

# La batalla del euro ha comenzado

**HUGO FAZIO VENGOA**

HUGO FAZIO VENGOA, historiador y politólogo, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia

Hace poco más de cuarenta años, el 25 de marzo de 1957, los gobiernos de seis países europeos suscribieron el Tratado de Roma, dando inicio así a uno de los más ambiciosos programas de integración económica en el mundo: la Comunidad Económica Europea. Al cabo de cuatro décadas, su fisonomía ha cambiado: comprende quince países, su población es de alrededor de 370 millones de personas, su producto interno bruto es superior al de Estados Unidos y el número de países que desean ingresar a esta organización no ha dejado de crecer. Once Estados de la Europa Centro Oriental y del Mediterráneo han depositado en Bruselas su solicitud de adhesión.

Pero el interés que ha despertado la Comunidad Económica Europea a nivel internacional no radica tanto en su impresionante capacidad para ampliarse y suscitar la atracción de los países vecinos como en el hecho de haber transitado de un mercado interno común a los inicios de una unión económica y monetaria con claros visos de integración política, razón por la cual, desde el 1 de noviembre de 1993, pasó a denominarse Unión Europea.

Tal como la historia nos lo ha demostrado numerosas veces, la evolución de la Comunidad y la transformación de la CEE en UE no ha seguido una secuencia lineal ni ha estado exenta de grandes tensiones y conflictos. En reiteradas ocasiones se han presentado desavenencias y contradicciones entre los gobiernos de los países miembros que han exacerbado las tensiones dentro de esta organización. En la actualidad, la UE atraviesa por uno de esos momentos en los que a las divergencias entre ciertos Estados se agrega una creciente dosis de indecisión sobre el destino de la Unión, sobre todo por las incertidumbres que depara el nacimiento de la moneda única, el euro. En este sentido, la idea principal que desarrollaremos en este trabajo se puede plantear de la siguiente manera: la participación en la moneda única se ha convertido para muchos en un objetivo fundamental, lo que ha conducido a una exaltación en la búsqueda de la realización de intereses nacionales en un contexto de "comunitarización" de las políticas internacionales de buena parte de los Estados miembros. Esto se ha traducido en que una parte sustancial de sus

políticas externas las despliegan dentro del ámbito estrictamente comunitario. Esta situación se presenta porque tanto los Estados como las sociedades de la UE han creado una serie de expectativas -solidez de la nueva moneda, crecimiento de las exportaciones, disminución del desempleo, etc.- que se asocian con la existencia de la moneda única. Uno de los grandes problemas que esto puede traer consigo en un futuro inmediato es que si esas expectativas no son realizadas se podrán consolidar tendencias contrarias a la participación del respectivo país en la UE.

De otra parte, no obstante las bondades que traerá consigo el euro para los países miembros, la aplicación de los criterios de Maastricht conllevará la emergencia de una nueva Europa en la medida en que supone el abandono por parte de los Estados de la UE de los remanentes de los esquemas fordistas de desarrollo y de la economía controlada por el Estado en beneficio de un capitalismo liberal. De esta manera, cada vez serán menores las posibilidades para que en las sociedades europeas se puedan producir flagelos como el desempleo, un fuerte impacto de las grandes oscilaciones de la economía mundial o un menoscabo del compacto tejido de sus sociedades.

Dos factores explican la centralidad que ha alcanzado esta temática: de una parte, con la aprobación del Tratado de Maastricht, la mayor parte de los esfuerzos y las acciones de los órganos comunitarios y de los Estados miembros se han orientado a cumplir con los requisitos que impone la creación de la moneda única. No sería equivocado decir que, desde 1992 a la fecha, y de modo particular en el transcurso de los dos últimos años, la moneda única se ha convertido en el pilar fundamental, por no decir único, de la integración y, de sus logros o fracasos dependerá el destino ulterior de

esta unión. Una afirmación similar es válida también para los Estados miembros. Es tal la centralidad que ha alcanzado esta política que gran parte de las acciones externas de los países miembros se han concentrado en el mismo espacio comunitario.

En efecto, el Tratado de Maastricht dispuso, en cuanto a la unión económica y monetaria, pilar fundamental de la integración, la creación de un Banco Central Europeo, encargado de definir la política monetaria común y una coordinación de políticas con reglas obligatorias en lo referente al financiamiento de las economías y los niveles de déficit presupuestal. Igualmente postuló en esta materia la transferencia del poder de decisión de las autoridades nacionales a las comunitarias y propuso la creación de una moneda común a más tardar en 1999. Los magros resultados alcanzados, por su parte, en los otros dos pilares del Tratado, a saber: la política exterior y de defensa común y en los asuntos internos y judiciales, transfirieron todo el poder de iniciativa al ámbito monetario, lo que redimensionó el problema de la moneda común entre los Estados miembros y en las iniciativas de los órganos comunitarios.

De otra parte, la mayor importancia que ha alcanzado el tema de la moneda única se debe a que se han cumplido los plazos para determinar los países y las condiciones que darán vida al euro. En la cumbre de Maastricht se aceptó un calendario para la unión económica y monetaria, cuya primera etapa se había iniciado en 1990 al abolirse los controles sobre los capitales. La segunda etapa se extendió de 1994 a 1997, período en el cual tenían que aproximarse los resultados económicos de los Estados miembros, forjarse un fondo de cohesión para ayudar a la financiación de proyectos en los países menos desarrollados (España, Portugal, Grecia e Irlanda) y crear el Instituto Monetario Europeo que de-

bería ser una institución encargada de preparar el tránsito hacia la última etapa con la formación del Banco Central Europeo y definir los procedimientos para la transformación del ecu, hoy euro, en la moneda única de aquellos países que pasen a la tercera fase. Por lo tanto, los indicadores de 1997, los presupuestos gubernamentales y los pronósticos de 1998 y las tendencias de la evolución macroeconómica de estos últimos años son los indicadores técnicos que se tienen en cuenta a la hora de determinar los países que participarán de la moneda única.

### ¿QUÉ SE ESPERA DE LA MONEDA ÚNICA?

Numerosos análisis sostienen que la moneda única tendrá innumerables implicaciones reales tanto en Europa como en las relaciones financieras internacionales. Se presume que el euro traerá consigo un fortalecimiento del crecimiento económico y, por lo tanto, contribuirá a combatir el desempleo, porque la moneda común eliminará los riesgos asociados a las variaciones de cambio y permitirá utilizar mejor los instrumentos de planificación; el euro ayudará a reducir costos porque desaparecerán los gastos que ocasionan los cambios de divisas; dará una mayor transparencia al manejo macroeconómico, porque los países dejarán de utilizar la inflación como un mecanismo para afrontar problemas internos; el euro será una moneda estable ya que estará regido por el Banco Central, entidad que gozará de amplia autonomía en el manejo financiero y presupuestal; en los bancos centrales europeos, las reservas

en divisas de los países de la unión monetaria se convertirán en euros, por lo que los depósitos en divisas extranjeras estará denominadas mayoritariamente en dólares, pero estos tenderán a reducirse, porque el comercio en el área del euro ya no necesitará estar cubierto por las reservas en moneda extranjera<sup>1</sup>; y, por último, tal como lo demuestran las actuales tasas de inflación, el euro contribuirá a desarrollar una cultura de la estabilidad<sup>2</sup>.

La aplicación estricta de los criterios de convergencia implicará un cambio en los esquemas de desarrollo prevalente en Europa que se han caracterizado por un elevado papel del Estado en la economía (Francia), por las negociaciones a nivel de las ramas industriales (Alemania y Norte de Italia) o de la sociedad entera (Suecia) en beneficio de un tipo de capitalismo con mayores dosis de liberalización y desregulación en el cual los sectores privados pasarán a desempeñar un papel más importante. Esta transformación no sólo traerá importantes cambios en el funcionamiento de las economías del Viejo Continente, sino que, tras la crisis del sudeste asiático, implicará el debilitamiento del último modelo diferente al anglosajón.

Otro aspecto es que el euro permitirá desarrollar al máximo la dimensión comercial y financiera externa de la UE. En 1996 la Unión contabilizó el 38,3 del PIB de los países de la OCDE, frente al 32,5 por ciento de EE.UU. y el 20,5 por ciento de Japón. El comercio externo de la UE representó el 20,9% del comercio mundial, comparado con el 19,6% de EE.UU. y el 10,5% de Japón. En este último punto, se prevé

<sup>(1)</sup> Raymond Robert, *L'unification monétaire en Europe*, París, Preses universitaires de France, 1993, *El País*, 26 de septiembre de 1997.

<sup>(2)</sup> Matière Jean-Pierre, "Le volet monétaire du Traité de Maastricht: analyse critique et premiers effets", en *Trimestre du Monde*, París, Primer trimestre de 1993, *El País*, 26 de agosto de 1997.

que con una moneda única, la UE amplíe su superávit comercial, el cual en 1997 alcanzó los 136,4 mil millones de dólares (1,7% del PIB)<sup>3</sup>.

Una divisa europea será un buen mecanismo de protección contra las oscilaciones del dólar, arma que cotidianamente utiliza Washington en su guerra comercial contra Europa y Japón. La Comisión Europea ha calculado que en 1992 el 42% de las transacciones se facturaban en dólares, 27% en marcos, 7% en yenes y el resto en otras monedas de menor cobertura. Más de la mitad de la deuda externa de los países en desarrollo está denominada en dólares y sólo el 16% en divisas europeas. El 37% del total de activos públicos internacionales ha sido admitido en dólares, frente a un 30% en monedas de la UE. Se tiene previsto que con la moneda única se permitirá realizar más de la mitad de las transacciones mundiales en la divisa europea, lo que la convertirá en la principal moneda de intercambio comercial. Las monedas europeas representan el 26% de las reservas oficiales de divisas en el mundo, lejos del 56% que supone el dólar. Con el tiempo, esta tendencia seguramente se revertirá<sup>4</sup>.

Con el euro en marcha, es de esperar que el intercambio comercial dependa no sólo del crecimiento económico de la UE, sino también del valor externo de la nueva moneda. Un mercado europeo de capitales más fuertes permitiría a otras regiones, como América Latina, captar recursos financieros diferentes al dólar. Ello su-

cederá si los inversionistas europeos diversifican sus carteras demandando activos de mercados emergentes. El Instituto de Relaciones Europa - América Latina, IRELA, estima que

con un mercado de capitales de la magnitud, el dinamismo, la homogeneidad y la liquidez que se prevé que formará el euro, tanto los gobiernos como las compañías latinoamericanas dispondrán de más y mejores oportunidades para obtener la financiación que necesitan a un coste más bajo y en mejores condiciones que las actuales<sup>5</sup>.

En síntesis, la moneda única minará definitivamente la hegemonía que ha detentado el dólar en el período de postguerra y le dará un peso internacional mayor a la UE, lo que la podrá convertir en un actor más autónomo a nivel mundial.

#### **DEL SISTEMA MONETARIO EUROPEO A LA MONEDA ÚNICA**

La idea de la moneda única ha sido tributaria de dos tipos de factores: de una parte, en una perspectiva funcionalista, que es la que ha primado entre los constructores de la Comunidad, la moneda única fue concebida como un complemento a la creación del mercado único europeo, como el corolario inevitable de la integración en otros planos y, de la otra, supone el inicio de una nueva fase de este proceso integrador que debe conducir a una unión económica, monetaria y política.

Ya desde inicios de la década de los años setenta se hizo evidente la necesidad de fortalecer el proceso de

<sup>3</sup> *Le Monde*, 22 de enero de 1998.

<sup>4</sup> Bernard Cassen, "La cohésion sociale sacrifiée à la monnaie", en *Le Monde Diplomatique*, París, junio de 1995.

<sup>5</sup> Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, *El Mercado único Europeo y su impacto en América Latina*, Madrid, IRELA, 1993, *El País*, 4 de agosto de 1997.

integración y consolidar el mercado único con un conjunto de medidas que se centraban en el ámbito financiero, sobre todo porque era necesario aminorar los efectos que sobre la economía comunitaria tenían las oscilaciones de la economía mundial, particularmente después de que Estados Unidos abandonara la convertibilidad del dólar en oro, así como contrarrestar las prácticas recurrentes entre los Estados miembros de devaluar las monedas para estimular las exportaciones y el crecimiento.

Las medidas adoptadas en la década de los setenta se concentraron en el ámbito financiero y dieron lugar a la formación de la "serpiente europea", es decir, el establecimiento de un margen de oscilación de 2,25% de las monedas europeas en torno a la media dada por la moneda más fuerte. Desde su creación en septiembre de 1972, la "serpiente" tuvo una vida turbulenta debido a que muchas monedas no resistieron el estrecho margen de oscilación del 2,25% con respecto a la unidad de referencia y constantemente se descolgaron: la libra esterlina tuvo un paso veloz, en 1973 salió la lira italiana, en 1974 el turno fue para el franco francés que volvió a entrar en 1975 para salir nuevamente al año siguiente. Las únicas que se mantuvieron dentro de los márgenes establecidos fueron el marco, el florín y el franco belga.

Algunos analistas consideraban que el mercado común sólo podría sobrevivir si se ejecutaban políticas de estabilidad monetaria. La integración había llegado a un punto en el cual la unión aduanera podía quedar en entredicho si se desataba una guerra de devaluación competitiva de gran dimensión entre los países miembros. En esta perspectiva, el sistema monetario europeo no fue otra cosa que el diseño de un programa financiero de integración para evitar caer en una guerra comercial en la que los países con

monedas fuertes terminarían introduciendo cuotas de importación para no verse invadido de productos provenientes de aquellos países que habían estimulado la devaluación de sus monedas.

El Sistema Económico Europeo, SME, se creó en 1979 para intentar remediar esta situación. Su objetivo inmediato consistía en consolidar la "serpiente" y posibilitar el ingreso del franco francés y la lira. Este era un programa mucho más amplio que el anterior pues suponía la introducción de una modalidad de intervención en los mercados de cambio para mantener el margen de oscilación de las monedas y crear una moneda comunitaria, el ecu, término que proviene del acrónimo inglés "European Currency Unit", pero que hace referencia igualmente a una antigua moneda que portaba sobre una de sus caras el escudo francés, utilizada como unidad de cuenta de la CEE. Tenía dispositivos sólidos contractivos, como la obligación de intervención de los bancos centrales cuando las monedas no alcanzaban el nivel de flotación y se dispusieron fondos comunitarios para financiar las intervenciones bancarias.

En el segundo lustro de la década de los ochenta, los líderes europeos se comprometieron a sentar las bases para culminar con éxito el mercado único y, al mismo tiempo, iniciar una unión económica y monetaria. Ya en 1988, el Consejo Europeo comenzó los preparativos para la elaboración de un nuevo tratado sobre la unión económica y monetaria. Posteriormente, los sucesos en la Europa Centro Oriental y el nuevo escenario geopolítico creado tras la caída del muro de Berlín, obligaron a los jefes de Gobierno y Estado en su cumbre en Dublín a iniciar actividades con el propósito de establecer también una unión política. Como preparativos de esta unión, en Roma, en diciembre de 1990, se iniciaron dos conferencias intergubernamentales:

una sobre la unión económica y monetaria y otra sobre la unión política. Los documentos de estas conferencias se convirtieron en el cuerpo de un nuevo Tratado, aprobado por el Consejo Europeo celebrado en Maastricht, los días 9 y 10 de diciembre de 1991.

Junto con la aprobación de las políticas que debían conducir a la unión económica y monetaria y al calendario de creación de la moneda única, en dicha cumbre se establecieron los cinco criterios que debían cumplir los países miembros de la organización para poder pasar a la tercera etapa de la unión económica y monetaria. El primero se refiere a la estabilidad de los precios, lo que implica que la inflación no puede exceder en un 1,5% el promedio alcanzado por los tres mejores resultados. El segundo lo constituye la tasa de interés a largo plazo que no

puede sobrepasar el dos por ciento de los tres mejores registros. El tercero es la estabilidad de la tasa de cambio, que significa que por lo menos durante dos años la moneda del respectivo país debe fluctuar dentro de los márgenes del sistema monetario europeo. El cuarto implica que el déficit presupuestal no debe exceder el 3% del producto interno bruto y, por último, el quinto señala que la deuda pública no puede ser superior al 60% del PIB. En el cuadro 1 se muestran los criterios de convergencia tal como se presentaban en 1997 y los respectivos indicadores de los 15 Estados miembros.

De acuerdo con datos publicados por la Comisión Europea en la primavera de 1997, los dos primeros criterios no representan problemas para ningún país miembro, a excepción de Grecia, ya que se fijó el techo al índice de inflación en un 2,5% para 1997.

<b>CUADRO I</b>				
<b>INDICADORES SELECCIONADOS DE LA UE Y DE LOS ESTADOS MIEMBROS</b>				
	<b>Inflación</b>	<b>Tipos de interés</b>	<b>Déficit público</b>	<b>Deuda pública</b>
<b>Límites Maastricht</b>	<b>Tres menores + 1.5 puntos = 2,5%</b>	<b>Tres con menor inflación + 2 puntos = 8,0%</b>	<b>3,0% del PIB</b>	<b>60,0% del PIB</b>
Alemania	1,5	5,6	3,2	61,8
Austria	1,0	5,6	3,0	68,8
Bélgica	1,6	5,6	2,9	126,7
Dinamarca	2,2	6,1	0,4	67,2
España	1,4	6,2	3,0	68,1
Finlandia	1,1	5,8	1,7	59,2
Francia	1,0	5,4	3,4	57,9
Grecia	5,6	-	5,7	108,5
Holanda	1,7	5,5	2,5	76,2
Irlanda	1,4	6,3	1,1	68,5
Italia	1,6	6,5	3,5	122,4
Luxemburgo	1,2	5,0	-0,5	8,8
Portugal	1,6	6,4	2,9	64,1
Reino Unido	1,7	7,0	1,6	54,7
Suecia	1,7	6,5	2,5	77,7

Fuente: *The Economist, A survey of the European Union, 31 de mayo de 1997.*

El tercero ha sido más problemático, porque exige que, por lo menos durante los dos años anteriores, la moneda del respectivo país debía estar inserta en el mecanismo de cambio europeo. Pero en este plano se ha registrado una serie de problemas. El más importante de ellos es que poco después de aprobado el Tratado de Maastricht se desató una inmensa crisis financiera en Europa. El factor detonante fue la reunificación alemana. El Bundesbank se había comprometido con una política monetaria restrictiva para combatir el recalentamiento y la inflación producidas por los gastos de la reunificación de las dos Alemanias. El aumento de las tasas de interés y la mejor remuneración del mercado financiero alemán atrajeron los capitales internacionales. Esto repercutió en los restantes países comunitarios, los cuales mantenían artificialmente la paridad de sus monedas para conservar bajos los costos de importación y contener la inflación sin tener que llegar a situaciones extremas en materia de salarios y gasto social. El desencadenamiento de la crisis se inició en septiembre de 1992 con el desenganche de la markka finlandesa del ecu y la caída de las monedas más débiles de la CEE: la lira italiana y la libra esterlina. La especulación se abalanzó sobre ellas y en pocos días se depreciaron entre un 20% y un 30%. El franco francés pudo capear el temporal porque dispuso de 160 mil millones de francos en divisas y contó con el apoyo incondicional del Banco Central germano para mantener la estabilidad de la moneda.

Es sintomático el hecho de que Bonn apoyara la divisa francesa pero no actuara con la misma determinación ante el debilitamiento y posterior salida de la libra esterlina y la lira italiana del SME. Los gobernantes germanos eran plenamente conscientes de que la unión económica y monetaria era viable sólo si Francia parti-

cipaba en ella. Gran Bretaña e Italia, por su parte, o bien no se encontraban comprometidos de modo decidido con la unión económica y monetaria, como efectivamente ocurría con el primero, o distaban tanto de los criterios de convergencia, como acontecía con el segundo, que, difícilmente podrían constituirse en países miembros del núcleo duro que participara de la moneda única. Un apoyo a las monedas de estos países no sólo hubiera significado mayores costos para la economía germana, sino que hubiera dilatado el anhelado tránsito hacia la moneda única. El apoyo brindado por Alemania a Francia constituye un claro ejemplo de convergencia entre los intereses nacionales y los comunitarios, ya que ha mantenido vivo el deseo de crear la moneda única europea y ha permitido que la UE y algunos de sus Estados miembros prosigan en la senda de la integración económica.

No obstante la concertación de los bancos centrales, la especulación prosiguió su curso. Las divergencias de la clase política francesa en torno a la pertinencia de mantener el franco fuerte y la decisión de los directivos del Bundesbank de no rebajar las tasas de interés hicieron explotar el SME. Los ministros de finanzas de los Doce decidieron el primero de agosto de 1993 aumentar el margen de fluctuación de las monedas comunitarias que participan en el mecanismo de intercambio del sistema a un 15% en lugar del 2,25% anterior. La ampliación de la banda de oscilación se trajo de hecho en que a partir de ese momento cada país miembro podía practicar una política monetaria casi completamente autónoma. Ello significaba que no sólo cada gobierno disponía de un mayor margen de independencia para valorizar su moneda, sino además para definir una política económica mucho más autónoma. No fue gratuito que Jacques Delors califi-

cara esa decisión "como la peor para Europa"<sup>6</sup>.

Esta crisis del sistema monetario europeo fue un fiel testimonio de las dificultades que enfrentaban los países comunitarios para realizar la convergencia hacia la unión. La caída de la mayoría de las monedas entrañó para esos países un aumento en el costo de las importaciones lo cual estimuló un crecimiento de las tendencias inflacionarias. Algunos beneficios, como los que obtuvieron España, Italia, Suecia y el Reino Unido, como resultado del desenganche de sus monedas del SME, lo que les permitió aumentar sensiblemente sus exportaciones, al cabo de poco tiempo tuvieron que comenzar a ser abandonados. El único mecanismo de control inflacionario de que se disponía en ese momento consistía en la adopción de políticas de reducción salarial y de disminución del gasto social, imposibles de generalizar en momentos en que las huelgas y el descontento social se hacía sentir con gran fuerza en Francia, Alemania, España, Italia y Bélgica.

No obstante esta crisis, ya desde los años ochenta, el avance hacia la unión monetaria había recibido un sólido estímulo que se fortaleció con la liberalización del movimiento del capital entre los Estados miembros. Aquellos países que tenían monedas débiles ya no podían impedir la fuga de capitales a través de la manipulación de las tasas de cambio e interés. Tuvieron que enganchar sus monedas al marco. De ahí a la moneda única no había más que un paso. En tal sentido, la unión económica y monetaria fue el corolario inevitable del mercado común, así como la Unión Europea fue la inferencia directa de la Comunidad Económica Europea.

Como vemos, para algunos países el respeto al tercer criterio, es decir, la presencia de la respectiva moneda en el SME, ha sido problemático. Sin embargo, las mayores dificultades se han presentado con los dos últimos indicadores, es decir: la relación entre el déficit y la deuda pública con respecto al producto interno bruto, los cuales le han aportado una dimensión más política al proceso de integración.

#### **LAS DIMENSIONES POLÍTICAS DE LA MONEDA ÚNICA**

Crear una moneda única consiste, para el caso de la Unión Europea, en poner en marcha un conjunto de factores técnicos y económicos que deben aproximar los aspectos financieros y monetario de los países interesados en pasar a la tercera fase de la unión económica y monetaria. Pero esta problemática no puede entenderse si se limita el análisis al aspecto puramente económico del fenómeno por cuanto este tipo de integración es un asunto político, de voluntad y deseabilidad política. En primer lugar, porque el tránsito hacia la moneda única es uno de los aspectos más visibles del salto cualitativo que la Comunidad Europea ha dado hacia una unión más estrecha entre sus miembros en la que muchas funciones que antes estaban en manos de los Estados pasarán a ser competencia de los órganos comunitarios.

Esto explica por qué el Tratado de Maastricht tuvo que ser ratificado por la población de los respectivos países. Esto condujo a una politización del problema en la medida en que la confirmación tuvo que provenir de los Parlamentos (v. gr. Alemania e Italia) o de consultas populares (por ejemplo, en Francia y Dinamarca). Esto signifi-

<sup>6</sup> *Le Monde*, 3 de agosto de 1995.

caba que, de modo directo o indirecto, la población tenía que expresarse si deseaba que su país traspasara algunas de sus funciones a los órganos comunitarios. En este sentido, la dinámica interna misma de la construcción comunitaria no sólo estableció que se instrumentalizaran procedimientos políticos para reafirmar los objetivos económicos, sino que creó una situación en la que las finalidades pasaron a ser políticas.

En segundo lugar, el euro implica una transferencia de parte de la soberanía de los Estados a los órganos comunitarios. En este plano, no sólo los Estados se verán privados de algunos instrumentos básicos para el manejo económico y social, sino que la población, que carece de efectivos mecanismos de verificación o incidencia en las políticas comunitarias, se encuentra divorciada de las nuevas instancias comunitarias de toma de decisión como, por ejemplo, del futuro Banco Central Europeo que tendrá a su cargo toda la política monetaria.

Pero, esta delegación parcial de la soberanía no debe interpretarse en un sentido simple de "déficit democrático". Más bien podría argumentarse que para la mayoría de los Estados, salvo Alemania, delegar se traducirá en ganancia de soberanía. Desde la creación del Sistema Monetario Europeo, el marco ha sido la moneda de referencia y, como lo demostraron las crisis monetarias de 1992 y 1993, Alemania ha utilizado soberanamente sus políticas monetarias aun a costa de los demás países miembros. La creación de la moneda única supondrá una ganancia en soberanía monetaria para los restantes Estados en la medida en que las políticas se decidirán en con-

junto por parte de todos los países miembros y ya no tendrán que supeditarse al dictado alemán. Es decir, la delegación supondrá aumentar significativamente la capacidad de influencia en los destinos de la Unión.

De igual forma no se puede pasar por alto que la Unión Europea es, al mismo tiempo, una organización supranacional e intergubernamental, donde uno y otro aspecto compiten y se complementan alrededor del proceso de europeización o comunitarización, es decir, constituye una nueva forma de política donde la dinámica económica y política de la CEE/UE "se ha convertido en una lógica organizacional de las políticas nacionales"<sup>7</sup>. En este sentido, la Unión Europea es el principal ámbito donde se realizan los heterogéneos intereses nacionales de los Estados miembros.

La manera como la especificidad nacional se expresa en el contexto de europeización podemos observarla en las distintas percepciones que el grupo político mayoritario en la UE, los socialistas y social-demócratas, tienen de la idea de la construcción europea. En el tercer congreso de los partidos socialistas y social-demócratas europeos celebrado a inicios de junio de 1997 en la ciudad sueca de Malmö, se evidenció con claridad la importancia que estos partidos le asignan a la construcción europea y, al mismo tiempo, se pusieron de manifiesto las profundas divergencias que existen en la manera como visualizan este experimento integrador.

El Primer Ministro Británico, Tony Blair, se hizo vocero de la idea muy británica de que la Unión Europea debe estructurarse fundamentalmente en torno a un vasto mercado interior

---

<sup>7)</sup> Robert Landrech, "Europeanization and domestic politics and institutions: the case of France", en *Journal of Common Market Studies* vol. 32 N° 1, marzo de 1994, p. 70.

y a la liberación de los intercambios. Esta posición dista mucho de la idea sostenida por el anterior presidente de la Comisión Europea, el también socialista Jacques Delors, para quien era necesario realizar acciones comunes para desarrollar al máximo el mercado interior y favorecer el empleo.

El Primer Ministro francés, L. Jospin, inscribe sus ideas en una concepción más francesa que le asigna al Estado un papel fundamental:

los Estados nacionales son el marco de referencia, el Estado nacional es el lugar de la democracia... el soporte de la solidaridad. Eso significa que uno tiene deberes para con los otros. Si uno piensa en términos de mercado, de redes, no existen los compromisos, y las decisiones se adoptan sin hacer referencia a las realidades nacionales.

El líder socialista italiano, por su parte, Massimo D'Alema, sostuvo la idea de cambios radicales, sobre todo en el plano institucional, para darle más oxígeno a la UE, apropiarse de los temores de la población y desarrollar actividades que superen los egoísmos nacionales<sup>8</sup>.

Como vemos con este ejemplo, las fracturas nacionales -desregulación para los británicos, el Estado nación para los franceses y evocación del fortalecimiento institucional de la UE para los italianos- europeizan las posiciones políticas de estos partidos y, en términos generales, son el prisma fundamental a través del cual visualizan los principales problemas políticos domésticos e internacionales. Es así como puede entenderse que las alianzas entre países se produzcan sobre bases nacionales y no partidarias, llegándose incluso al caso de que socialistas, como los de los Países Bajos, por motivos electorales internos, se oponen a que Italia, gobernada por una

mayoría socialista, participe de la moneda única. Si entre estos partidos las divergencias son sensibles, mucho más evidente es la fractura en la percepción que las clases dirigentes a nombre de los Estados realizan del proceso comunitario y, en particular, de la moneda única.

En tercer lugar, la unión económica y monetaria no puede analizarse al margen del nuevo mapa político imperante en el Viejo Continente. El aumento de la importancia que ha comenzado a tener Alemania en Europa y su mayor centralidad en los asuntos regionales, sobre todo después del desmoronamiento del campo socialista y la reunificación alemana, ha tenido efectos directos en la ingeniería política que se teje alrededor de la Unión Europea porque ha trastocado las relaciones y la dinámica política que existía entre Francia y Alemania, países que constituyen la espina dorsal de la construcción comunitaria.

Si hasta 1989 la Comunidad era una zona que se encontraba bajo el liderazgo francés, después de la caída del muro de Berlín se ha convertido en una región más próxima a los intereses y aspiraciones de la clase dirigente alemana. Los principales temas de la agenda de la Comunidad se encuentran mediatizados por los intereses de este país. Los primeros, conscientes de su inferioridad económica frente a Alemania, centraron, durante estas últimas décadas, su actividad principal en el despliegue del potencial político, militar, diplomático y estratégico en el espacio comunitario, con el fin de ejercer a partir de ahí una influencia en los destinos de la región y del mundo. Con la reunificación alemana, gran parte de ese edificio se vino inmediatamente abajo. Francia no

<sup>(8)</sup> *Le Monde*, 10 de junio de 1997.

sólo tuvo que digerir el aumento de las tasas de interés por el Bundesbank y el consiguiente debilitamiento de su moneda, también debió enfrentarse a una Alemania mucho más segura que defiende posiciones comerciales en contravía de París, presiona por una política industrial regulada por el mercado y no por la actividad de los Estados, sostiene una política de defensa "atlantista" que reduce los márgenes de la independencia francesa y participa de una visión de los asuntos internacionales diferente a los defendidos por París, como ocurrió precisamente con la crisis yugoslava<sup>9</sup>.

Las relaciones entre Francia y Alemania han sido el eje de la estabilidad regional en Europa y, en alto grado, el destino de la Comunidad ha dependido de la armonía de estas relaciones. El fortalecimiento de un poderoso polo germano, que seguirá creciendo en la medida en que se incorporen nuevos países a la Unión, en detrimento de un debilitado mundo latino, está destruyendo el equilibrio anterior y, en un breve plazo, no parece existir nada capaz de sustituirlo, ni siquiera los constantes llamados de altas personalidades francesas e italianas a reforzar el arco latino.

El reciente ingreso de Austria, Suecia y Finlandia (1 de enero de 1995) aumentó en 8 el voto ponderado de estos países que en los temas fundamentales votan junto con Alemania. Si se produce el ingreso a la Unión de cuatro nuevos miembros -Polonia, la República Checa, Hungría y Eslovenia-, tal como se resolvió en la reciente cumbre de Luxemburgo, celebrada en diciembre de 1997, éste aumentará en otros tantos votos. Un reequilibrio en las relaciones, sea a través de la unión

económica y política, o por medio de una recomposición de los compromisos entre los principales países de la Unión, se plantea como un imperativo que sellará la suerte ulterior de este experimento de integración.

En este nuevo contexto político europeo, por lo tanto, se han avivado los intereses nacionales y en la medida en que la unión económica y monetaria constituye casi la única actividad integradora de los Estados miembros de la Unión Europea, todos los países buscan realizar sus intereses y proyecciones en torno a la problemática de la moneda única.

Por último, e íntimamente unido a lo anterior, la politización de la moneda única se expresa en el conjunto de acciones que han emprendido los gobiernos de los Estados miembros durante estos últimos años y en especial en 1997, año en que las economías nacionales debían ajustarse a los criterios de convergencia, tal como lo disponía el Tratado de Maastricht. Los Estados miembros los podemos congreguar en cuatro grupos, de acuerdo con las posiciones asumidas frente a la moneda única: los países que se mantienen por fuera del euro, los países de fácil acceso, el dilema de los países ejes del acuerdo integrador -Francia y Alemania- y, por último, los países problemáticos.

#### **LOS PAÍSES AL MARGEN DEL EURO**

Tres países han declinado participar en el euro. Dinamarca, después de un rechazo inicial, a mediados de 1993, celebró un nuevo referéndum para ratificar el Tratado de Maastricht. El apoyo que en esta ocasión dio la población a la unión económica y políti-

---

<sup>9</sup> Véase Paul-Marie De la Gorce, "Les divergences franco-allemandes mises à nu", en *Le Monde Diplomatique*, París, septiembre de 1995.

ca europea se debió a que se les creó un Maastricht *à la carte*, porque los daneses quedaron eximidos de la moneda única, la ciudadanía europea y la política exterior y de seguridad común. Improbable es que en un futuro cercano las autoridades danesas propongan volver sobre esa decisión ya que en la actualidad Dinamarca registra el mayor número de personas contrarias a la moneda única: 78% en contra y sólo 22% a favor.

El Gobierno sueco decidió a comienzos de octubre de 1997 quedar temporalmente al margen de la moneda común, si bien no se descarta que en el futuro se pueda estudiar su posible ingreso, ya que cumple con la mayoría de los requisitos de convergencia exigidos por el Tratado de Maastricht para participar en la moneda única. La posición del Gobierno se fundamentó en el hecho de que no existe el suficiente apoyo popular a la iniciativa (30% a favor contra 50% en contra) y a que los suecos atribuyen el alto índice de desempleo a las medidas de ajuste aplicadas durante los últimos tres años para ingresar a la UE<sup>10</sup>.

El gobierno laborista del Reino Unido también anunció que no participará durante la presente legislatura en la unión monetaria y económica, cuyo plazo máximo expira a mediados del año 2002. Si bien los laboristas han demostrado ser más favorables a Europa que los conservadores y han declarado su plena aprobación de la unión monetaria, la declinación obedece a que por el momento el euro no coincide con los intereses del país, pues el ciclo económico británico no marcha actualmente en línea con el de los principales socios europeos. Así mismo, el Ejecutivo laborista argu-

mentó que persigue una convergencia más estricta que los mínimos criterios en cuanto a inflación y gasto público establecidos en el tratado de Maastricht<sup>11</sup>. Pero Gran Bretaña, que logró una cláusula de exención monetaria en el Tratado de Maastricht, difícilmente puede actuar en contra de la opinión pública que en un 67% se ha declarado contraria al euro. También conviene recalcar que el primer ministro británico teme que un debate a fondo del tema pueda hacer florecer divisiones que sobre este asunto se expresan dentro del gabinete.

En síntesis, los gobiernos de estos tres países temen que su participación en el euro se pueda traducir en un debilitamiento de sus plataformas políticas, no desean delegar más soberanía a los órganos comunitarios, sobre los cuales tienen una escasa incidencia, y, por último, quieren, a toda costa, mantener los niveles de autonomía en materia de política económica.

Los costos serán, sin embargo, elevados para los países que decidieron no participar, así como para los que irremediamente quedarán ausentes, como es el caso de Grecia, que, como se vio en el cuadro, dista de satisfacer las más mínimas exigencias de convergencia. Estos países no tendrán un puesto en el Comité Ejecutivo del futuro Banco Central Europeo, compuesto por el presidente, dos vicepresidentes y cuatro vocales, los cuales serán elegidos por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países participantes de la moneda única y que tendrán un mandato de 8 años de duración, es decir hasta el 2007. Sólo participarán en la asamblea del Banco, compuesto por los directores de los bancos centrales y por los miembros

<sup>(10)</sup> *El País*, 11 de octubre de 1997.

<sup>(11)</sup> *El País*, 28 de octubre de 1997.

del Comité Ejecutivo, pero no podrán incidir en la gestión de la política monetaria comunitaria. En particular el gobierno de Londres tendrá que correr además el riesgo de que se desplace a Frankfurt el mercado de obligaciones para la deuda de los países de la órbita euro<sup>12</sup>.

Los efectos también se harán sentir en el plano económico. Estos países no gozarán de los beneficios que seguramente deparará el euro y con seguridad asistirán a un debilitamiento de sus monedas, pues se prevé una fuga de capitales hacia la zona euro. Además, como no se beneficiarán del área de estabilidad de la moneda única, probablemente estas divisas tiendan a depreciarse en los mercados cambiarios. Por último, en condiciones de debilitamiento de las monedas, los gobiernos de estos países seguramente tendrán que recurrir a un aumento de los tipos de interés, lo que puede reducir los ritmos de crecimiento, disparar el desempleo y ampliar el déficit público.

#### **PAÍSES DE FÁCIL INGRESO**

Como se puede observar en el cuadro 1, en 1997 un sólo país cumplía a satisfacción todos los criterios de convergencia: Luxemburgo. La favorabilidad de más del 70% de la población por la moneda única y sus excelentes indicadores macroeconómicos fueron razones más que suficientes para que el tema pasara casi desapercibido para la vida pública nacional. Una situación similar se presenta en Irlanda, celoso defensor de la idea de la integración europea, que registra altos índices de crecimiento económico y una sensible disminución de la deuda

pública, lo que se ha traducido en que el tema de la moneda única se encuentre parcialmente ausente de los grandes debates políticos nacionales.

Finlandia, después de que su moneda reingresara al Sistema Monetario Europeo a finales de 1996, se convirtió en el segundo país en cumplir el conjunto de criterios de convergencia. El país nórdico ha sido uno de los más firmes abogados de la unión económica y monetaria, lo que se expresa en que la mayor parte de la población se declara favorable a la moneda única. La clase dirigente, por su parte, ve en la integración un mecanismo de seguridad frente a una incierta Rusia, un mayor protagonismo en la región nórdica, una forma de aumentar la influencia del país en la gestación y formulación de la política de la UE y una asociación definitiva de Finlandia como parte integrante del mundo occidental<sup>13</sup>.

En los Países Bajos, la favorabilidad frente a la moneda única ha sido alta (52% contra 40%) y, por sus indicadores, no ha habido mayores inconvenientes para satisfacer los criterios de convergencia, no obstante la parcialmente elevada deuda pública. Un informe del Centro Erasmus para estudios de integración económica da cuenta de la postura de los principales partidos políticos y agentes sociales en relación con la implantación de la moneda única. Al igual que en la mayoría de los países europeos, las organizaciones empresariales se manifiestan a favor de la moneda única ya que contribuirá a la estabilidad de los precios, mejorará las condiciones para competir en los mercados, mantendrá estables los tipos de cambio en operaciones comerciales internacionales y

---

<sup>12)</sup> *Le Monde*, 29 de octubre de 1997.

<sup>13)</sup> *The Economist*, 11 de octubre de 1997.

ayudará a la contención presupuestaria de los gobiernos nacionales. Las organizaciones sindicales, por su parte, sobre todo después de aprobado el pacto sobre el empleo en la Cumbre de Amsterdam, se han mostrado a favor de la unión económica y monetaria, y solamente expresan reservas en cuanto a la aplicación de una moneda demasiado rígida<sup>14</sup>.

El que estos países cumplan con las normas de Maastricht no significa que sean favorables a cualquier tipo de euro. En los Países Bajos, no muy grandes pero sí muy influyentes a nivel europeo, existen importantes sectores resueltamente opuestos a la participación italiana en la moneda única y han llegado a amenazar con la autoexclusión, figura inexistente en el Tratado de Maastricht, pero que tendría un efecto político de obligar a Alemania a endurecer sus posiciones, si Italia es admitida en el pelotón de punta de la moneda única contra la voluntad de Amsterdam. El motivo es básicamente político. El 6 de mayo tendrán lugar elecciones en los Países Bajos y la coalición de social demócratas y liberales actualmente en el poder es consciente de que la intención electoral de parte de los votantes se jugará en torno a la moneda única, su estabilidad y composición<sup>15</sup>.

#### **FRANCIA PERSEVERA EN LOS CRITERIOS DE CONVERGENCIA**

Desde el momento de su arribo al poder en Francia, el presidente Jacques Chirac emprendió una serie de reformas, además de propiciar un sensible aumento en los impuestos, con el fin de cumplir con los criterios de convergencia y sobre todo con el objetivo de

que el déficit presupuestal no exceda el 3% del PIB. A mediados de 1997, sin embargo, era evidente que si no se impulsaban reformas más drásticas Francia no se encontraría en el pelotón de punta para ingresar a la nueva fase de la integración monetaria. Fue en este contexto que el presidente galo decidió adelantar en un año las elecciones legislativas para mediados de 1997 con el fin de alcanzar una nueva mayoría que le redoblara la legitimidad y le permitiera impulsar drásticas, pero poco populares, medidas de ajuste.

Participar en la moneda única no es un simple problema de orgullo francés. Con la caída del muro de Berlín, Francia ha sido uno de los países europeos que más se ha resentido de la actual configuración geopolítica europea, porque, sin la Unión Soviética como contrapeso de Estados Unidos a nivel global y de Alemania a escala regional, no puede seguir desempeñando un papel independiente. De otra parte, la reunificada Alemania, más poderosa económica y políticamente que antes, ha entrado a competir con Francia en el liderazgo europeo.

En estas condiciones, Francia sólo puede seguir actuando como potencia con una cierta gravitación internacional a través de su participación y capacidad de liderazgo en la UE. Quedar al margen de tan importante iniciativa significaría que Francia perdería su capacidad para incidir en la construcción ulterior de Europa y trasladaría definitivamente el centro de gravedad de la Unión Europea a Alemania, pues la nueva moneda se construiría en el radio de influencia del marco alemán. Vale la pena aclarar que no han faltado voces en el país galo en contra de la moneda única ya que algunos con-

<sup>(14)</sup> *Aquí Europa*, 25 de septiembre de 1997.

<sup>(15)</sup> *Corriere Della Sera*, 11 y 17 de enero de 1997.

sideran que la estricta política financiera y presupuestal para cumplir los criterios de convergencia ha dado origen a un franco fuerte que se encuentra en el trasfondo de dos agudos problemas de la economía francesa: el elevado desempleo y la ampliación del déficit fiscal. Entre 1990 y 1994, el desempleo creció de 800 mil a 3 millones de desempleados y el déficit en el sector público pasó del 2% al 6% del PIB.

Contra todos los pronósticos, el presidente francés sufrió una dura derrota en las elecciones legislativas de 1997, en las cuales los grandes triunfadores fueron los socialistas que, con el apoyo de otras organizaciones de izquierda, pasaron a formar gobierno. El nuevo gobierno francés, como señala Alain Touraine, haciendo gala de una gran capacidad de imaginación y maniobra, planteó un programa para hacer posible la adhesión francesa a la moneda europea, en condiciones que no contradicen los criterios económicos impuestos por el Tratado de Maastricht, pero que manifiestan la voluntad de devolver una auténtica capacidad de iniciativa a la acción política<sup>16</sup>.

En su discurso de investidura, L. Jospin encerró una contradicción básica que después se apresuró a resolver. Entre los compromisos asumidos por el primer ministro, se estipulaba un incremento del gasto público pues se proponía crear empleo por la vía presupuestaria, aumentar en 35 mil agentes las fuerzas de policía, rehabilitar un millón de viviendas desfavorecidas, conceder incentivos fiscales a la reducción de la jornada laboral y a las pequeñas empresas, incrementar las dotaciones a las escuelas de los barrios

más violentos, intensificar las subvenciones a la escolarización y a la familia. Pero, a la vez, se comprometió a respetar los acuerdos europeos, es decir, reducir el déficit presupuestario para acceder al euro y cumplir el pacto de estabilidad<sup>17</sup>.

Para salir de esta contradicción el primer ministro galo dispuso un presupuesto a la medida de Maastricht que combina el aumento de la presión fiscal con el anuncio de medidas populares que le han suministrado un buen margen de maniobra político. Este programa que, en contra de lo prometido por el anterior gobierno de derecha, no quiso disminuir el impuesto sobre los ingresos, decidió aumentar en un tercio los impuestos a las familias más ricas, lo que le reportará al fisco francés 5 mil millones de francos, aumentó el impuesto a las sociedades que pasó del 36,6% al 41,6%, lo que implica ingresos por 12 mil millones de francos, estableció el impuesto a la plusvalía de las empresas (9 mil millones de francos) y redujo los créditos de equipamiento militar de 87 mil millones a 73 mil millones de francos<sup>18</sup>.

El nuevo gobierno francés no sólo ha realizado todo lo posible para cumplir con la convergencia, sino que además, en reiteradas oportunidades, ha señalado que dará su apoyo total para que España e Italia ingresen a la moneda única. Este es un claro gesto político de fortalecimiento del arco latino para contrarrestar el progresivo peso de Alemania, toda vez que Gran Bretaña, el otro grande, ha decidido no participar de la unión económica y monetaria.

<sup>(16)</sup> *El País*, 13 de junio de 1997.

<sup>(17)</sup> *Le Monde*, 20 de junio de 1997.

<sup>(18)</sup> *Liberation*, 18 de julio de 1997.

## ALEMANIA UTILIZA SU PESO POLÍTICO PARA GARANTIZAR EL EURO

Las propuestas alemanas en torno a la organización futura de Europa, las ha extraído de su exitosa experiencia. Esto se visualiza claramente en el caso que estamos analizando. Los alemanes han aceptado la creación de la moneda única en la medida en que esta sea tanto o más fuerte que el marco alemán, que el futuro banco central europeo conserve los beneficios del Bundesbank y goce de la misma independencia frente al poder político para garantizar la estabilidad de precios<sup>19</sup>. El ministro alemán de finanzas, Theo Waigel, al respecto, señaló recientemente: "Es evidente que el Canciller está de acuerdo, en que la moneda única europea debe ser tan fuerte como el marco. No queremos una divisa débil ni una moneda inflacionista"<sup>20</sup>. Ello explica la propuesta alemana de crear un pacto de estabilidad al cual deberán comprometerse los países que pasen a la tercera fase de la unión, así como el informe del Instituto Monetario Europeo, con sede en Francfort, de que los países que transiten a la última etapa deberán respetar "estricta y durablemente los criterios de convergencia"<sup>21</sup>, ya que sólo así la futura moneda europea será lo suficientemente fuerte como el marco.

El Canciller Kohl ha sabido hacer del euro un asunto eminentemente político. Si su permanencia en el poder durante el primer lustro de la presente década se debió al hecho de haber sabido crear y establecer una econo-

mía política de la reunificación, en el transcurso de los últimos años ha asociado su autoridad y prestigio político al euro. En 1998, esta asociación entre política y euro en Alemania alcanzará mayores proporciones debido a que en septiembre tendrán lugar comicios electorales y desde ya se perfila que el euro estará en el centro del debate.

Para Alemania, la convergencia con la moneda única no ha sido una tarea fácil. A finales de agosto de 1997, el déficit de las finanzas públicas alcanzaba los 110 mil millones de marcos. Para garantizar el 3% autorizado por la Unión Europea, las autoridades germanas tuvieron que recurrir a todo tipo de estrategias. El gobierno federal fijó en 71.200 millones de marcos el recurso al crédito. Con los ingresos extraordinarios, el gobierno se propuso tapar los agujeros que se han producido en el presupuesto.

Esta cifra fue, sin embargo, todavía insuficiente para ajustar el presupuesto en 1997 debido a que el subsidio de desempleo aumentó en 21 mil millones de marcos (4,2 millones de desempleados cuando el gobierno preveía 3,9 millones) como resultado del incremento del número de personas en busca de trabajo y a la disminución en más o menos 9.000 millones de marcos en la recaudación pública por concepto de impuestos, debido a que el crecimiento económico se ha originado por el aumento en las exportaciones más que por el desarrollo del consumo interno. Para subsanar este déficit, el gobierno ha dispuesto, entre otras, la venta de acciones de la compañía Deutsche Telekom<sup>22</sup>.

<sup>(19)</sup> *Le Monde* 2 de octubre de 1995.

<sup>(20)</sup> *Le Monde*, 25-26 de septiembre de 1995.

<sup>(21)</sup> *Le Monde*, 15 y 25 de noviembre de 1995.

<sup>(22)</sup> *Le Monde*, 11 de julio de 1997, *El País*, 7 de julio de 1997.

El Canciller alemán, Helmut Kohl, ha ejercido toda su inmensa influencia en apoyar el euro, teniendo a veces incluso que enfrentarse a importantes miembros de su propia clase política. En ocasiones, en Alemania, la coalición de gobierno se ha encontrado paralizada por las posiciones discrepantes de los socios sobre la subida del IVA para financiar el déficit. Los liberales se han opuesto a esa posibilidad y, además, han solicitado que se rebaje un 2% el impuesto suplementario de solidaridad, creado para financiar la reunificación alemana.

Helmut Kohl se ha pronunciado en varias oportunidades contra un aplazamiento del euro, porque ello tendría consecuencias catastróficas para Alemania y Europa. Sin embargo, su correligionario y presidente del gobierno de Baviera, Edmund Stoiber, ha lanzado ante el parlamento de Baviera, una contundente advertencia contra los compromisos para la entrada en vigor del euro, y se pronunció de acuerdo con un aplazamiento si no se cumplen de forma estricta los criterios de convergencia.

Para dirimir estos conflictos internos e introducir nuevas variables en la evaluación de los países candidatos, el Ministro de Hacienda de Alemania, Theo Weigel, en septiembre de 1995, propuso la idea de gestar un Pacto de Estabilidad que formula la obligación para todos los países de mantener las finanzas públicas saneadas una vez creada la moneda y asegurar así su fortaleza ante los mercados. Es decir, los criterios no sólo deberán cumplirse para poder ser elegido en el selecto grupo de los países de la moneda única, sino que deberán ser mantenidos en el tiempo para darle así una solidez y una estabilidad a la nueva divisa europea.

Alemania es el país que más ha insistido en el pacto de estabilidad por cuanto el euro no es muy popular entre la población alemana (50% en contra y menos del 40% a favor) y porque el tránsito a la moneda única le costará probablemente a los alemanes entre 90 y 150 mil millones de marcos ya que se perderán los intereses que se derivan de la circulación del marco en el extranjero, sin que la moneda única signifique una garantía de estabilidad debido a la presencia de divisas débiles como la lira italiana, la peseta española y el escudo portugués<sup>23</sup>.

Este Pacto fue ratificado en el Consejo Europeo de Dublín, en diciembre de 1996 y prevé que si un país enfrenta una grave recesión con una disminución del PIB de más del 2%, se encuentra en una situación excepcional. Se deben adoptar medidas de urgencia para corregir la situación pero no habrá sanciones. Si el PIB cae en un 0,75% se considera que no hay recesión, pero sí una actitud relajada y en este caso el Consejo puede decidir sanciones. Es decir, el pacto establece a perpetuidad un déficit máximo del 3%, salvo en momentos de grave recesión. Los países que incumplan deberán cubrir un depósito (hasta un máximo del 0,5% del PIB) que se convierte en multa si persiste la infracción. Igualmente se adoptó una resolución que determina el mecanismo de cambio que administrará las relaciones entre la zona euro y las que quedan por fuera con el fin de evitar fluctuaciones desordenadas dentro del mercado único.

No obstante las dificultades que han enfrentado Francia y Alemania para alcanzar la moneda única y las tensiones internas que se han presentado sobre todo en Alemania en torno al euro, es políticamente inviable que uno de ellos pueda quedar por fuera,

<sup>23</sup> *Corriere Della Sera*, 18 de agosto de 1997.

por cuanto sin Francia, el euro no sería más vigoroso que el marco y sin Alemania, la economía más poderosa de Europa, la moneda única simplemente no sería posible porque no sólo tendría que competir con un marco que cuenta con el potencial y la solidez de la economía alemana, sino que muchos países no aceptarían participar en una moneda débil o de incierta cobertura. Para facilitar el ingreso de ambos países los criterios de convergencia se interpretarán de una forma laxa.

### EL EURO Y LOS PAÍSES PROBLEMA

En Bélgica el tema de la integración económica y monetaria ha ocupado un lugar importante en la vida nacional. A diferencia de los otros países problema, particularmente los del sur del continente, los belgas tienen una moneda sólida, que siempre se ha mantenido atada al marco alemán. La mayoría de los indicadores se adecúan a los criterios de convergencia. Para 1997 la inflación fue del 1,6%, los tipos de interés del 5,6% y el déficit público del 2,9%. El único lunar negro consiste en la deuda pública que asciende al 126,7% del PIB, lo que supera en más del doble el tope fijado por el Tratado de Maastricht.

La adaptación del país a las normas impuestas por el Tratado de Maastricht ha contribuido a agravar las tensiones existentes entre las dos principales comunidades: los flamencos y los valones. La necesidad de reducir el déficit público y el endeudamiento estatal se ha traducido en políticas monetarias y presupuestales muy rigurosas. Resulta precisamente que esta estrategia de ajuste ha significado la deslegitimación de la única institución capaz de mantener el consenso

social en torno al Estado: la seguridad social.

El destino de Bélgica se asocia en aspectos fundamentales con los de la UE. De aplicarse con rigor los criterios de convergencia, Bruselas podría no calificar para ingresar a la fase de la moneda única, lo cual tendría incidencias negativas en las relaciones entre ambas comunidades. Las presiones flamencas para que su comunidad participe en la unión económica y monetaria pueden traducirse en un mayor fraccionamiento del Estado belga. Sin embargo, con toda probabilidad, Bélgica será aceptado como uno de los países que pasen a la tercera etapa para no acentuar las tensiones entre las dos comunidades, como un gesto en favor de los grandes esfuerzos que ha realizado en materia de deuda pública y, por último, porque, al ser una economía pequeña, su deuda no tendrá una mayor incidencia en el comportamiento de la moneda única. Pero, a diferencia de otros países que ven que la integración europea puede suplir ciertas deficiencias y los impulsa hacia una mayor modernización, en Bélgica, la participación en la UE no aligera las tensiones internas, sino que las puede reforzar.

En España, todos los partidos, con la excepción de la extrema izquierda, acuerdan su pleno apoyo y total compromiso con el euro. Para los gobiernos españoles, la responsabilidad ha sido económica y también política. Su participación en la unión económica y monetaria es una forma de dejar atrás su pérdida de poder internacional y su marginamiento en la política europea. Ingresar en el pelotón de punta del euro es para los españoles un esfuerzo que debe restablecer la autoridad de España en los asuntos continentales<sup>24</sup>. De otra parte, la pérdida de soberanía

<sup>24</sup> *The Economist*, "A survey of Spain. In transit?", 14 de diciembre de 1997.

del Estado en detrimento de los órganos comunitarios ha traído como beneficio la disciplina económica, el fortalecimiento de la liberalización económica y política, la modernización general del país, la utilización de los fondos estructurales y la posibilidad de crear alianzas con Estados que aumentan la significación internacional de la Península Ibérica en los destinos de Europa y del mundo<sup>25</sup>. En síntesis, transferir soberanía a los órganos comunitarios y reducir la cobertura de acción e intervención del Estado son el precio justo que tiene que pagar para seguir insertos en el sistema mundial, conservar un relativo grado de independencia y no verse desplazados a la periferia del sistema internacional.

A comienzos de la presente década, en momentos en que se aprobó el Tratado de Maastricht, España era uno de los países comunitarios que se encontraba más distante de cumplir con los criterios de convergencia. La peseta era una moneda débil, la inflación era alta y el déficit público se encontraba fuera de control.

Pero las grandes transformaciones que se han producido en los dos últimos años han revertido la situación. El gobierno de José María Aznar adoptó el 27 de septiembre de 1996 el proyecto de presupuesto más drástico que haya conocido España en el último tiempo. Con él se propuso reducir el déficit público al 3% del PIB a finales de 1997. Para alcanzar este objetivo, el gobierno español preveía aumentar los ingresos del Estado en un 6%, para lo cual se tenía que poner en funcionamiento un vasto programa de privati-

zación que debería aportar al erario público alrededor del 600 mil millones de pesetas y reducir drásticamente el gasto del Estado, mediante la disminución en un 20% de la inversión en el sector público y la congelación de sueldos y salarios de dos millones de funcionarios en el sector estatal.

Con estas medidas, los indicadores macroeconómicos españoles empezaron a dar claras muestras de mejoría y el país en 1997 se unió al grupo que probablemente transitará a la moneda única. La tasa de inflación ha disminuido a mínimos históricos y con una media en torno al 2% en 1997 estará por debajo del valor de referencia. El diferencial en los tipos de interés a largo plazo se ha reducido notablemente, la cotización de la peseta dentro del sistema monetario europeo se mantiene estable y el déficit público puede quedar controlado a finales de este año, justo en el nivel previsto en Maastricht (3% del producto interno bruto).

Únicamente no disminuirá lo suficiente el tamaño de la deuda pública acumulada (las previsiones oficiales apuntan a un 66% del PIB en 1997); pero esto tampoco será un obstáculo para aprobar el examen, puesto que el Tratado de Maastricht permite interpretaciones flexibles y son muy pocos los países que cumplirán con este criterio, entre ellos Alemania<sup>26</sup>. La confianza del gobierno español en que España estará presente en la tercera etapa del euro es tal que en septiembre de 1996, el presidente del gobierno español, rechazó la propuesta italiana de mancomunar esfuerzos para buscar flexibilizar los criterios de

<sup>25</sup> Carlos Closa, "National interest and convergence of preferences: a changing role for Spain in the EU?", en Carolyn Rhodes & Sonia Mazey, editores, *The State of the European Union*, vol. 3, "Building a European Polity", Lynne Rienner, Boulder, Colorado, 1995.

<sup>26</sup> *El País*, 7 de agosto de 1997.

Maastricht o aplazar en un año este proyecto.

El presupuesto estatal para 1998 se propone consolidar la convergencia española con el euro, pero, a diferencia del anterior, no contempla medidas especiales para reducir el déficit, sino que confía en la mayor actividad económica y en unos ingresos de 1,3 billones de pesetas por concepto de privatizaciones. El déficit se recortará en unos 350 mil millones de pesetas, lo que se traducirá en una reducción del déficit fiscal al 2,5% del PIB a finales de 1998. Se espera, así mismo, que un incremento en la actividad económica (3,3%) y la creación de más de 300 mil empleos dará una mayor solidez a los ingresos públicos.

El otro Estado ibérico, Portugal, tampoco se ha quedado atrás en la batalla por el euro. Al igual que en España, la mayoría de los partidos se inclinan por favorecer la participación de Portugal en la unión económica y monetaria, por cuanto como lo señalara, el ex primer ministro portugués (1985-1995), Aníbal Cavaco Silva, se

confía más en Europa, en la eficacia de las reglas supranacionales, que en la política económica de cada Gobierno, incluido el portugués y se considera que las reglas supranacionales pueden reducir la posibilidad de que avancen políticas económicas erradas<sup>27</sup>.

El gobierno socialista portugués ha planteado que la batalla por el euro debe ser un objetivo nacional al margen de las luchas partidistas. El balance general es positivo, aunque reconocen que se han tomado y se tomarán medidas dolorosas. Pero se están cumpliendo las prioridades de orden económico como los criterios de conver-

gencia con una gran vocación social. Se han aumentado los salarios de los funcionarios y las pensiones de los jubilados por encima de la inflación, se ha introducido el rendimiento mínimo garantizado que es una medida para combatir la pobreza y se han diseñado estrategias para controlar el desempleo. Las medidas de convergencia exigen, así mismo, decisiones dolorosas, como recortes en el gasto público y drásticas restricciones en el presupuesto militar<sup>28</sup>.

De acuerdo a datos del segundo trimestre de 1997, Portugal tendrá una deuda pública del 63,1%, aunque dicho nivel supera el máximo del 60% permitido, dada su tendencia a la baja no está fuera de los criterios de convergencia. Junto a ello, el Gobierno lusitano prevé que el déficit público para 1997 se situará en un 2,9%, que el escudo conservará su estabilidad al mantenerse dentro de las bandas del sistema monetario europeo y que la tasa promedio de inflación se situará en el 2,2%<sup>29</sup>. Sin embargo, para mantener este esfuerzo en el mediano y largo plazo se deberán acelerar las reformas de la seguridad social, el sistema de salud y educación, y eliminar el déficit de algunas empresas públicas.

No obstante la convergencia que han alcanzado los países ibéricos, la posibilidad de que ingresen a la moneda única depende de la valoración que se dé a la capacidad de estos países para resistir las condiciones para mantenerse estables dentro del esquema de la moneda única, los elementos que tendrán que potenciarse para imponer un esquema de desarrollo que a mediano plazo asemeje a estas dos economías con las de las naciones

<sup>(27)</sup> *El País*, 21 de diciembre de 1997.

<sup>(28)</sup> *El País*, 4 de julio de 1997.

<sup>(29)</sup> *Journal de Notícias*, 3 de septiembre de 1997.

europas más desarrolladas y a la disposición para mantener este tipo de indicadores cuando ambos países dejen de percibir las millonarias ayudas comunitarias a través de los fondos estructurales y de cohesión.

El caso, sin duda, más complicado y difícil de los países problema es el italiano. Es uno de los Estados fundadores de la Comunidad, una de las cuatro economías más grandes y un país cuya población se caracteriza por el fuerte apego a la integración ya que ocupa el primer lugar en favorabilidad hacia el euro (más del 70%). Para Italia participar en el euro constituye un objetivo fundamental ya que le debe permitir menguar ciertas debilidades estructurales de su economía, es un claro sustituto a su débil identidad nacional (contradicción Norte-Sur) y su compromiso con la unión política evoca la necesidad de conformar un fuerte Estado.

En un escenario como el actual donde predomina la competición global, se teme que una Italia cada vez menos integrada esté condenada a una grave decadencia. Dada la crónica debilidad de su clase dirigente, Italia tiene una mayor necesidad de la Unión Europea que la que pueden tener Francia y Alemania. Sólo la participación en un bloque supranacional puede compensar las numerosas deficiencias italianas: el relativo atraso científico-tecnológico en comparación con los otros grandes países de la UE, la ineficiencia del Estado, el rezago en la infraestructura de los transportes y las telecomunicaciones, la incapacidad para programar la inversión pública a largo plazo y el escaso peso de la diplomacia italiana en las grandes negociaciones internacionales. "Por el contrario, si nos aislamos del resto de

Europa, nos encontraremos bien pronto, codo a codo, con países emergentes como Corea"<sup>50</sup>.

Desde 1992, el ingreso a la unión económica y monetaria se ha convertido en el objetivo fundamental de los sucesivos gobiernos italianos lo que ha permitido sanear aspectos fundamentales de la economía. La inflación descendió del 5,6% al 1,4% en octubre de 1997. El déficit público se redujo del 7% del PIB al 2,7% en 1997. Los recortes presupuestarios desde 1992 han superado los 68 billones de liras. También se ha avanzado con las políticas de privatización. Desde 1992, se han puesto a la venta acciones de más de 33 empresas. Sólo en 1997 se realizaron 7 ofertas de privatización, lo que ha generado ingresos al erario público de alrededor de 22 mil millones de dólares.

Sin la presión que ejerce el deseo de participar en el euro, muchas de las reformas simplemente no hubieran tenido lugar. El vínculo externo de Maastricht

ha traído consigo algo que normalmente falta en la cultura y en la política económica italiana: objetivos, cadencias y mecanismos de verificación. Los efectos positivos saltan a la vista: Italia de modo gradual está poniendo en orden las finanzas públicas, convirtiéndose en menos contagiosa para los otros países y más respetuosa con los italianos de las generaciones futuras. Pero el gran problema es que del exterior no vendrán presiones similares capaces de hacer de Italia un país más competitivo<sup>51</sup>.

El presupuesto aprobado para 1997 estaba encaminado a satisfacer los criterios de Maastricht. El objetivo consistía en mejorar los índices de inflación y reducir a un 3% el déficit público mediante un recorte de 37.500 millones de liras que se realizó en sus dos terceras partes gracias a la dismi-

<sup>(50)</sup> Federico Rampini, "L'Italia svalutata", en *Il Mulino. Europa*, Milán, año XLIV, N. 1/1995, p. 95.

<sup>(51)</sup> *Corriere Della Sera*, 4 de julio de 1997.

nución del gasto y en un tercio como resultado de nuevos ingresos. Al mismo tiempo, se previó el cobro de un nuevo impuesto que constituye una tasación extraordinaria, suplementaria y progresiva sobre la mayor parte de los ingresos lo que debía traducirse en ingresos a las arcas fiscales de alrededor de 13.000 mil millones de liras, además de los correspondientes ajustes de tesorería<sup>32</sup>.

La ley de presupuestos aprobada a finales de septiembre de 1997 se ha propuesto reducir el gasto para 1998 en quince billones de liras, a lo que se suman otras diez billones de liras que se recaudarán mediante el aumento del IVA a algunos productos, nuevas tasas y la lucha contra la evasión fiscal (calculada en 15% del PIB). En cuanto a los recortes estos se concentran básicamente en el ámbito social y de modo particular en las pensiones, lo que dio origen a una mini crisis política, por cuanto Refundación Comunista privó temporalmente al gobierno de Prodi de su apoyo en el parlamento.

Estos programas presupuestales de Italia han recibido el aval de la UE, que calificaron de razonable el plan de convergencia para el trienio 1998-2000. Aun cuando no sobra decir que también tuvo que escuchar algunas advertencias muy serias de parte de sus socios. El plan prevé una reducción del déficit público del 2,8%, 2,4% y 1,8% respectivamente mientras la deuda pública caerá del 121,1% al 116,3%<sup>33</sup>.

No obstante, los innegables esfuerzos realizados para cumplir con los criterios de convergencia, la posibilidad de que Italia ingrese a la moneda única se explica en parte porque se ha beneficiado de una coyuntura que le

ha sido muy favorable. Los socialistas en el poder en Francia se han convertido en importantes aliados ya que no desean que la lira se quede por fuera del euro y difícilmente Francia consentirá a amarrar el franco al área del marco sin contar con el apoyo, entre otros, de la lira italiana.

De otra parte, Alemania y Francia, los dos países centrales de la moneda única, han tenido grandes dificultades para cumplir con estas normas, y particularmente con el 3% de déficit presupuestal, lo que, de producirse, conllevará a una flexibilización en la interpretación de los criterios, porque políticamente es impensable una moneda única con uno o ambos de estos países por fuera. Esta elasticidad favorece a Italia en la medida en que cumple a satisfacción 4 de los 5 criterios. Pero también se puede convertir en un boomerang si se flexibiliza la interpretación del déficit público ya que se puede volver más severa la definición de la deuda pública para evitar que nazca un euro débil y con marcadas tendencias inflacionistas.

La deuda pública es el punto más débil de Italia: 122% del PIB. Es inaplicable en este caso una comparación con Bélgica, país que también registra una elevada deuda pública y que comparte la moneda con Luxemburgo, que goza de envidiables indicadores. Italia es una de las cuatro economías más grandes de la Unión Europea, lo que hace que la deuda pública italiana represente un porcentaje elevado de la deuda europea, mientras que Bélgica es un país pequeño y su incidencia en la deuda pública europea será igualmente baja. La deuda pública italiana, además, por su estructura, será muy sensible a las evoluciones de las tasas con base en el euro. Si Italia hace parte

<sup>(32)</sup> *Le Monde*, 30 de septiembre de 1996.

<sup>(33)</sup> *Il Manifesto*, 8 de julio de 1997.

de la moneda única, podrá ejercer presiones sobre el Banco Central Europeo para impedir un euro fuerte, lo que obviamente no será del agrado de los gobernantes de los demás países. La única alternativa que tiene Italia es dar paso pronto a una severa reducción de esta deuda con profundas reformas en materia de pensiones, ya que este es el rubro que participa con un porcentaje más elevado del déficit y se prevé que con el tiempo aumente hasta niveles casi insostenibles: del 10,5% del PIB en 1980 al 18%-20% en el 2050<sup>34</sup>.

Un problema adicional que podría presentarse en caso de que Italia no califique para el euro es la acentuación de las veleidades independentistas de sectores del norte del país. La severa reducción del gasto social y el aumento de los impuestos están generando un gran malestar social, del cual se alimentan los nacionalistas norteros que presionan por la división del país para crear una nueva estatalidad que se identifique con su comunidad, defienda su singularidad histórica y cree las condiciones para que el Norte de Italia ingrese a la tercera etapa de integración de la UE. Al respecto, el portavoz económico de la Liga Norteña, Giancarlo Pagliarini, señaló que la división de Italia en dos entidades sería una buena cosa tanto para el norte como para el sur. La Padania de manera fácil calificaría para ingresar en la unión económica y monetaria, que es lo que ella más quiere. Los impuestos disminuirían y los ingresos se destinarían a las necesidades de la región. El resto de Italia, que además podría conservar ese nombre, podría hacerse más competitiva con la devaluación de la lira. Los subsidios que actualmente se canalizan del norte hacia el sur gradual-

mente desaparecerían, lo que liberaría al sur de la dependencia que es el núcleo de su atraso económico. Con el tiempo, también el sur podría calificar para el euro<sup>35</sup>.

En resumen, los cuatro países problema están creando una disyuntiva muy particular para la Unión Europea: de una parte, son países que imperativamente requieren ingresar a la moneda única, pues de lo contrario podrán ser objeto de una agudización de las tensiones internas (Bélgica e Italia) o quedar de modo irremediable desplazados a la periferia de este acuerdo de integración (España y Portugal). Así mismo, para ellos será más difícil alcanzar el promedio europeo y subsanar sus deficiencias si quedan por fuera que si hacen parte de la moneda única.

De otra parte, el destino del euro se vincula estrechamente con estos países en la medida en que su participación o exclusión definirá los niveles de fortaleza o debilidad de la moneda. De prevalecer la primera de estas dos tendencias, es decir, si se opta por el ingreso de la mayoría o la totalidad de los países problema, el proceso de integración saldrá fortalecido y el arco latino podrá convertirse en un eje que neutralice el poder hegemónico del marco, pero si se privilegia la racionalidad de la segunda tendencia, el euro será, sin duda, una divisa internacional sólida, pero ello intervendrá en detrimento de la integración ya que dividirá irremediablemente a los países comunitarios en dos grupos: el núcleo y la periferia.

#### **A GUIA DE CONCLUSIÓN**

Complicado es por el momento decir cuál será el destino de la moneda

<sup>34</sup> *La Repubblica*, 14 de julio de 1997.

<sup>35</sup> *The Economist*, "A survey of Italy. Many mountains still to climb", 8 de noviembre de 1997.

única y por ende de la integración europea. El tiempo que falta para que la UE se pronuncie al respecto estará cargado de tensiones y se acentuarán las actividades diplomáticas por parte de los Estados más débiles para conseguir el apoyo necesario que les permita ser parte del euro mientras que algunos de los más fuertes se inclinarán por un selecto pero sólido grupo y otros buscarán un equilibrio para realizar mejor sus intereses.

Si bien son innegables las bondades que podrá traer consigo el euro para los países miembros de la Unión Europea, el panorama a mediano plazo se presenta cargado de tensiones. Desde una perspectiva institucional, uno de los problemas que seguramente surgirá es que con la entrada en vigencia del euro se producirá una división en el seno de la Unión Europea, entre aquellos que participan de la moneda única y los que gustosa o involuntariamente han quedado afuera, a los que se sumarán los países de la Europa Central que accedan a esta organización. Esto no sólo será una partición monetaria, sino institucional en la medida en que los que no participan quedarán relegados a un segundo plano en cuanto a las orientaciones futuras de la integración a nivel económico y monetario. En este sentido, probablemente surja una variante particular de una Europa a varias velocidades con un núcleo y una zona periférica.

De otra parte, el euro ha suscitado numerosas expectativas entre la población y eso puede convertirse en otra fuente de conflictos. Si los intere-

ses no son satisfechos, si se siguen acentuando ciertos problemas negativos como el desempleo, si no se logran conjugar los intereses nacionales con los comunitarios o si con la moneda única se fortalece la competitividad de determinados países en detrimento de otros, muchos pretenderán convertir la moneda única en un chivo expiatorio, lo que podrá avivar viejos y nuevos conflictos entre los países europeos<sup>36</sup>.

Por último, pero no menos importante, las grandes reformas que supone para los países europeos la adaptación al euro no sólo terminará universalizando el capitalismo liberal, sino que se traducirá en un debilitamiento de las estrategias y las instituciones que han hecho posible reducir los impactos que producen las grandes oscilaciones que se presentan en la economía mundial. De esta manera, si Europa con sus sólidas instituciones ha podido capear algunos temporales, como el presentado en el sudeste asiático, una vez entre en funcionamiento el euro, los Estados miembros y la Unión como colectividad, dispondrán de menos instrumentos para hacer frente a los procesos de globalización. Con el euro, por lo tanto, la Unión Europea alcanzará una mayor presencia en las relaciones internacionales, pero, al mismo tiempo, la transferencia de las funciones a los órganos comunitarios y el debilitamiento de las instituciones nacionales como resultado de las profundas reformas la ha vuelto más vulnerable ante las presiones externas.

<sup>(36)</sup> Véase Martin Feldstein, "The Euro and War" en *Foreign Affairs*, noviembre y diciembre de 1997.