no significan nada en sí mismos. Son útiles sólo en tanto permiten mejorar el nivel de vida de los ciudadanos europeos.

El problema europeo más grave en estos momentos no es directamente la inflación, sino el desempleo.⁶ De acuerdo con la OECD, el desempleo en la zona euro fue de 9.45% en abril de 2000. Aunque eso significa un descenso con respecto al año anterior (10.2%) se trata todavía de números alarmantes.⁷

La apuesta general es que los esfuerzos realizados para crear la unión monetaria y los efectos que ésta tenga en la movilización de capitales aumenten las posibilidades de crecimiento en Europa. Sin embargo, esta visión está lejos de crear consenso. De hecho, en el caso sueco, el único criterio de convergencia económica que no se cumplía era la participación en el mecanismo de tipos de cambio. A pesar de contar con una situación relativamente favorable, la población se mostró en contra de la integración monetaria, a la que se culpó de la “crisis del modelo sueco” —concretamente, a la crisis del Estado de bienestar, el cual está

⁶ Se han buscado numerosas soluciones a este problema. Una de ellas es uniformizar las legislaciones laborales europeas para hacerlas más flexibles. Aunque cada posible escenario encierra costos sociales, lo cierto es que en el caso europeo es el empleo, y no los salarios, la variable de ajuste frente a la competencia internacional. (Giorgio Ruffolo, *Réussir l'Union Économique et Monétaire*, Centro Europa Ricerche, Groupement d'études et de recherches “Notre Europe”, s.l., marzo 1999, pp. ii-iii.)

⁷ Estadísticas de la OECD, en <http://oecd.org>.

particularmente arraigado en la tradición política y social de ese Estado— y, especialmente, del desempleo.⁸ Hasta este momento, Suecia se ha abstenido, no sólo de participar en la tercera etapa de la integración monetaria, sino siquiera de comprometerse con el mecanismo de tipos de cambio. Más aún, no se ha modificado la legislación interna —sobre la total independencia del Riksbank y la posibilidad de transmitir las competencias monetarias al SEBC— para hacerla compatible con la UME.⁹ Dadas las condiciones de la economía sueca, esta decisión sólo es imputable a elementos políticos.

Desde esta perspectiva, la pronunciada devaluación del euro puede resultar ventajosa. Así, de acuerdo con Gerhard Schröder, la caída de la moneda única de 1.18 dólares por euro en enero de 1999 a 0.91 dólares por euro en mayo de 2000 es una oportunidad para crecer con baja inflación.¹⁰

Aun cuando los datos más recientes indican que, en efecto, el desempleo europeo ha decrecido en los últimos meses, es difícil determinar a ciencia cierta las causas de este fenómeno y, por ende, el papel que el euro ha desempeñado. Tampoco se han estudiado a profundidad las posibles consecuencias del aumento de precios de insumos como el petróleo. En todo caso, es claro que el índice de desempleo será crucial para determinar el apoyo que la moneda única tendrá en adelante.

⁸ Donvi Agbokou, “Suède, l’attentisme est de rigueur”, en *Économie internationales*, núm. 59, 1999, s.p. de hecho, a diferencia de Grecia y Dinamarca, la corona sueca no participa en el SME II, creado para los Estados que no introducirán el euro en 2002.

⁹ Comisión de las Comunidades Europeas, *Informe ...*, pp. 12 y 37.

¹⁰ Tony Czuska, “Schroeder says week euro Not Worry”, en www.dailynews.yahoo.com/h/ap/20000511/bs/germany_euro_1.html.

c)Contabilidad intergeneracional

Un argumento que, me parece, no ha recibido la suficiente atención, es el del equilibrio intergeneracional como método de evaluación de las políticas macroeconómicas actuales. Aunque en el seno de la Unión Europea se ha discutido ampliamente el concepto de desarrollo sustentable, su aplicación a la integración monetaria se ha basado en indicadores que, de acuerdo con Nial Ferguson y Laurence Kotlikoff, no reflejan las posibilidades reales de mantener los esquemas de gasto actuales.¹¹

De acuerdo con estos autores, los criterios de convergencia no responden a ninguna lógica económica y, además, están sujetos a variaciones contables. Es decir, un mismo hecho puede verse, por ejemplo, ya sea como deuda pública o como transferencia de fondos. Según se opte por una u otra notación, la deuda pública puede ser más o menos alta y cumplir o no con los criterios de Maastricht. Éstos pueden, entonces, fungir como indicador general de las economías, pero no como criterio último de la viabilidad del euro.

Una alternativa, de acuerdo con estos autores, es determinar si, manteniendo los esquemas de gasto actuales, las generaciones futuras pagarán los mismos impuestos que las presentes —medidos como número de años de salario que una persona paga como impuestos a lo largo de su vida. Los resultados de este ejercicio son sorprendentes. Mientras que de acuerdo con los criterios de convergencia los casos más graves en términos de deuda pública son Bélgica, Italia y los Países Bajos, en términos de contabilidad intergeneracional son Austria, Finlandia y España los países en los que el gasto actual compromete más

¹¹ “The degeneration of EMU”, en *Foreign Affairs*, vol. 9, núm. 2, marzo abril de 2000, pp.110-121.

marcadamente el nivel de vida de las generaciones futuras.¹² De ser correcta esta apreciación el futuro de la UME se perfila turbulento.

Los tres argumentos que se han presentado, en sí mismos bastante verosímiles, apuntan, sin embargo, a consecuencias antagónicas. Si bien se espera que la entrada en vigor del euro disminuya el desempleo, esto sólo ocurrirá de manera indirecta si la estabilidad monetaria se traduce en crecimiento económico. El euro por sí mismo está más bien relacionado con el fenómeno inverso, dada la reducción del gasto público que fue necesaria para cumplir con los criterios de convergencia. Si las economías europeas no creen lo suficientemente rápido, al euro se le verá como el causante del desempleo.¹³

De acuerdo con la contabilidad intergeneracional, y dadas las dificultades que enfrentan los Estados para modificar sus esquemas de gasto de manera unilateral, convendría repensar la posibilidad de crear una unión fiscal europea. De esta manera podrían establecerse criterios de gasto comunes y substituir o complementar con ellos los criterios de convergencia actuales. Esta perspectiva, además, coincide con quienes suponen que, una vez eliminadas las diferencias monetarias, el paso lógico para “perfeccionar” es una unión fiscal. Las diferencias impositivas en los diversos Estados miembros, se sostiene, producen desequilibrios que sesgan la competencia y perjudican tanto a las empresas y los individuos como a los mismos Estados —que corren el peligro de verse involucrados en una especie de guerra fiscal.

En cambio, si se tiene en cuenta el argumento de los choques asimétricos, todo movimiento hacia la unificación fiscal es un error. Si la unión monetaria reduce ya bastante las

¹² *Loc. cit.*

¹³ David A. Zalewski, “Institutions matter: Great (and not so great) transformations and their macroeconomic consequences”, en *Journal of Economic Issues*, 32(1998), p. 485.

capacidades adaptativas de los Estados, la unión fiscal los dejaría indefensos ante una crisis económica —aunque, en efecto, equilibraría las condiciones de competencia en el marco del mercado único.

El euro y la Unión Europea

La magnitud de los cambios a la estructura y los objetivos comunitarios introducidos en el Tratado de Maastricht hacen que éste haya sido bautizado como la segunda fundación de la integración europea. De estos cambios, la integración monetaria es, sin duda, el más visible y el que ha acaparado la mayor atención. Por ello, de su éxito depende no sólo el futuro económico de los Estados participantes, sino y la legitimidad de la Unión Europea como un todo y, por ende, el apoyo que ésta reciba para el resto de sus actividades.

Por otra parte, el desarrollo de instituciones monetarias comunes vinculadas al resto de las instituciones europeas también tiene consecuencias inmediatas. En esta segunda parte de las conclusiones, analizaré brevemente algunos vínculos, ya no de la supranacionalidad en abstracto con la UME, sino de la integración monetaria con la construcción supranacional preexistente.

a) El futuro de un proyecto

Debido al papel de la moneda como símbolo de la soberanía estatal, es prácticamente imposible desvincular la importancia que la unificación monetaria como tal reviste para un Estado de las perspectivas que éste tiene del proyecto de integración en general. Es así que se pueden identificar reacciones muy distintas frente a la UME, independientemente de las virtudes o defectos de ésta en el área económica.

Una percepción generalizada es que la unión monetaria puede ser un paso hacia la unión política. Esto implica que los Estados recelosos de la construcción de Europa como potencia política lo son también de la moneda única en tanto que es la base de dicha potencia. En este sentido, las negociaciones que llevaron al tratado de Maastricht, al menos en cuanto a la transferencia de competencias a las instituciones supranacionales se refiere, tuvieron poco de sorprendente.

En general, se mantuvo la división entre los que promueven la creación de la Unión Europea como una potencia internacional, tanto en términos comerciales como políticos, y quienes han mantenido una postura más bien conservadora, centrada en los beneficios económicos de la integración. Si se tomaran estas dos posiciones como los extremos de un espectro “integracionista” tendríamos, por un lado, a Francia y Alemania y, por el otro, a Gran Bretaña y Dinamarca. El resto de los Estados europeos se encontrarían en algún punto intermedio.

Estas posiciones con respecto a los límites de la integración afectarán significativamente las reacciones de los Estados miembros frente a la actuación del euro. Es de esperar que, si el euro no cumple con las expectativas de sus creadores, los “euroescépticos” verán en ello la confirmación de sus dudas. Eso traería dos grandes consecuencias.

El fracaso del euro dificultaría la discusión de toda reforma de la UE, sea ésta en materia monetaria o no. ¿Cómo ampliar la UE si no se ha consolidado al interior? ¿Y cómo proponer nuevos temas cuando se ha fallado en un proyecto de tal importancia? En otras palabras, se reviviría, agravada, la crisis que sucedió al fracaso de la Comunidad Europea de

Defensa en 1953. En esta ocasión, la posibilidad de revivir el proceso de integración mediante proyectos sectoriales está prácticamente agotada.

Por otra parte, si los Estados que se han abstenido de participar en la tercera fase (Gran Bretaña, Dinamarca y Suecia) no perciben ventajas claras en modificar su posición, la UE estará condenada a funcionar con distintos esquemas monetarios. Además de las consecuencias que esto pueda traer a largo plazo para las economías involucradas y para el funcionamiento del mercado único, esta situación obligaría a repensar algunos de los presupuestos básicos de la UE. A pesar de los múltiples desacuerdos que se han presentado a lo largo de la historia de la integración europea, hasta ahora se ha mantenido vigente la idea de buscar consensos.

Cuando se planteó la posibilidad de que algunos Estados no participaran en la UME y, sobre todo, después del rechazo danés a Maastricht, se discutió la posibilidad de que la integración europea avanzara a distintas velocidades. Esta posibilidad es ahora un hecho y, al parecer, no ha presentado mayores dificultades. No obstante, si no se tratara de un retraso relativo, sino de una negativa indefinida, la situación sería muy distinta. El debate sobre los objetivos últimos de la integración, que hasta ahora se ha podido evitarse presentaría en su forma más descarnada poniendo en juego el futuro de la UE.

En el caso contrario, si el euro cumple con las expectativas de sus creadores, aumentarán sus funciones como reserva y como medio internacional de pagos.¹⁴ De acuerdo con algunas estimaciones, si la tasa de internacionalización del euro corresponde a la del marco alemán, se puede esperar que alrededor de 30% del comercio mundial se realice en

¹⁴ Debe tenerse en cuenta que la zona euro se extiende actualmente a las áreas de influencia de los Estados miembros. Así, por ejemplo, el acuerdo que mantenía Francia con los países de la zona CFA mantiene su vigencia, ahora con el euro y no con el franco francés como referencia. (Consejo Europeo, "Décision du Conseil

euros.¹⁵ De ser así, el euro además de tener un peso económico indiscutible, podría convertirse en una herramienta política para la Unión Europea.¹⁶

Es decir, a pesar de los esfuerzos por hacer de la unificación monetaria una materia técnica, al cuidado de instituciones independientes de toda influencia política, su centralidad en el debate europeo está lejos de desaparecer. Tanto si tiene éxito como si resulta una moneda débil e inestable, el euro y su papel para la construcción de una Europa unificada son claves para el futuro de la UE y, en consecuencia, suscitarán las críticas de los “euroescépticos”.

b) Un nuevo elemento

De acuerdo con las teorías institucionalistas, podemos esperar que, una vez creadas, las instituciones busquen aumentar su importancia, incrementar sus competencias y, por ende, los recursos asignados para cumplirlas.¹⁷ Para ello, se valen de toda una serie de mecanismos que dependen tanto de las características intrínsecas de la institución —estructura administrativa, objetivos declarados— como de las posibilidades de desarrollo de la agenda que se les ha encomendado. Así, por ejemplo, Laura Cram encuentra que la Comisión Europea busca aumentar su influencia en la formulación de una política de telecomunicaciones actuando como intermediaria entre las grandes compañías y los gobiernos nacionales. En cambio, en el área de política social, en la que hay muchos actores y demasiados intereses encontrados, su

du 23 novembre 1998 concernant les questions de change relatives au franc CFA et au franc comorien” en *Journal officiel*, núm. L 320 du 28/11/1998 p. 0058-0059[98/683/CE].)

¹⁵ Directorado General II, “External aspects of economic and monetary union”, en *Euro Papers*, Comisión Europea, núm. 1, julio 1997, s.p.

¹⁶ Sobre el futuro papel del euro en la economía mundial y, concretamente, en las instituciones económicas internacionales véase Comisión económica, monetaria y de política industrial, *Rapport sur les crises monétaires et financières mondiales et leurs conséquences sur l'économie de l'Union européenne*, Parlamento Europeo, 26 de noviembre de 1998, [A4- 0441/98][PE 228.245/déf.].

¹⁷ Para una visión histórica de la participación de las instituciones en el proceso de unificación europea véase Paul Pierson, “The Path to the European Integration. A Historical Institutional Analysis”, en *Comparative Political Studies*, 29(1996), pp. 123-163.

actuación se ha concentrado en crear legislación y promover la actividad de los grupos de interés.¹⁸

En el caso de la integración monetaria, es prematuro buscar en la actuación del Banco Central Europeo los elementos que predicen las teorías institucionalistas, pues se encuentra aún en el periodo de consolidación. El BCE enfrenta ahora el reto de demostrar su eficiencia en la determinación de la política monetaria¹⁹, por lo que es improbable que busque aumentar sus competencias en el corto plazo. Sin embargo, sí es posible identificar algunas repercusiones inmediatas de la unión monetaria para el resto de las instituciones comunitarias.

Así, la teoría institucionalista nos ayuda a entender, por ejemplo, que la importancia de la nueva atribución del Parlamento Europeo. Puesto que el Banco Central Europeo debe rendirle informes periódicamente, el Parlamento Europeo se acerca a las funciones que cumplen los parlamentos estatales en la esfera nacional. La Comisión Europea, por su parte, vio coronado con éxito un proceso en el que participó activamente como mediadora, proponiendo proyectos y elaborando estudios. Este éxito refuerza, de alguna manera, su posición propositiva en otros ámbitos.

También al Consejo Europeo se le asignaron nuevas funciones, pues le corresponde vigilar que los Estados participantes sigan cumpliendo los criterios de convergencia. Los criterios de esta vigilancia los sentaron los Estados mismos en el Pacto de Estabilidad, firmado en Amsterdam en junio de 1997; en él se comprometieron a buscar el equilibrio presupuestario o, mejor aún, un superávit fiscal, para 2002. Se espera que esta medida les dé cierto margen de maniobra frente a la posibilidad de choques asimétricos, discutida anteriormente.

¹⁸ "The institutional dimension of EU policy-making; breaking down the monolith", en su libro *Policy-making in the EU*, Londres y Nueva York, Routledge, 1997, pp. 154-167.

¹⁹ Véase, por ejemplo, los debates más recientes sobre la conveniencia de elevar a tasa de interés (Comunicados de prensa del Banco Central Europeo, <http://www.ecb.int>, mayo de 2000)

En caso de que los Estados incurran en políticas económicas contrarias a lo acordado y exista la posibilidad de que incurran en un déficit excesivo, el Consejo podrá elaborar una recomendación de reforma y, si ésta no surtiera efecto, puede incluso solicitar que se aplique una sanción al Estado infractor. El Consejo puede exigir un depósito de entre 0.2 y 0.5% del PIB del Estado en cuestión y, en caso de que el déficit no se corrija el depósito se convierte automáticamente en multa.²⁰

Para el caso de los Estados sujetos a una excepción —como se denomina de acuerdo con el Tratado de Maastricht a quienes no están en condiciones de participar en la tercera etapa—, la Comisión Europea está obligada a presentar un informe cada dos años o a solicitud del Estado en cuestión. En ese informe se evalúan tanto los avances económicos como la compatibilidad jurídica de las legislaciones nacionales con las actividades del BCE.

Si bien las funciones de supervisión de la Comisión no obligan en ninguna medida a los Estados a seguir sus indicaciones ni vinculan jurídicamente al Consejo a, en efecto, tomar la decisión que la Comisión ha propuesto, sí incrementan el número de áreas en las que la Comisión interviene. Además, al permitirle manejar información de primera mano, incrementan las posibilidades de utilizar esos datos para, por ejemplo, elaborar políticas de desarrollo regional.

La Europa del futuro

Como se ha visto, el futuro de la integración europea como proyecto depende en gran medida del éxito de la moneda única. Este éxito deberá medirse tomando en cuenta los diversos aspectos que confluyen en la moneda; no sólo en cuanto a su valor internacional o al volumen

²⁰ Comisión de las Comunidades Europeas, *La Commission et l'UEM*, Bruselas, 1998-12-14, [DN: MEMO

de los flujos comerciales que se realizan en euros, sino también en cuanto a sus efectos para las economías nacionales. Para ello, dos indicadores clave serán el crecimiento económico y el desempleo abierto.

En esta lógica, es claro que el veredicto último sólo podrá darse después de transcurridos los primeros años de vida del euro. Dado que los billetes y las monedas sólo se introducirán en 2002 y que se contempla actualmente la posibilidad de que Grecia se incorpore a la tercera etapa el 1 de enero de 2001, muchos de los efectos del euro son todavía inciertos.

Los posibles efectos políticos, en cambio, son más predecibles. En caso de que el euro tenga éxito, la Unión Europea tendrá bases más sólidas fortalecer sus mecanismos de cooperación política, tanto interna como exterior. Desde la perspectiva más ambiciosa, es posible que se replantee la idea de una unión política; desde una perspectiva más conservadora (y a mi juicio más acertada) una moneda estable sentará las bases internas para acelerar el proceso de adhesión de los Países de Europa Central y Oriental.

Por otra parte, ya sea que el euro se convierta en la segunda moneda más importante del mundo o que se materialicen las expectativas de quienes creen que está condenado al fracaso, no cabe duda de que su existencia llevará en el mediano plazo a replantear el conjunto del proceso europeo de integración. Este replanteamiento requerirá de la imaginación y del compromiso de los Estados y de las instituciones europeas.

BIBLIOGRAFÍA

- Agbokou, Donvi, “Suède, l’attentisme est de rigueur”, en *Économie internationale*, núm. 59, 1999, s.p.
- Albonetti, Achille, *Préhistoire des États-Unis de l’Europe*, Paris, Editions Sirey, 1963.
- Andrews, David M., “The Global Origins of the Maastricht Treaty on EMU: Closing the Window of Opportunity”, en Alain W. Cafruny y Glenda Rosenthal (eds.), *The State of The European Community*, vol. 2, *The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner Publishers- Longman, 1993, pp. 107-123.
- Banco Central Europeo, *The Changeover to the Single Currency*, Frankfurt Am Main, noviembre de 1995.
- Baneth, Jean, “Les paiements internationaux de la Deuxième Guerre mondiale à la première crise du pétrole”, en *Revue d’Économie Financière*, núm. 14, otoño 1994, pp. 133-155.
- Baun, Michael, *An Imperfect Union*, Boulder, Westview Press, 1996.
- , “The Maastricht Treaty as High Politics: Germany, France, and European Integration”, en *Political Science Quarterly*, 110(1995-1996), pp. 605-624.
- Bianco, Jean Louis [diputado], *Le pacte de stabilité et de croissance; une inflexion en faveur de l’emploi*, Délégation de l’Assemblée Nationale pour l’Union Européenne, Documents d’Information de l’Assemblée Nationale, núm. 4, julio de 1997.
- Brittan, Sir Leon, “The Euro and the UK. A view from Brussels”, The 1998 Midland Bank Lecture, Brunel University, Middlesex, 29 de enero de 1998, disponible en red en

http://europa.eu.int/rapid/cgi/rapcgi.k5h?p_action.gettxt=gt&doc=S.../14/0/RAPID&lg=E

Busch, Andreas, "The Crisis in the EMS", en *Government and Opposition*, 29(1994), pp. 80-96.

Cameron, David R., "The 1992 Initiative: Causes and Consequences", en Alberta Sbragia (ed.), *Europolitics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1992, pp. 23- 74.

Catalano, Nicola, *Manuale di diritto delle Comunità Europee*, Milano, Mvltta Pavcis, 2ª ed., 1962.

Cecco, Marcello De, "The European Monetary System and National Interests", en Paolo Guerrieri y Pier Carlo Padoan (eds.), *The Political Economy of European Integration: States, Markets and Institutions*, Nueva York, Harvester Wheatsheaf, 1989, pp. 85-99.

Christodoulakis, Nicos M. y Sarantis C. Kalyvitis, "Achieving convergence ith the European Union: The role of structural funds in the case of Greece", en *European Planing Studies*, 6(1998), pp. 695-707.

Comisariado General para el Euro, *Rapport d'activités*, Bruselas, febrero de 1999 [CD-ROM].

Comisión de las Comunidades Europeas, *La Commission et l'UEM*, Bruselas, 1998-12-14, [DN: MEMO 98/87].

—, *Informe de Convergencia 2000*, Bruselas, Comisión Europea, 3 de mayo de 2000 [COM(2000) 277 final].

Comisión económica, monetaria y de política industrial, *Rapport sur les crises monétaires et financières mondiales et leurs conséquences sur l'économie de l'Union européenne*, Parlamento Europeo, 26 de noviembre de 1998, [A4- 0441/98][PE 228.245/déf.].

—, *Rapport sur le mécanisme d'ajustement en cas de chocs asymétriques*, Parlamento Europeo, 11 de noviembre de 1998, [A 4-0422/98], [PE 227.767/déf.].

Comité económico y social de las Comunidades Europeas, *Avis sur "Les incidences de l'Union économique et monétaire*, Bruselas, 25 y 26 de septiembre, 1996 [CES1089\96] [ECO7204-2].

Comité pour l'étude de l'Union Économique et Monétaire, *Rapport sur l'union économique et monétaire dans la Communauté européenne*, s.p.i., [Reporte Delors, 1998].

Comunicados de prensa del Banco Central Europeo, <http://www.ecb.int>.

Consejo Europeo, "Décision du Conseil du 5 juin 1998 relative aux données statistiques devant servir à déterminer la clé de répartition pour la souscription au capital de la Banque centrale européenne", en *Journal officiel*, núm. L 171, 17 de julio de 1998, pp. 0033-0034 [98/382/CE].

—, "Décision du Conseil du 23 novembre 1998 concernant les questions de change relatives au franc CFA et au franc comorien", en *Journal officiel*, núm. L 320 du 28/11/1998 p. 0058-0059[98/683/CE].

Consejo Europeo de Roma, 1990, *Posición británica*, s.p.i.

Cram, Laura *Policy-making in the EU*, Londres y Nueva York, Routledge, 1997.

Czuszka, Tony, "Schroeder says week euro Not Worry", en www.dailynews.yahoo.com/h/ap/20000511/bs/germany_euro_1.html.

- Dehause, Renaud, “Les États et l’Union européenne: les effets de l’intégration”, en Vincent Wright y Sabino Cassese (dirs.), *La recomposition de l’État en Europe*, París, La découverte, 1996, pp. 55-70.
- Directorado General II, “External aspects of economic and monetary union”, en *Euro Papers*, Comisión Europea, núm. 1, julio 1997, s.p.
- Dornbush, Rudi, “Euro fantasies”, en *Foreign Affairs*, 75(1996), pp. 110-121.
- Eichengreen, Barry, *A More Perfect Union? The Logic of Economic Integration*, en *Essays in International Finance*, Princeton, Princeton University, núm. 198, 1996.
- Estadísticas de la OECD, en <http://oecd.org>.
- Eurostat, Página del, <http://europa.eu.int/comm/eurostat>.
- Frey, Éric, “Austria: A Storm is brewing”, en *Groupe des Belles Feuilles*, 1996, pp. 103-105.
- George, Stephen, “The Approach of the British Government to the 1996 Intergovernmental Conference of the European Union”, en *Journal of European Public Policy*, 3(1996), pp. 45-62.
- , “The British Government and the Maastricht Agreements”, en Alan W. Cafruny y Glenda G. Rosenthal (eds.), *The State of the European Community*, vol. 2, *The Maastricht debates and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner Publisher-Longman, 1993, pp. 177- 192.
- Gerven, Walter van, “Fuentes del derecho de la Comunidad: Los principios generales de derecho”, en *Foro Internacional*, 32(1993), pp. 206-220.
- Giscard D’Estaing, Valéry, “Manifeste pour une nouvelle Europe fédérative”, *Le Figaro*, 11 de enero de 1995, reimpresso en *Refléxions sur les institutions européennes*, Economica, París, 1997, pp. 27-39.

- Gnesotto, Nicole *La puissance et l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
- González, Felipe, "La Europa que quiere España", en *Política exterior*, 30(1992-93), pp. 7-20.
- Grawe, Paul de, *The Economics of Monetary Integration*, Oxford, Oxford University Press, 3a. ed., 1997.
- "La Grèce peine à rejoindre l'euro", en *La Tribune de l'euro*, 14 de abril de 1998.
- Gros, Daniel y Niels Thygesen, *European Monetary Integration; From European Monetary System to European Monetary Union*, Londres y Nueva York, Longman- St. Martin's Press, 1992.
- Hanon, Dominique et Ivan Serge Keller, *Fondements et étapes de la construction européenne*, Paris, puf, 1997.
- Hernández Luna Bethel, entrevista con J. Glatzel, funcionario del Eurostat, Luxemburgo, febrero de 1998.
- Houben, H.J.M., *Les conseils de ministres des communautés européennes*, Leyde, A.W. Sythoff, 1964.
- Joffe, Josef, "The Euro: The Engine That Couldn't", en *The New York Review*, 4 dediciembre de 1997.
- Kitzinger, U.W., *The Politics and Economics of European Integration; Britain, Europe and the United States*, Nueva York y Londres, Frederick A. Praeger, 1963.
- Kondonassis, A.J., y A.G. Malliaris, "Toward Monetary Union of the European Community: History and Experiences of the European Monetary System", en *The American Journal of Economics and Sociology*, 53(1994), pp. 291- 301.

- Krasner, Stephen, "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables", en S. Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca, y Londres, Cornell University Press, 1983, pp. 337-354.
- Lecerf, Jean, "L'épreuve du second choc pétrolier", en su libro *La communauté face à la crise: histoire de l'Unité européenne*, Paris, Gallimard, 1984, pp. 298-303.
- Lequesne, Chistian, "Comment penser l'Union européenne", en Marie-Claude Smouts, *Les nouvelles relations internationales; Pratiques et théories*, Presses de Sciences Po, 1998, pp. 103-134.
- Louis, Jean Victor y Denis Waelbroek (dirs.), *La Commission au coeur du système institutionnel des Communautés Européennes*, Bruselas, Études Européens, 1989.
- Malcolm Crawford, "The Origins of Monetary Union", en su libro *One Money for Europe? The Economics and Politics of EMU*, Nueva York, St. Martin's Press, 1996, 2a. ed., pp. 13-23.
- Osborn, Alan, [entrevista al] "Prime Minister of Luxemburg: Jean- Claude Juncker", en *Europa*, marzo de 1999, pp. 10-12.
- Le parlement Benelux*, Benelux Parlement, s.l., junio 1997.
- Pierson, Paul, "The Path to the European Integration. A Historical Institutional Analysis", en *Comparative Political Studies*, 29(1996), pp. 123-163.
- Preston, Christopher, *Enlargement and Integration in the European Union*, Londres y Nueva York, Routledge, 1997.
- "Le rapport dévastateur des <<sages>> qui a entraîné la démission de la Commission européenne", *Le Monde*, 17 de marzo de 1999, pp. 18-19.
- Reporte Werner*, s.p.i.

- Rey, Jean Jacques, “La unión económica y monetaria; Aspectos institucionales”, en *Foro Internacional*, 33(1993), p. 324-365.
- Rodríguez Iglesias, Gil Carlos, “La función del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y los rasgos fundamentales del ordenamiento jurídico comunitario”, en *Foro Internacional*, 33(1993), pp. 275-298.
- Roll, Eric, *¿En qué nos equivocamos? Del patrón oro a la integración con Europa*, trad. de Roberto Elier Domínguez, México, FCE, 1996.
- Ruffolo, Giorgio, *Réussir l'Union Économique et Monétaire*, Centro Europa Ricerche, Groupement d'études et de recherches “Notre Europe”, s.l., marzo de 1999.
- Sandholtz, Wayne, “Monetary Bargains: The Treaty on EMU”, en Alan W. Cafruny y Glenda G. Rosenthal (eds.), *The State of the European Community*, vol. 2, *The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner Publishers-Longman, 1993, pp. 125-143.
- Schäube, Wolfgang y Karl Lamers, “Reflexions sur la politique européenne”, [reimpreso en] *Réflexions sur les institutions européennes*, Economica, Paris, 1997, pp. 9-25.
- Scotto, Marcel, *Les institutions européennes; La réforme inachevée*, Paris, Le Monde, 1994.
- De la Serre, Françoise y Christian Lequesne, “France and the European Union”, en Alan W. Cafruny y Glenda G. Rosenthal (eds.), *The State of the European Community*, vol. 2, *The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner Publishers-Longman, 1993, pp. 145- 157.
- Sperduti, Giuseppe, *La CECA— ente sopranazionale*, Padova, Cedam, 1960.
- Staedelin, François, *Avis sur l'Union économique et monétaire*, Bruselas, Comité económico y social, [91/ C 102/101].

- Strauss, Erich, *Common Sense about the Common Market; Germany and Britain in Post-War Europe*, Londres, George Allen & Urwin, 1958.
- Svenson, Palle, "The Danish Yes to Maastricht and Edimburgh: The EC Referendum of May 1993", en *Scandinavian Political Studies*, 17(1994), pp. 69-82.
- Swoboda, Alexander K., *El camino hacia la unión monetaria europea; Enseñanzas del sistema de Bretton Woods*, trad. de la Dirección de Servicios Lingüísticos del Fondo Monetario Internacional, Conferencia Per Jacobson, Universidad de Basilea, 9 de junio de 1991.
- Tamames, Ramón, *La Unión Europea*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 3ª ed., 1996.
- Thiel, Elke, "Macroeconomic Policy Preferences and Co-Ordination: A View from Germany", en Paolo Guerrieri y Pier Carlo Padoan (eds.), *The Political Economy of European Integration: States, Markets and Institutions*, Nueva York, Harvester Wheatsheaf, 1989, pp. 202, 230.
- Tosato, Gian Luigi, "Il sistema monetario europeo nella prospettiva della unione monetaria", en *La Comunità Internazionale*, 50(1995), pp. 39-56.
- Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos.*
- Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea*, 1957.
- Urquidi, Víctor, "Bretton Woods y México: balance del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, 50(1996), pp. 171-189.
- Vernon, Raymon (ed.), *The Oil Crisis*, Nueva York, Norton and Company, 1976.

- Weidenfeld, Werner y Wolfgang Wessels, *Europa de la A a la Z; Guía de la integración europea*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997.
- Welfens, Paul J.J., "The New Germany in the EC", en Alan W. Cafruny y Glenda G. Rosenthal, *The State of the European Community*, vol. 2, *The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner Publisher-Longman, 1993, pp. 159-173.
- Wooley, John T., "Policy Credibility and European Monetary Institution", en Alberta Sbragia (ed.), *Europolitics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1992, pp. 157-190.
- Ypersele, Jacques van, *Le système monétaire européen; Origines, fonctionnement et perspectives*, Luxemburgo, Comisión de las Comunidades Europeas, 1989, 3a ed.
- Zalewski, David A., "Institutions matter: Great (and not so great) transformations and their macroeconomic consequences", en *Journal of Economic Issues*, 32(1998), p. 481-487.
- Zorgbibe, Charles, *Histoire de la construction européenne*, Paris, puf, 2ª. ed., 1997.