

# POLITICA ECONOMICA EN EUROPA: PREVISIONES PARA EL RESTO DE LA DECADA

Peter Ludlow

## INTRODUCCION

El Tratado de Maastricht contenía dos puntos básicos: un proyecto para la Unión Económica y Monetaria Europea (UME) y un mapa bastante detallado indicando el camino hacia la consecución de ese objetivo. La evolución política y económica en los últimos dieciocho meses ha puesto en tela de juicio ese programa. El SME, que durante largo tiempo había sido considerado el precursor esencial de la UME, ha dejado de existir prácticamente, y pocos observadores confían en que a corto o medio plazo se pueda reconstituir una banda estrecha del ERM (mecanismo europeo de tipos de cambio) que recuerde en algo a su antigua forma. En consecuencia, existe un amplio consenso —no total, en cualquier caso— en señalar que el objetivo de la UME se ha alejado en el horizonte.

La argumentación de este documento contradice este nuevo lugar común. Por supuesto, sería estúpido negar que ha habido una grave crisis política y económica en la Comunidad Europea desde 1992. También sería absurdo insistir en que todo puede seguir y seguirá como se pensó originariamente, cuando se negoció el Tratado de Maastricht. Como sugiere la última parte de este informe, el plan previsto deberá incluir importantes modificaciones. Sin embargo, los elementos de continuidad en la situación actual son notables. En consecuencia, no hay razones importantes para dudar de que aproximadamente en 1999 algunos estados europeos constituirán una unión económica y monetaria basada en aspectos importantes de los principios enunciados en el Tratado de Maastricht, y que esta evolución —y los preparativos que se hagan entre tanto— determinarán el marco de la política económica de Europa no sólo entre los países del núcleo fundamental de la unión, sino entre todos sus miembros e incluso entre los que no lo son.

La argumentación se desarrolla en tres fases principales: la primera parte se centra en el Tratado de Maastricht. La siguiente ha de ser vista como una respuesta racional a los problemas reales que

van a seguir existiendo y, de manera aún más precisa, como una codificación del sistema económico actualmente existente. La parte siguiente analiza la naturaleza y causas de nuestro actual descontento, distinguiendo en la medida de lo posible lo efímero de lo estructural. En marzo de 1982, *The Economist* publicó lo que podría considerarse una nota necrológica de la Comunidad Europea. Como si fuese un artículo de gran impacto, equivalente a las fotografías no autorizadas de la princesa de Gales que han aparecido en la prensa sensacionalista británica, probablemente sirvió para aumentar la tirada. Sin embargo, como contribución seria al debate político, ni este artículo ni otros ligeramente menos melodramáticos aparecidos en *The Economist* y en otras publicaciones durante la presente crisis merecen mucha atención. Indudablemente, nuestras dificultades actuales son graves. Sin embargo, no son en su mayoría particularmente nuevas. La base desde la cual podemos afrontarlas es, además, incomparablemente más fuerte de lo que lo era hace diez o veinte años en las anteriores etapas de depresión. Sobre esta base, el apartado final discute probabilidades y prioridades para el resto de la década. Es posible, por supuesto, que Europa tenga que soportar otro *shock* interno o externo totalmente inesperado. Las *forces profondes*, que nos empujan hacia un solo mercado y una sola moneda, que los acuerdos institucionales de la Comunidad Europea han articulado más aún que estimulado, parecen, sin embargo, reafirmarse aun cuando por una u otra razón tengamos que volver a invertir la tendencia en un momento determinado.

## I. PUNTO DE PARTIDA: EL TRATADO DE MAASTRICHT COMO RESUMEN Y EXTENSION DEL SISTEMA ECONOMICO DE LA COMUNIDAD EUROPEA

El Tratado de Maastricht no era un vuelo fantástico pilotado por euroentusiastas desorientados decididos a alcanzar la unión antes de tiempo. Era,

por el contrario, una racional —y en algunos aspectos bastante cautelosa— respuesta a presiones dentro y fuera de un sistema político y económico europeo ya establecido y fortalecido. Estas observaciones, válidas para el tratado en general, son particularmente ciertas en aquellas partes en las que se definen las bases de una Unión Económica y Monetaria europea. Además, antes de discutir sobre la «crisis», es importante comenzar por una breve recapitulación de las principales características del sistema que los creadores del tratado heredaron y desarrollaron y por un análisis de lo que han obtenido en dos años.

La economía política de la Comunidad Europea/Unión Europea ha sido diseñada tomando como base cinco principios, todos los cuales eran evidentes antes de Maastricht, pero que a raíz del Tratado se han visto confirmados y ampliados.

- La primacía de la estabilidad monetaria, con todo lo que eso conlleva.
- El compromiso de incrementar la competitividad de los mercados.
- Una aceptación de una función redistributiva limitada, enfocada más hacia las regiones que a las clases sociales.
- La adopción de políticas comunes de acuerdo a la necesidad y sobre la base de la subsidiariedad.
- Un énfasis primordial en la regulación de la economía mediante reglamentación, armonización, coordinación, vigilancia y disciplina más que mediante intervención «directa» y menos aún mediante el uso generalizado de las tradicionales potestades impositiva y de gasto de los gobiernos centrales.

## 1. Estabilidad monetaria

El compromiso de la estabilidad monetaria ha ocupado el centro del proceso de integración desde el primer momento, aun cuando en los años cincuenta y sesenta fue simplemente aceptado y no considerado como un principio fundamental. La razón era obvia. El sistema de Bretton Woods, anclado en el dólar norteamericano, proporcionaba a Europa el marco de estabilidad que requería. Cuando, sin embargo, este anclaje externo dejó de poderse dar por sentado, la estabilidad monetaria ocupó rápidamente el primer lugar en la agenda política de la Comunidad, no como un deseo piadoso, sino como un caso de necesidad práctica. Indudablemente, muchos de los contenidos del plan Werner eran irrelevantes y utópicos. Las consideraciones que originaron la búsqueda de la UME —y de forma más práctica aún, la creación de la Ser-

piente Monetaria y, subsiguientemente, del SME— eran muy realistas. Sin unas relaciones monetarias ordenadas no se podía mantener una liberalización del comercio como la que los Seis habían alcanzado ya en los años sesenta, y menos aún ampliarla.

No es este el momento de discutir la historia del Sistema Monetario Europeo desde 1979 hasta su definitivo colapso en 1993. Baste decir que, en gran medida gracias al SME, los estados miembros de la Comunidad crearon la zona de estabilidad monetaria que los fundadores del sistema habían concebido, y al hacerlo frenaron la desintegración de la Comunidad y facilitaron su relanzamiento a través del Acta Unica Europea. El «éxito» del SME no debería, sin embargo, medirse simplemente en términos de su contribución a unas relaciones monetarias ordenadas dentro de la Comunidad. Indicadores más válidos de la importancia que la experiencia del SME tiene, en su sentido más amplio, son la llamativa convergencia de las economías de los estados miembros, según la mayoría (si no todos), de los indicadores fundamentales y —lo que no es menos importante— el surgimiento en toda la Comunidad de un consenso acerca de las prioridades y necesidades prácticas de la dirección económica que simplemente no existía en los años setenta, cuando se creó el sistema.

Con respecto al nuevo consenso, el Tratado de Maastricht, a modo de decálogo, presta especial atención a los siguientes puntos:

- La primacía de la estabilidad de precios por encima, por ejemplo, de las políticas diseñadas para fomentar el empleo.
- La independencia de los bancos centrales como corolario institucional del primer orden.
- La lucha contra los «déficit públicos excesivos», definida en el protocolo anexo al Tratado de Maastricht, al igual que lo anterior, en términos anuales del 3 por 100 del PIB o sobre una base acumulada del 60 por 100 del PIB.
- El abandono de la financiación monetaria de la deuda pública y la aceptación del principio de que en una crisis no puede haber «fianzas».
- Una predilección por los tipos de interés a largo plazo más que a corto plazo en su función de indicadores económicos.

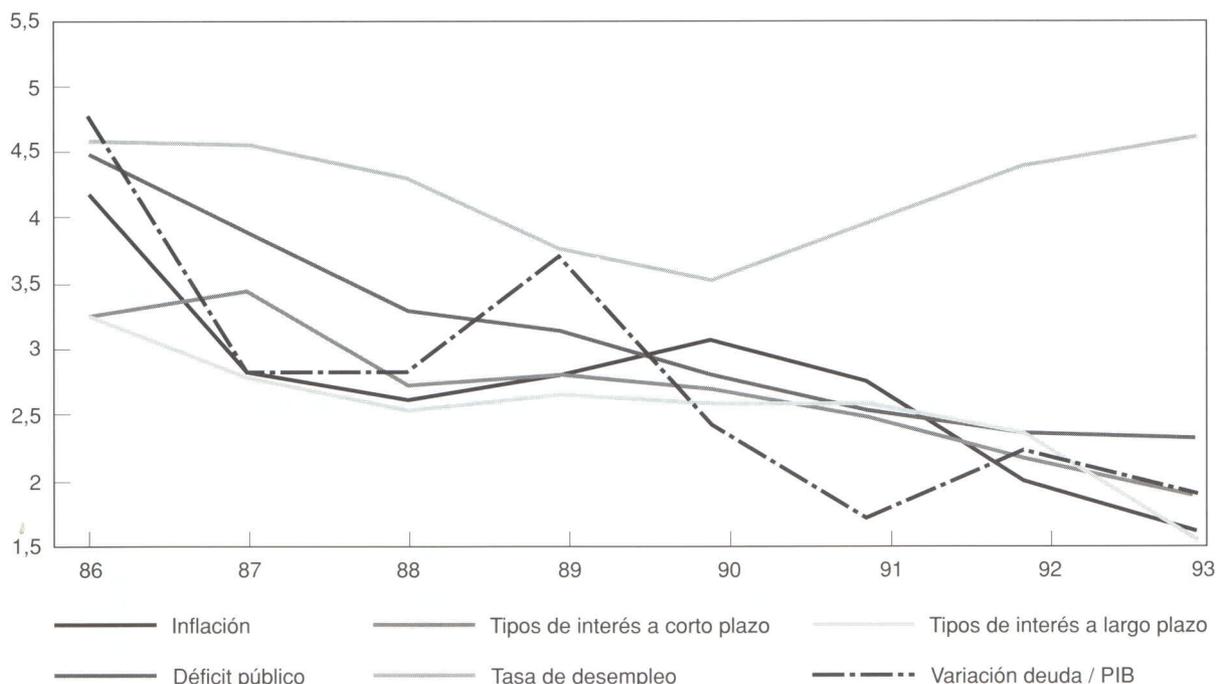
El debate sobre la Unión Económica y Monetaria europea se ha caracterizado por la lucha entre «monetaristas» y «economicistas». Los primeros se caracterizan por enfatizar el efecto catalizador del cambio institucional, mientras que los segundos acentúan la convergencia de los fundamentos. En el Tratado de Maastricht se recogen ambas postu-

ras. Cuando se lleve a cabo, la UME será el resultado de una decisión política del Consejo Europeo. En comparación, sin embargo, el tratado es notable principalmente por su insistencia en la convergencia de los fundamentos. Algunos comentaristas, pertenecientes sobre todo a los países más débiles, interpretaron este hecho como una «victoria» de los partidarios de la línea dura en Alemania y en los Países Bajos, que en realidad no querían una Unión Económica y Monetaria. Ello es, sin embargo, una grave y excesiva simplificación. Los que «ganaron» en el diseño del Tratado desde luego no querían una Unión Económica y Monetaria a toda costa. Sus estrictos criterios dan testimonio de ello. En un análisis final tales criterios eran, sin embargo, una reelaboración de las normas en lenguaje legal, según las cuales la política económica ya se estaba evaluando tanto en cada uno de los estados miembros como a nivel comunitario. El logro del proceso del SME —obviamente iniciado por los «monetaristas»— ha sido interiorizar, y en cierta medida realizar, los objetivos de convergencia en los cuales los «economicistas» habían insistido tanto durante las primeras etapas del debate.

Por supuesto, ello no quiere decir que la práctica coincida siempre con la norma. El gráfico 1, que muestra los resultados de los estados miembros de la CE conforme a seis indicadores clave, incluyendo todos los «criterios de Maastricht», aporta, sin embargo, una clara muestra de convergencia real a lo largo de la pasada década.

Como muestra el análisis, recogido en el segundo apartado del presente informe, la mayoría de los estados miembros de la Unión Europea han dado un serio traspás durante la presente crisis, sobre todo en lo que respecta al gasto público. Ello implica además que los actuales acuerdos *institucionales* a nivel de la Unión Europea eran inadecuados y la destrucción efectiva del SME había incluso acentuado. Sin embargo, si se compara el debate político actual con la discusión habitual en los años setenta o primeros ochenta son evidentemente pocas las figuras destacadas de la clase política en toda la Unión Europea que disienten públicamente del consenso antes citado. Los socialistas franceses, mientras esperaban a despegarse de Giscard d'Estaing y Raymond Barre, pusieron en tela de juicio las bases de la política económica nacional. Hoy incluso los socialistas griegos se ali-

GRAFICO 1  
CONVERGENCIA DE LA CE-10  
DESVIACIONES ESTANDAR DE ALGUNOS INDICADORES



Nota: CE-10 = CE-12 excepto Grecia y Luxemburgo

nean en las filas de la virtud... y serán juzgados presumiblemente por su electorado, por no hablar de la comunidad internacional, si no les guardan a éstos la prometida fidelidad. En el caso griego, que cuenta con el previo y benigno descuido de la Comunidad, particularmente significativo, sería fácil declarar que se está en el mejor de los mundos. No podemos suponer que en ausencia del SME, y no digamos de una efectiva «vigilancia multilateral» a nivel de la Unión, los estados miembros seguirán convergiendo automáticamente por la senda de la virtud. Por el contrario, debemos suponer que no lo harán. Esta es otra razón por la que, sin embargo, el marco de Maastricht sigue siendo relevante desde el momento en que uno de sus objetivos básicos es avanzar «más allá del SME».

## 2. Competitividad del mercado

El Tratado de Maastricht subraya la importancia de «una economía de mercado abierta con libre competencia» en varios puntos. Sin embargo, cuando se diseñó el tratado, la mayor parte de las medidas importantes para alcanzar la consecución de este objetivo ya habían sido articuladas en el Tratado de Roma, así como en el Acta Unica Europea, y llevadas a la práctica por los programas de 1992 y su legislación anexa. Aún quedaban cabos sueltos que atar, pero el objetivo de 1992 ya estaba casi al alcance de la mano y el énfasis principal del debate político se había desplazado de la legislación a la aplicación.

Desde la firma del tratado, y a pesar de las dificultades de la ratificación de Maastricht, este proceso ha seguido adelante. La débil presidencia británica en la segunda mitad de 1992 casi llegó a completar el programa del mercado único y sus sucesores han continuado su obra. A nivel de implementación, se han realizado constantes mejoras. Las últimas cifras que indican el traspaso de direc-

tivas de la CE a las diferentes legislaciones nacionales muestran que todavía hay diferencias entre los estados miembros. Estas son, sin embargo, mucho menores que antes y, por ejemplo, el país más lento, Luxemburgo, ha alcanzado ya un respetable (lo que no quiere decir óptimo) 88,4 por 100.

El progreso tampoco se puede medir simplemente en términos de legislación. El mercado único es cada vez más una realidad operativa para hombres de negocios que ignoran sus riesgos y aceptan sus beneficios. En términos de «aceptación» práctica, el mercado único está más hondamente enraizado que el consenso sobre la buena conducta apuntado en el apartado anterior. Las tendencias proteccionistas son indudablemente más fuertes en unos estados que en otros. Un aspecto que, sin embargo, resulta llamativo en el debate sobre la política comercial en Francia —por tomar sólo el ejemplo más obvio— es que la perspectiva desde la que se discute ahora no es la misma que durante la recesión de hace diez años, Francia contra la Comunidad, sino la Comunidad contra el mundo.

No obstante, el mercado único es en última instancia tan sólo una parte del sistema político de la CE. Por ello, a la hora de evaluar tanto la sustentabilidad como la dirección del proceso de integración es necesario reconocer los estrechos lazos que existen entre éste y otros elementos fundamentales del sistema. Hay ejemplos en todos los sectores. En el presente contexto, sin embargo, la conexión entre el mercado único y el compromiso de la estabilidad monetaria es fundamental. Históricamente, el relanzamiento de la Comunidad Europea a mediados de los ochenta sólo fue viable debido al relativo orden que se había restablecido en las relaciones monetarias dentro de Europa a través del SME y también al cambio de actitud con respecto a las prioridades en política económica que acompañó a este proceso. El país clave en todos los aspectos fue Francia. La

CUADRO NUM. 1  
IMPLEMENTACION DE LEGISLACION CE POR LOS ESTADOS MIEMBROS

Estado miembro	Directiva aplicable	Directivas para las medidas que se han comunicado	Porcentaje
Bélgica .....	1.087	984	90,5
Dinamarca .....	1.088	1.044	96,0
Alemania .....	1.090	980	89,9
Grecia .....	1.087	960	88,3
España .....	1.086	980	90,2
Francia .....	1.088	1.012	93,0
Irlanda .....	1.088	991	91,1
Italia .....	1.087	969	89,1
Luxemburgo .....	1.087	961	88,4
Holanda .....	1.087	1.012	93,1
Portugal .....	1.086	969	89,2
Reino Unido .....	1.087	1.014	93,3

crisis política y económica de 1982-1983 marcó el comienzo de la era del SME y, al mismo tiempo, preparó el terreno para la adopción de los programas de 1992 y, más en general, del Acta Unica Europea. Los lazos entre ambos aspectos continuaron siendo importantes en los años siguientes. Hay muchas explicaciones respecto de la oportunidad del renovado debate sobre la UME, que empezó en 1987-1988 con el informe CEPS de Thygesen y Gros, y que fue asumido por el Comité Delors. Un factor evidente y de gran importancia fue, sin embargo, el impacto que causó la liberalización de movimientos de capital en el SME, que fue primero contemplada y después incluida en el contexto de los programas de 1992. Este punto ya había sido destacado contundentemente en el informe de 1987 sobre el sistema económico europeo de Tommaso Padoa Schioppa, aunque en este momento tanto él como sus colegas estaban lejos de proponer la UME al pleno como hicieron, algunos meses después, Thygesen y Gros. Subsiguientemente, la predicción de que el SME no podría sobrevivir por mucho tiempo a un régimen de capitales totalmente liberalizado se convirtió en una expresión constante tanto en la bibliografía oficial como en la no oficial. La siguiente cita del informe de la Comisión Europea *Un mercado, una moneda*, publicado en octubre de 1990, es un buen ejemplo:

«Si la Comunidad no avanza hacia la UME, ¿deberá ser 1992 más el SME una alternativa estable? No se puede responder a ello con seguridad, ya que si los tipos de cambio han de ser estables, la total liberalización del capital requiere virtualmente una política monetaria unificada. Otras alternativas a la UME podrían, por tanto, ser 1992 con un SME menos que completo o un SME completo con un mercado único menos que totalmente integrado.»

Por las razones que ya se han expuesto anteriormente, y que se repetirán en el apartado siguiente, la interiorización de las prioridades y disciplinas del SME que indudablemente ha ocurrido en la mayoría (si no en todos) de los estados miembros nos ha llevado a vivir un «1992 con el SME menos que completo» por algún tiempo. Sin embargo, sería pedir demasiado al sentido común de la clase política y a aquellos ante los que son responsables que llevaran a cabo de forma indefinida una política de *laissez faire*. Desde el punto de vista del mantenimiento del mercado único, por tanto, la causa de la UME parecería más fortalecida que debilitada como consecuencia de las turbulencias de los últimos meses.

### 3. Redistribución

El debate sobre qué redistribución —en caso de que deba existir la misma— puede o debe haber dentro del mecanismo comunitario alcanza importancia política por primera vez, a principios de los

setenta, con el compromiso de alcanzar la UME antes de 1980 y también con la ampliación simultánea de la Comunidad Europea en el proceso de inclusión del Reino Unido e Irlanda. Como país grande con regiones notablemente más pobres que la media de la Comunidad y, además, como potencial contribuyente neto al presupuesto comunitario, que en ese momento estaba más desproporcionadamente destinado a la agricultura que ahora, el Reino Unido defendió la creación de un fondo regional. En 1978, respaldado por Irlanda e Italia, también abogó por la realización de «estudios concurrentes» destinados a planes de producción mediante los cuales se pudiese compensar a las economías más débiles de cualquier daño que pudiesen sufrir debido a la introducción del SME.

Los resultados de esta primera ronda de debates políticos fueron, sin embargo, poco impresionantes. El fondo regional se llevó una escasa parte del presupuesto comunitario y se quedó convertido, prácticamente, en un instrumento pesado y romo. Dos evoluciones ocurridas en los ochenta, en apariencia bastante contradictorias, transformaron la situación. La primera estuvo asociada a la elección de la nueva primera ministra británica, Margaret Thatcher, la cual no realizó prácticamente ninguna aportación positiva a la reflexión o al debate sobre la función del presupuesto de la CE: después de todo, su único interés era que «le devolvieran su dinero». No obstante, el asalto que sostuvo con sus colegas del Consejo Europeo consiguió un efecto importante e incluso saludable sobre el debate presupuestario al eliminar las posibles ilusiones sobre la posibilidad de hacer grandes transferencias «generales» de recursos a través de mecanismos comunitarios, comparables de uno u otro modo a la compensación financiera de la República Federal de Alemania.

La segunda evolución a que hacíamos referencia antes fue más positiva. Se refirió una vez más a la ampliación de la Comunidad, primero para incluir a Grecia y después, aún más importante, para incluir a España y Portugal. La literatura inmediatamente posterior al Acta Unica Europea ha tendido a centrarse en los programas de 1992, con una exclusión virtual de cualquier otra consideración. Este hecho es comprensible, pero también deplorable, ya que ha oscurecido la importancia crucial de la tercera ampliación en el proceso y sobre todo en el primer desarrollo —en términos más generales en el tratado mismo y, subsiguientemente, en el paquete Delors I— de una nueva estrategia redistributiva más limitada, pero por esa misma razón mucho más localizada.

El efecto combinado de estas dos evoluciones podrá comprenderse mejor si comparamos las no-

ciones de largo alcance, pero totalmente irreales, de lo que no sólo era posible sino también necesario para sostener la efectiva integración europea, que se encuentran en el informe MacDougall de 1977 y en las más sobrias estimaciones adoptadas en los paquetes Delors I y Delors II. Mientras MacDougall sostenía que una federación «ligera» requeriría unos gastos de, por lo menos, el 7,5 por 100 del PIB a nivel federal y que una alternativa prefederal (que era en muchos sentidos mucho menos ambiciosa que la realidad que ha empezado a emerger a finales de los ochenta) necesitaría un 2,5 por 100 del PIB, Delors I sitúa el techo en el 1,2 por 100 y Delors II en el 1,35 por 100.

No es preciso apuntar en este ensayo los detalles de Delors I o Delors II. Bastará con hacer dos observaciones. En primer lugar, aunque mucho más limitados en sus ambiciones globales, ambos paquetes autorizan fondos para las regiones más necesitadas que no son desdeñables en términos de cantidad y calidad. Por el contrario, como han apuntado con frecuencia las publicaciones oficiales, los Fondos Estructurales son en muchos aspectos superiores a la ayuda Marshall de los Estados Unidos a Europa Occidental de finales de los cuarenta. El segundo punto está más relacionado con las tesis de este ensayo. Delors II fue aprobado bajo unas presidencias débiles durante la crisis de la ratificación de Maastricht y en un momento en el que la Comunidad parecía estar peligrosamente a la deriva para la mayoría de los observadores externos. Lo esencial del sistema económico de Maastricht, podría decirse, ha continuado fortaleciéndose a pesar de los reveses políticos y económicos a través de 1992 y 1993.

Antes de terminar esta discusión sobre el sistema redistributivo de la Unión Europea es importante responder a una crítica bastante obvia realizada por los escépticos respecto a lo dicho en los párrafos previos. Está claro *que* la Unión Europea sanciona transferencias financieras bastante modestas y también es evidente *por qué* esto es así: el actual sistema político, tal y como esté en estos momentos, es incapaz de hacerlo mejor. Este aspecto, por sí mismo, sirve para subrayar el hecho —el argumento podría continuar— de que la Unión Europea está aún muy lejos de ser una federación y, aún con más fuerza, de que está absolutamente mal equipada para compensar los desequilibrios regionales que podrían aparecer en la UME a pleno funcionamiento. Puede que MacDougall no haya sido realista, pero no estaba equivocado necesariamente.

Este es un serio argumento que ha vuelto a surgir en un importante documento de Sala i Martin y Sachs. Sachs y Sala i Martin argumentan que en

los Estados Unidos cada dólar de menos en el ingreso *per capita* regional se convierte en un descenso del 34 por 100 en la carga fiscal federal *per capita* y en un aumento del 6 por 100 en las transferencias federales *per capita* a los individuos. En otras palabras, el gobierno federal norteamericano estabiliza el 40 por 100 del ingreso regional. La Unión Europea, que tiene un presupuesto sólo ligeramente superior al 1 por 100 del PIB, posiblemente no puede esperar alcanzar este resultado. Sin embargo, las conclusiones de Sachs y Sala i Martin han sido recientemente revisadas en un importante documento de Daniel Gros y Erik Jones, del CEPS que muestra, en primer lugar, que la influencia de los estabilizadores automáticos está exagerada. De hecho, el desequilibrio sólo es probable entre el 4 y el 14 por 100. En conjunto, la contribución de los cambios en las posturas fiscales federales a la estabilización de la renta personal disponible es mayor. Finalmente, las regiones más pobres de los Estados Unidos reciben transferencias del presupuesto federal, pero no sacan más provecho que las regiones ricas de la función estabilizadora del sistema fiscal federal norteamericano, debido a que la renta personal de sus residentes ya no es variable. Si las conclusiones de Gros y Jones son correctas, el actual mecanismo redistributivo de la Unión Europea, que sin duda es políticamente realista, puede además demostrar en la práctica ser compatible con una plena UME.

#### 4. Políticas comunes

A lo largo de cuarenta años, la Comunidad Europea (Unión Europea) ha desarrollado una impresionante colección de políticas comunes. Dos medidas bastarán para ilustrar hasta dónde ha llegado el proceso: la proliferación de reuniones del Consejo, cuyo número en el presente, a nivel ministerial, es de casi cien al año y que involucran de un modo u otro a todos los departamentos gubernamentales en todos los estados miembros, y la amplia lista de «actividades de la Comunidad» que puede hallarse en el artículo 3 revisado del Tratado de Maastricht. El artículo 3 original del Tratado de Roma iba de la «a» a la «k»; la nueva lista llega de la «a» a la «t», y por definición no incluye los asuntos de gran importancia englobados en los pilares dos y tres. No todas las políticas comunes que han surgido o están esbozadas en el Tratado de Maastricht tienen una relevancia directa para el debate sobre el sistema económico, aunque algunas, sin embargo, sí que la poseen. Por ejemplo, la política comercial común, la política agrícola común (PAC), la política de competencia, la política común de transporte, la política social, la política medioam-

biental, las políticas de reforzamiento de la competitividad de la industria comunitaria, las políticas diseñadas para fomentar la investigación y el desarrollo tecnológico, las políticas para alentar el establecimiento y desarrollo de redes transeuropeas, las políticas que contribuyen a la consecución de un alto nivel de protección sanitaria, los programas educativos y de formación, las políticas de desarrollo y las medidas para reforzar la protección al consumidor. Algunas están mejor establecidas que otras, la PAC y la política de competencia en sus diferentes formas son buenos ejemplos; están más estudiadas para el futuro, tales como una efectiva política de transporte o una política energética relevante. Sea como fuere, prácticamente todos los aspectos de las políticas públicas entran, de un modo u otro, dentro de la actual esfera de competencias comunitarias.

Fue teniendo presente este proceso acumulativo que los negociadores de Maastricht aceptaron hacer en el artículo 3b una referencia explícita al principio de subsidiaridad. ¿Hasta qué punto es significativa esta «innovación»? Hasta ahora el debate se ha caracterizado más por el calor que por la luz. La *política* en la Comunidad Europea siempre ha tenido una tendencia a delegar aspectos o, como mínimo, a entremezclar elementos nacionales y supranacionales. La Comisión y, más en general, las instituciones comunitarias son, por tanto, tan poderosas como el Consejo les permite, y la responsabilidad primaria por cualquier «exceso» tiene que deberse, por tanto, al exceso de celo o a la negligencia por parte de los propios estados miembros. Aquellos que, como el primer ministro Stoiber o sus colegas, se quejan de que el «gran Moloch» de Bruselas es atribuible a los mismos poderes que son innecesarios e irrelevantes deberían empezar por preguntar a los representantes del gobierno de Bonn cómo es que los poderes de los que se quejan son actualmente aceptados por los representantes nacionales.

La introducción de la noción de subsidiaridad en el tratado no ha sido, sin embargo, bienvenida desde el momento en que introduce un *test* útil y objetivo de lo apropiado o inapropiado de la acción común a través de la Comunidad. Sería altamente deplorable que este principio se convirtiera en fuente de interminables litigios, como podría ocurrir teóricamente con el artículo 173. Si, no obstante, prevalece el sentido común, la subsidiaridad podría inducir con el paso del tiempo una aproximación más racional a las políticas comunitarias de lo que ha sido el caso hasta la fecha. Sin embargo, parece muy improbable que la creciente tendencia, por parte de los estados miembros, a utilizar las instituciones comunitarias como marco para com-

pensar los límites del poder nacional en ciertas áreas políticas se detenga. Por el contrario, todas las evidencias apuntan a que, a pesar de la retórica del proceso de ratificación, el proceso acumulativo ha continuado. Una reciente, y bastante elocuente, confirmación de esta suposición es el hecho de que durante la presidencia danesa, antes de que Maastricht entrara en vigor, los ministros y funcionarios dedicados al tercer pilar (Interior y Justicia) se reunieron durante al menos ochenta y cinco días laborables a lo largo de todo el período de seis meses. Entre los que reconocen abiertamente la creciente importancia de la empresa común en esta esfera se encuentra incluso Charles Pasqua, que al principio era uno de los contrarios al Tratado de Maastricht, pero que ahora, como ministro del Interior, se muestra tan convencido como el que más de la necesidad de que los estados miembros trabajen juntos.

## 5. Gobierno por decreto y coordinación

El principio final que sostiene la economía política de la Unión Europea ha sido ya esbozado en varios puntos en las páginas anteriores. En la práctica, resulta obvio que este principio fiscal ha sido oscurecido en los últimos dieciocho meses por las efusiones de políticos nacionales que por una u otra razón se hallaban en apuros.

El reciente ensayo de John Major en *The Economist* es un buen ejemplo. Como contribución seria al debate post-Maastricht no se le puede valorar muy alto, ya que es verbalista, está infestado de clichés e incluso trata con caricaturas más que con realidades. Así, treinta y cinco años después de que el Tratado de Roma alterase decisivamente el equilibrio institucional que se concibió inicialmente en el Tratado de París, el primer ministro británico declara que, gracias al liderazgo del Reino Unido, las negociaciones de Maastricht «reafirmaron la autoridad de los gobiernos nacionales». Describiendo en unas pocas frases la forma en la que cree que el Consejo Europeo y el presidente de la Comisión *deberían* relacionarse, el primer ministro repite inconscientemente, casi palabra por palabra, la descripción de cómo *funciona* el sistema que dio el propio Jacques Delors al Parlamento Europeo durante la cumbre de su poder en febrero de 1989 mientras respondía a diversas interpelaciones.

«La Comisión tiene un derecho de iniciativa. Pero hay que hacer una distinción respecto a si la ejercemos dentro de un marco institucional específico o en un contexto político más general... En el marco institucional, nuestra misión es ejecutar aquello que ha sido decidido (por el Consejo Europeo), mientras en términos políticos generales tenemos que mos-

trar a cualquiera que todo se hace con buena intención.»

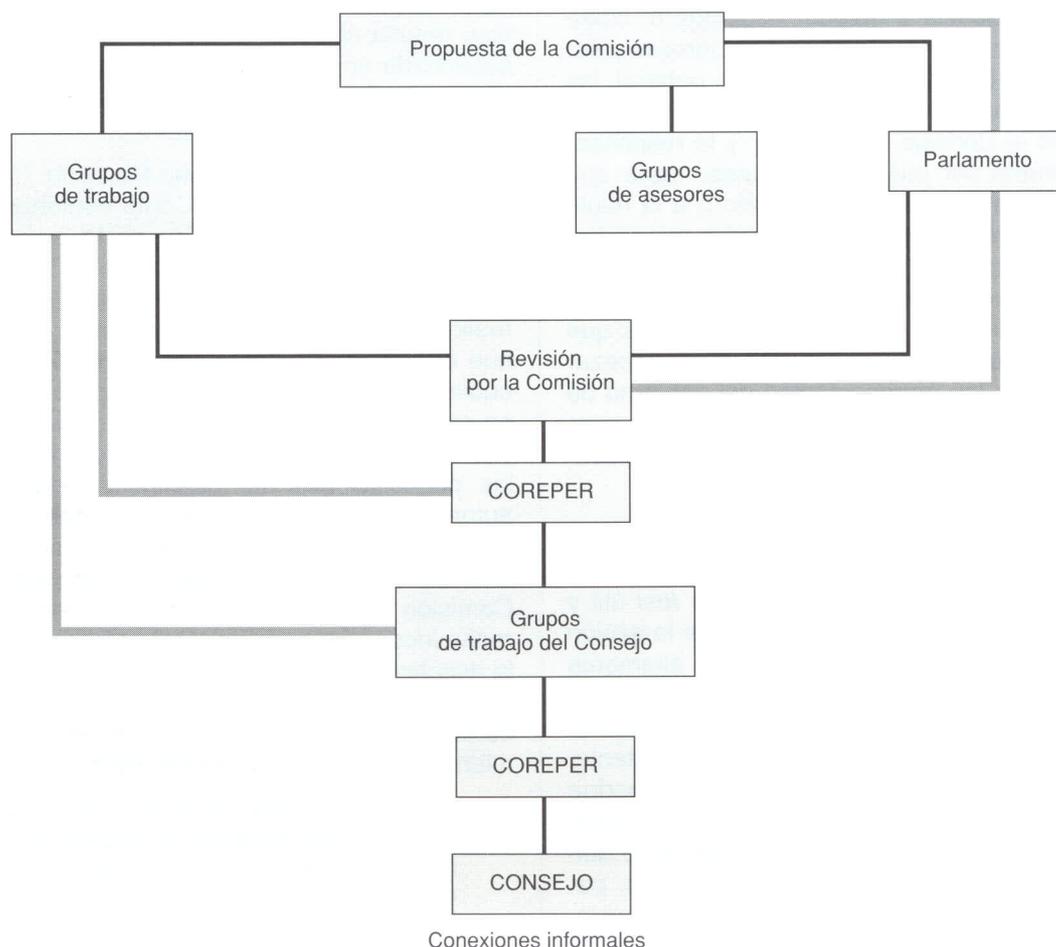
Desde el Tratado de Roma, el gobierno de la Comunidad Europea/Unión Europea ha sido ejercido siempre por los estados miembros en asociación con la Comisión Europea. El esquema 1 ilustra el ejercicio normal del «poder» más distintivo de la Comisión, esto es, su derecho exclusivo de iniciativa, que ilustra bien el punto. Indudablemente, en muchos aspectos ese derecho es un mandato para «dirigir». En la práctica, sin embargo, es el Consejo el que *decide* dentro del análisis final, ya que la Comisión casi siempre ha tratado de movilizar los recursos de los estados miembros —que son mucho mayores en términos cuantitativos y cualitativos— para tomar nota de cómo debía formular una propuesta política concreta antes de someterla a la maquinaria del Consejo.

Lo que es cierto para la formulación de las políticas es en la mayoría de las áreas aún más cierto

para la implementación de las mismas. Los artículos centrales del Tratado de Maastricht tratan de las políticas económica y monetaria (artículos 102a a 109m), definiendo un sistema en el que el énfasis principal se incorpora de principio a fin dentro del equilibrio de la presión mediante «el establecimiento de principios generales», la introducción de «controles multilaterales», la definición de reglas referentes a los excesivos déficit gubernamentales y el establecimiento de principios previos y posteriores a la creación formal de una unión monetaria en lo referente a «disciplina» y «sanciones». En otra esfera muy distinta, la crucial importancia de la aceptación del «reconocimiento mutuo» como guía del desarrollo de los programas de 1992 subraya una vez más el punto central. La Unión es ante todo una unión de Estados nacionales maduros cuyos esfuerzos colectivos pueden, por tanto, ser impulsados por una superestructura marcadamente «ligera».

Como ocurría con el debate en torno a la redistri-

ESQUEMA 1  
ENTRAMADO BUROCRATICO Y PODER DE INICIATIVA DE LA COMISION



bución, la cuestión que tiene que surgir es si un sistema que es racional en términos políticos será suficiente en el caso y en el momento en que se alcance la plena Unión Económica y Monetaria. El problema se ha planteado de diferentes formas durante el año pasado. Numerosos discursos de antiguos funcionarios del Bundesbank alemán se han referido, por ejemplo, a los aspectos inadecuados de la actual «infraestructura política» dentro del contexto de la UME. Ciertos aspectos de la legislación del Tribunal de Karlsruhe parecen apuntar en la misma dirección. Finalmente, y de una manera aún más práctica, la reincidencia en el gasto público ha sido una característica de los últimos doce meses, a pesar del compromiso público de mantenerlo bajo control y de las frecuentes reuniones de las instituciones comunitarias. El sistema, tal como es o como se ha intentado que sea en el Tratado de Maastricht, va a ejercitar en la práctica sobre los estados miembros la disciplina que será necesaria si la UME ha de ser operativa. La historia de las relaciones greco-comunitarias a mediados de los ochenta no es en modo alguno alentadora.

La respuesta a estas críticas tiene que comenzar por un reconocimiento de su fuerza. Tal como el sistema ha funcionado en la práctica, equilibrio de la presión, controles multilaterales y reconocimiento mutuo no han sido lo bastante fuertes con respecto a las áreas más importantes de las políticas públicas. Sin embargo, nos falta todavía un trecho para llegar a la UME, y también para la plena aplicación de los principios fundamentales de la financiación no monetaria de la deuda pública o «fianza». Si la Unión da pasos importantes hacia la primera, y es absolutamente consistente en la segunda, hay que dudar de si necesitará más instrumentos de los que le da el Tratado de Maastricht, desde el momento en que en el análisis final los Estados que insistan en una política fiscal excesivamente laxa serán abandonados en las poco compasivas manos del mercado. Nuevamente, sin embargo, la lógica de la situación apunta más hacia la recuperación de un serio compromiso con el calendario de la EMU que a un retraso. En un sistema político tan laxo como el de la Unión Europea, la autoridad depende mucho de la credibilidad y el consenso. Si se pierde uno de ellos, o ambos, la insatisfacción de una mayoría de estados miembros que marchen bien junto con uno o dos que hayan fallado a la hora de poner su casa en orden podrá ser real, pero tendrá poca salida práctica.

## II. LA CRISIS: SUS ORIGENES Y NATURALEZA

En el apartado anterior se ha insistido en la idea de que el sistema de Maastricht sigue siendo ade-

cuado como marco para hacer política económica en Europa. Esto no quiere decir, sin embargo, que haya que calificar la crisis de 1992-1993 como de menor relevancia. Por el contrario, como muestran las páginas siguientes, hay un gran acuerdo en que lo ocurrido en los últimos dos años tendrá que tener un alcance importante en el desarrollo de las políticas por el resto de la década.

La crisis es un fenómeno complejo en el que los factores económicos y políticos están inextricablemente entrelazados. En lo que concierne a las dimensiones *económicas* de la crisis, cuatro aspectos dignos de atención en primer término:

- *Las consecuencias de la unificación alemana.* El impacto inicial de la unificación alemana fue altamente beneficioso. La Europa continental disfrutó de una prolongación del *boom* de los ochenta en un momento en el que el mundo anglosajón, incluyendo al Reino Unido, ya se había deslizado hacia la recesión. Sin embargo, de 1992 en adelante las consecuencias se han hecho mucho más problemáticas cuando los costes internos de la operación siguieron aumentando. No es este el lugar ni el momento para reflexionar sobre la sabiduría de la política alemana o incluso europea una vez que la unificación se hizo inevitable. Teóricamente, los germano-occidentales podrían haber calificado a sus parientes y amigos como ciudadanos de segunda clase adoptando un tipo de cambio entre los dos marcos que fuera más «realista» y así hiciera capaces a sus parientes pobres de mantener empleada a una parte mayor de su fuerza de trabajo. En la práctica, sin embargo, las autoridades alemanas reconocieron que esto era *políticamente* imposible y adoptaron la que indudablemente costosa alternativa del cambio uno por uno. Esto ha tenido consecuencias para Alemania. Ha tenido también consecuencias para los socios de Alemania; consecuencias que, vistas desde la actualidad, podrían haber sido advertidas más aprisa y sobre las que se podría haber actuado mediante una temprana reevaluación del marco alemán. Las consecuencias de estos «errores» políticos han sido graves. Para la propia Alemania, el deterioro de las finanzas del sector público ha sido dramático y parece probable que prosiga. Para los vecinos de Alemania, la transformación de ese país que ha pasado de ser el ancla en que todos se sustentaban a convertirse en un nuevo problema fue igualmente perturbadora. El SME, después de todo, se había basado en el supuesto de que la economía alemana no sólo era la más fuerte de Europa, sino también la mejor dirigida. En cualquier perspectiva a largo plazo, el supuesto debe seguir siendo que la economía alemana volverá a ser el corazón de todo el sistema. Sin embargo, todavía no estamos cerca de esa feliz circunstancia.

• *El deterioro de las finanzas públicas.* Una vez más, hay muchos aspectos dentro de este problema. Indudablemente, la relajación fiscal frente a la recesión ha sido uno de ellos. Sin embargo, la característica más preocupante del proceso es la poderosa, por no decir dramática, demostración acerca de los límites que posee el estado europeo del bienestar a la hora de enfrentarse a sus responsabilidades: hacia los ancianos, enfermos, subsidios de desempleo y otras medidas antirrecesión. La crisis de la Hacienda pública a lo largo de la Unión Europea no causó la recesión, pero la ha intensificado y, como consecuencia, también se ha agravado. En otras palabras, estamos en un círculo vicioso en el que es difícil vislumbrar una salida rápida.

• *La exacerbación del problema del desempleo en Europa.* Una vez más, Europa se enfrenta a un problema subyacente que no ha sido «causado» por la recesión y que, consecuentemente, no puede ser «resuelto» por la recuperación. La incapacidad de Europa (comparada en todo caso con los Estados Unidos) para crear nuevos empleos, incluso en los buenos tiempos, solamente ha servido para hacer aún más desmoralizadora la pérdida de trabajos ocasionada por los malos tiempos. Como arguye el apartado final de este documento, no existen soluciones sencillas a los riesgos del elevado desempleo que puedan servir a los dirigentes políticos y sociales de la Unión. Sin embargo, quedan pocas dudas de que para la clase política en su conjunto ésta es actualmente la cuestión individual relacionada con la recesión que más importancia tiene.

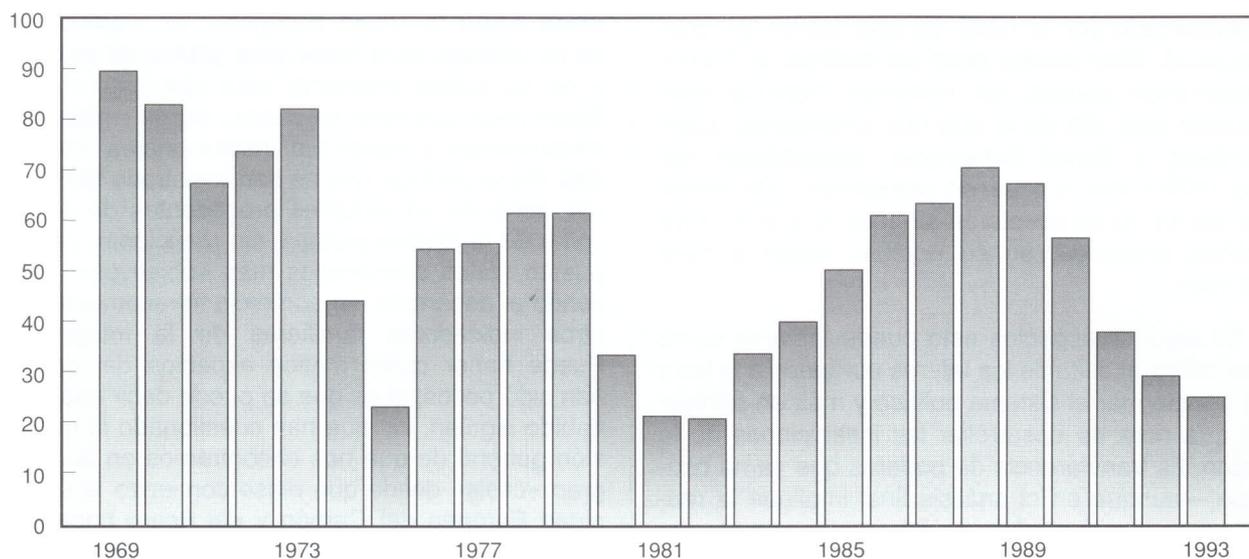
• *La mala dirección del Sistema Monetario Europeo.* Los propios gobernadores de los bancos centrales lo confesaron en su informe de primavera de 1993. Por razones que no eran enteramente innobles o estúpidas se permitió que se desarrollaran dentro del SME tipos de cambio insostenibles; así, se creó una situación en la que un repentino choque, como el referéndum danés seguido poco después por la campaña del referéndum francés, podía, y lo hizo, hacer estragos en el SME en su conjunto. Por supuesto, es más fácil ser sabio *a posteriori*. Los banqueros centrales que querían convencer a sus propios electores, por no hablar de los mercados, de que estaban comprometidos con unas políticas monetarias duras tenían poco incentivo para ceder a devaluaciones por racionales o incluso esenciales que hubieran llegado a ser. Sin embargo, al posponer el temido día de la devaluación, las autoridades perdieron efectivamente el control del sistema a manos de los operadores de mercado, que, en el ámbito del libre movimiento del capital, no tenían virtualmente nada que perder con la especulación.

Todos estos factores son indudablemente importantes para explicar tanto los orígenes de nuestra presente crisis como el daño que ha hecho éste al proceso de la Unión Europea. Sin embargo, ha habido una tendencia, y no sólo por parte de los periodistas, sino también de los líderes gubernamentales, a destacar las especiales características de la actual crisis, dejando de lado su «normalidad» e incluso su «predecibilidad». Tomemos, por ejemplo, la crisis del SME. Es cierto que la destrucción del sistema estuvo facilitada por errores políticos. No obstante, es importante recordar que era algo ya axiomático entre los economistas de dentro y fuera de los gobiernos que un sistema de tipos de cambio semifijos como el SME no podría sobrevivir indefinidamente a la liberalización de movimientos de capital. El argumento de que ambos eran incompatibles fue también un factor importante en la rapidez con que se produjo el consenso acerca de que la UME no sólo era deseable, sino también necesaria. Por tanto, al menos en una perspectiva, se podría concluir diciendo que la crisis actual ha sido saludable, ya que nos ha recordado la precariedad del régimen con el que esperábamos llegar en 1997 o incluso 1999.

Sin embargo, la petición de un juicio equilibrado será más pertinente si nos hacemos preguntas más básicas sobre la actual depresión económica. ¿En qué medida es cíclica? ¿Cuál es su gravedad en relación con anteriores recesiones? ¿Cuánto tiempo va a durar? Dadas las estimaciones contrapuestas sobre hacia dónde, en particular, se dirigirá la economía alemana el próximo año sería imprudente dar una nota optimista. Sin embargo, parece cada vez más claro que para la Europa continental, excluyendo el Reino Unido y Escandinavia, la actual recesión está en primer lugar mucho más relacionada con el ciclo comercial. En segundo lugar, también puede probar que no es ni tan profunda ni tan larga como, por ejemplo, la recesión de los setenta o de los primeros ochenta. Un reciente intento de mi colega Erik Jones por «medir» la «calidad» relativa de las sucesivas recesiones puede estar abierto a la discusión en algunas de sus conclusiones, pero el cuadro general, ilustrado en el gráfico 2, parece convincente en muchos aspectos.

Tampoco debería sorprendernos mucho, en primer lugar, que esto sea así, y en segundo, que las percepciones difieran. En lo que se refiere al primer punto, después de todo estamos empezando a recoger los beneficios anticíclicos del mercado único por incompleto que esté. En cuanto a su percepción, los párrafos anteriores deberían haber ayudado a aclarar este punto. El hecho de que Alemania, hasta ahora el ancla de la economía europea,

GRAFICO 2  
 INDICE DE RENDIMIENTO ECONOMICO RELATIVO EN LA CE-12  
 (No incluye los cinco nuevos «Länder» alemanes)



Basado en el rendimiento relativo en términos de crecimiento, producción, inflación, desempleo, crecimiento del empleo, balanza de pagos por cuenta corriente (CE-9) y déficit público.

sea actualmente parte de su problema y que además sus perspectivas económicas, por lo menos en el corto y medio plazo, parezcan tan inciertas es inquietante. Además, el inexorable crecimiento del desempleo que parece más o menos inmune a la recuperación «normal» es un factor corrosivo a largo plazo que no se volverá más agradable simplemente porque se haya convertido en un hecho cada vez más evidente en la vida de los últimos veinte años. Por tanto, es posible reconciliar la percepción con la realidad y hacerlo seriamente.

La evolución económica en los últimos dieciocho meses a dos años es, sin embargo, bastante ininteligible sin relacionarla con la *historia política* del mismo período. La brecha inicial en el SME fue, después de todo, una consecuencia directa del no danés y de la decisión del presidente francés de convocar, inmediatamente después, un referéndum sobre Maastricht. Sin embargo, los daneses no *causaron* la quiebra de los programas de Maastricht para la Unión Económica y Monetaria: dieron la ocasión para ello. Tanto en política como en economía hay que mirar debajo de la superficie.

Hay elementos en el actual malestar institucional, a nivel nacional y político, que son nuevos y hay que presumir que tendrán importancia a largo plazo. Dos de ellos parecen particularmente importantes:

- *El desencanto con la clase política en general.* En el conjunto de la Comunidad, durante los últimos dos o tres años los votantes parecen estar altamente insatisfechos, no simplemente con los gobernantes en el poder, sino con la elite política en su conjunto. Las votaciones de Dinamarca y Francia en torno a Maastricht han de ser vistas, desde uno de sus ángulos, como una manifestación de ese fenómeno. Los «marginales» votaron contra una clase política que en Dinamarca en particular estaba extraordinariamente unida en torno a la cuestión europea. En otros lugares, elecciones municipales y sondeos de opinión sugieren un creciente flirteo con agrupaciones políticas antes «marginales» o una completa disociación del proceso político. Hay precedentes de todo esto en la historia europea de la postguerra. No obstante, el alcance del actual malestar es bastante destacable y, por tanto, muy preocupante.
- *La crisis de legitimidad a nivel europeo.* El fenómeno es complejo y en absoluto se explica fácilmente. Sin embargo, es una realidad constante tal y como ha demostrado la discusión del Tratado de Maastricht en prácticamente todos los países. Las razones de la insatisfacción varían de estado a estado. Cuando se les preguntaba en los sondeos de opinión por qué temían al mercado único, los franceses y los españoles que expresaban una opinión ponían énfasis en el posible efecto sobre el em-

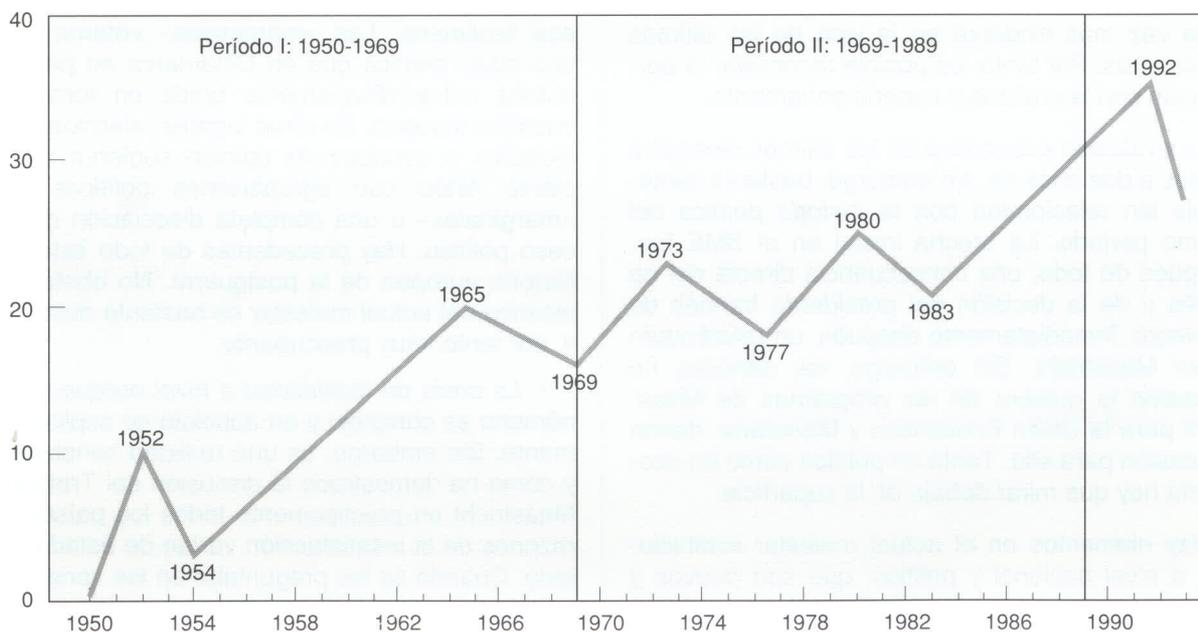
pleo, los italianos insistían en la falta de preparación de su país para tomar parte en el experimento y los daneses y británicos destacaban el debilitamiento potencial de la soberanía nacional. Es obvio que en Alemania el posible «atentado» al marco representado por la UME es una fuente de gran inquietud. Sean cuales sean los motivos, la Comunidad/Unión parece, sin embargo, haberse desplazado más allá de lo que dos americanos, Leon Lindberg y Stuart Scheingold, describieron sobre 1970 como «consenso permisivo». Los votantes del futuro no aceptarán sin más lo que la clase política proponga, en su nombre, hacer a nivel europeo.

En algunos aspectos esto puede tomarse como una crítica al éxito de los líderes europeos a la hora de transformar el sistema político y más en particular a la hora de desarrollar las instituciones de la Unión. La transferencia de poderes que ya ha ocurrido —aunque en el análisis final implique la reunión más que la pérdida de soberanía— ha ido demasiado lejos como para que el electorado pueda sentirse a gusto o como para que sus líderes nacionales sigan siendo creíbles. Sin embargo, no tiene que haber incertidumbre acerca del eficiente funcionamiento de un sistema tan acosado por problemas de legitimación como la Unión Europea lo está en la actualidad.

Lo mismo que sucede con la economía pasa con la política, aunque sería engañoso ignorar los elementos normales y predecibles de nuestro actual descontento. El gráfico 3 es un punto de referencia útil para este respecto. Intenta mostrar «el progreso hacia la Unión Europea». El material que se ha utilizado para hacer este gráfico es complejo y no se puede enumerar aquí con gran detalle. Baste decir que tiene en cuenta logros legislativos, innovaciones y desarrollo institucionales, creatividad, moral política, que se han registrado tanto con una serie de comentarios procedentes de la elite como de la opinión pública, sin mencionar, por supuesto, datos económicos más «objetivos», incluyendo el desarrollo del comercio intracomunitario y otros indicadores familiares de la integración. Puede haber quien matice aspectos del gráfico: han sido pocos, si es que se puede decir que haya habido alguien, los que han cuestionado la conclusión general de que nos encontramos en la quinta gran «crisis» desde que diese comienzo la Comunidad Europea del Carbón y del Acero hace cuarenta años. Esta crisis tiene, además, varias características importantes que se encuentran en todas las demás salvo la primera, que fue precipitada por un prematuro intento de crear una Comunidad Europea de Defensa.

En primer lugar, ha habido obviamente una estrecha relación entre la pérdida del impulso político

GRAFICO 3  
EL PROGRESO HACIA EUROPA



y la depresión económica. La relación no siempre puede vislumbrarse, pero la buena marcha de la economía y la salud política están claramente relacionadas. El gráfico sugiere, sin embargo, que hay también un ciclo específicamente político. Entre 1966 y 1969, 1974 y 1976 y 1980 y 1983, Francia y Alemania estuvieron sometidas a cambios de régimen. En un sistema comunitario que, en el análisis final, está dirigido por el Consejo, el cambio de régimen o la incertidumbre política en los principales Estados tiene por fuerza que tener un serio impacto en el funcionamiento de las instituciones comunitarias.

En la actual crisis, la incertidumbre política está incluso más extendida de lo que estuviera hace diez años. Francia se encuentra en un período entre elecciones y presumiblemente no alcanzará un nuevo equilibrio político hasta que un nuevo presidente sea elegido en la primavera de 1995. Alemania puede terminar el próximo año con el mismo canciller que tiene ahora. Sin embargo, antes de esa fecha tanto ellos como nosotros tendremos que soportar una extraordinaria serie de elecciones a todos los niveles de gobierno, incluyendo por supuesto el Parlamento Europeo, que distraerá al canciller y a sus oponentes y perpetuará la incertidumbre. En otros lugares, el panorama difícilmente es más tranquilizador. En Italia, amplios sectores de la población asumen que las elecciones que tendrán que celebrarse antes del verano no serán más que una operación de mantenimiento dentro de un período de revolución que quizá no se resuelva antes de la segunda mitad de esta década. Los Países Bajos también hacen frente a elecciones que bien podrían cambiar el paisaje político. Y así podríamos seguir. Después de más de diez años de extraordinaria estabilidad, demostrada, por ejemplo, en la continuidad de los miembros del Consejo Europeo, la guardia tiene que cambiar y está cambiando. La presente depresión era, por tanto, en muchos aspectos enteramente predecible, y se predijo (véase *El Tratado de Maastricht y el futuro de Europa*, por Peter Ludlow: Documento de Trabajo del CEPS núm. 68, mayo de 1992). Por la misma razón, un nuevo liderazgo político —o, en ciertos casos, un liderazgo político reelecto— debería estar en condiciones, desde la primavera de 1995, de presidir tanto la recuperación económica como la reconstrucción política.

### III. POLITICA ECONOMICA MAS ALLA DE MAASTRICHT

La argumentación de este documento puede haber parecido a algunos lectores hasta aquí sorprendentemente conservadora (pero ¡definitivamente

no conservadora!) en su carácter. Sin embargo, no habrá resultado complaciente. El sistema de Maastricht, tal como está formulado en el tratado, requiere en todo caso un considerable desarrollo. La crisis de 1992-1993 ha hecho que este desarrollo sea aún más urgente y ha necesitado que se realizaran importantes modificaciones en el plan general. Hay, por tanto, mucho por hacer en el resto de la década. Aun así, sería muy sorprendente que todo lo que ha de llevarse a cabo significara una reestructuración total del sistema que hemos heredado.

Mirando hacia el futuro, las conclusiones obtenidas a partir de la tabla 5 pueden servir como una guía útil. Pase lo que pase con la economía, la Unión Europea está casi obligada a aparecer políticamente «a la deriva» hasta que los miembros clave del Consejo Europeo posterior a 1995 hayan sido identificados por los electorados de Alemania, Francia y otros lugares. Esto no significa que no vaya a ocurrir nada desde ahora hasta mediados de 1995. Por el contrario, como ha indicado ya la discusión reseñada en el apartado uno de este ensayo, la maquinaria trabaja incluso durante períodos de «crisis» aparente. Presumiblemente, continuará haciéndolo en 1994 y al principio de 1995. La agenda política, sin embargo, debería amoldarse a la idea de que en esta primera fase la Unión será gobernada no por un piloto automático, sino por numerosos funcionarios y expertos que harán su trabajo en las instituciones de la Unión Europea. Esto no es malo. Hay muchas tareas de inmediata importancia práctica que hay que llevar a cabo. También queda, lo que es más importante aún, un trabajo preparatorio muy considerable y la necesidad de completarlo antes de que en 1995 aproximadamente entremos otra vez en una fase más dirigida políticamente.

Cinco tareas que hay que acometer desde los próximos dieciocho meses hasta dos años son particularmente relevantes para el objeto de este documento:

- La puesta en marcha de la fase dos del plan de la UME.
- La organización de un debate sobre desempleo a nivel de la Unión.
- La culminación de las negociaciones de ampliación de la EFTA, así como la implementación de las promesas de largo alcance, realizadas a los estados asociados de la Europa central y oriental en Copenhague en junio de 1993.
- La reforma de la Comisión.
- La preparación de una estrategia coherente para la conferencia intergubernamental de 1996.

## 1. La segunda fase de la UME

No es un secreto que los alemanes eran poco entusiastas con la idea de una segunda fase en la transición hacia la UME. Como el anterior presidente del Bundesbank, Karl Otto Pöhl, había apuntado en varias ocasiones, o tenemos una UME o no, y están cualificados los estados miembros o no lo están. Pöhl sostenía que cuatro o cinco países podían constituir una Unión de manera virtualmente inmediata; otros, en consecuencia, la encontrarían extremadamente difícil a largo plazo, si no siempre. La segunda fase se sugirió en las negociaciones de 1991 y era básicamente un regalo para los países más débiles, y de poca importancia para los más fuertes.

Desde entonces, las perspectivas han cambiado. El nuevo desarrollo más evidente que ha traído esta consideración de la segunda fase es, por supuesto, el virtual colapso del Sistema Monetario Europeo. Al nivel más básico de contacto humano, el ensanchamiento de las bandas, ocurrido en agosto de 1993, ha roto de un golpe el amplio sistema de contacto y consulta necesario para dirigir el ERM. El club de los gobernadores aún se reúne en Basilea, pero los bancos que estos presiden tienen, significativamente, menos que ver con lo que antes hacían. De forma más general e importante aún, ahora resulta muy difícil creer que el ERM pueda alguna vez ser restaurado como un régimen de banda estrecha en los términos definidos por el Tratado de Maastricht. Por consiguiente, ha desaparecido uno de los puntos de referencia esenciales para toda la segunda fase y la creación de un marco alternativo (por no hablar de una vía alterna de entrada a la UME) será un asunto que concernirá a fuertes y a débiles en la nueva fase.

Sin embargo, hay problemas aún más profundos que han sido destapados por la crisis. El plan de la UME fue concebido sobre el telón de fondo de un largo y aparentemente continuo período de crecimiento. Los criterios de convergencia estaban sin lugar a dudas destinados a convertirse en serios obstáculos para los países débiles. Muchos de los fuertes, sin embargo, ya los satisfacían, y pocos dudaron de que aquellos que no lo hacían en ese momento, como los neerlandeses y alemanes, lo hicieran para mediados de los noventa. La evolución de los últimos dos años ha puesto en tela de juicio esta complacencia, particularmente con respecto a la financiación del sector público y el asunto de los «déficit excesivos».

La dirección de la crisis ha destacado, pues, continuamente las diferencias estructurales entre las principales economías que no han sido eliminadas por la convergencia en los resultados, según la

opinión que referimos en el apartado uno. Las diferentes actitudes hacia los tipos de interés son la ilustración más importante de este hecho. Es digno de mención el hecho de que las autoridades francesas hayan seguido poniendo énfasis en la mayor importancia de los tipos de interés a largo plazo que a corto, a pesar de la quiebra del SME en agosto. A este respecto, París y Francfort han mostrado la misma opinión. Sin embargo, las empresas francesas no se han ajustado aún a esta nueva perspectiva. De acuerdo con los datos del *Amex Bank Review* de octubre de 1993, entre el 70 y el 80 por 100 de las compañías alemanas se financian con tipos de interés a largo plazo. En Francia, por el contrario, alrededor del 70 por 100 se financian a corto plazo. Por fuerte que sea el consenso entre los bancos centrales de Francfort y París, por tanto, diferencias de esta magnitud serán seguramente una fuente de grandes dificultades entre los dos socios mientras la recesión continúe, y tendrán que ser resueltas cuando termine si el objetivo es que la UME llegue a lograrse y a mantenerse. Cuanto más nos aproximemos al objetivo final, se aumentará la multiplicidad de la noción de convergencia y aumentará la exigencia sobre el comportamiento de los agentes públicos y privados. Después de todo, incluso los fuertes necesitarán la segunda fase.

¿Dónde radicará la principal tarea de la segunda fase? El propio tratado atribuye la responsabilidad a tres instituciones que se encuentran bajo el liderazgo político general del Consejo Europeo y el ECOFIN: el Comité Monetario, la Comisión y el Instituto Monetario Europeo.

Las responsabilidades del *Comité Monetario* están establecidas en el artículo 109c. Comprenden el control de la convergencia y la preparación de acuerdos institucionales para la plena UME. El Comité Monetario es, desde luego, un actor bien establecido que lleva existiendo casi treinta años. En ciertas fases, sobre todo en los años setenta, ha representado un papel crucial y creativo dentro del proceso de integración. Por ejemplo, no se podría escribir la historia de la creación del Sistema Monetario Europeo sin hacer referencia a su aportación. Es, por tanto, potencialmente un actor clave. Ha estado sometido además a cierta reorganización como consecuencia de la conferencia intergubernamental y el proceso debería, en principio, seguir adelante en los próximos meses y años. Su Secretaría ha sido arrebatada a la Comisión y debería, por lo menos en principio, estar integrada en los próximos meses con las dos instituciones que ocupan el centro de toda la estructura comunitaria: la Secretaría del Consejo y el COREPER.

Es difícil, sin embargo, no ser un tanto escéptico

acerca de su papel, por lo menos en el futuro inmediato. En ausencia de fuertes personalidades, es probable que refleje los puntos de vista de los jefes políticos domésticos, la mayoría de los cuales están actualmente confusos y deprimidos. Además, su presidencia está actualmente en manos de un funcionario del Tesoro británico, cuya competencia es incuestionable, pero cuyo compromiso con la UME o su fe en su viabilidad tiene que ser, inevitablemente, puesta en duda, puesto que también trabaja para un primer ministro que ha expresado su escepticismo en términos marcadamente desinhibidos. Un liderazgo fuerte del Consejo Europeo y/o el ECOFIN que hubiera sobrevivido al maratón electoral de 1994-1995 *podría* hacer del Comité Monetario una fuerza creativa. Hasta entonces, sin embargo, parece ser un colaborador bastante rutinario y falto de imaginación.

El papel de *la Comisión* en la segunda fase es también, en principio, de capital importancia. Dentro de los procedimientos de control multilateral definidos en el artículo 103, los informes y recomendaciones de la Comisión son esenciales. Así, la Comisión también controla la evolución de la situación presupuestaria y del *stock* de deuda pública que deberá continuar si hay que hacer honor al requerimiento que se hace a los estados miembros en el artículo 104c para que eviten los excesivos déficit públicos. «Si la Comisión considera que un estado miembro incurre o puede incurrir en un déficit excesivo, la Comisión remitirá una opinión al Consejo». Y así podríamos continuar. Una vez más, sin embargo, existen buenas razones para ser bastante menos que optimista en cuanto a la capacidad de la Comisión para llevar a cabo las tareas asignadas de otra forma que no sea la pura rutina.

Las razones son generales y específicas. En términos generales, la Comisión está actualmente envuelta en una nube de tristeza post-Maastricht que afecta casi a toda la institución. Además, aunque esta nube se levantara, la Comisión seguiría teniendo la enorme tarea de influir a un Consejo de Ministros cuyos variados miembros tienen sus propios problemas. Hay, sin embargo, razones más específicas para la ansiedad. La dirección general responsable, DG II, presenta problema de credibilidad que, históricamente, ha sobrevivido pocas veces. Dentro de la Comisión no hay nada que se parezca a la autoridad de un ministro de Hacienda o de Economía dentro de un gobierno nacional. Fuera, sus informes raramente han tenido impacto en el comportamiento de los ministros o funcionarios nacionales, e incluso debe suponerse que si lo ha hecho ha sido mayormente debido a la tendencia de estos últimos a insistir en las «mejoras» al

texto y el aparente voluntarismo de la Comisión, y por no complacer las sensibilidades de los políticos nacionales. El caso griego no es sino el ejemplo más extremo de una tendencia general. Como discutiremos más adelante, la reforma de la Comisión es en general una prioridad importante, pero la modernización de la DG II es particularmente urgente desde la perspectiva de la UME. Hasta que esto ocurra, la aportación de la Comisión a la segunda fase parece estar condenada a ser inferior a lo óptimo.

Lo que nos deja el *IME*. Hace dos años, el papel del Instituto Monetario Europeo seguramente no hubiera sido considerado de importancia central. A la luz, sin embargo, de las recientes evoluciones y de la relativa debilidad de las otras dos instituciones, podría convertirse en el actor institucional central de la segunda fase si es establecido rápidamente y resulta bien dirigido. Afortunadamente, los augurios son buenos. La decisión de ubicarlo en Francfort no sólo ha sido sabia, sino esencial. La elección del presidente también fue vital, y la nominación de Alexander Lamfalussy parece en todo caso una elección más o menos inspirada en un período en el que la inspiración ha estado en general ausente. Sería difícil pensar en otra persona que tenga la combinación de talento administrativo, familiaridad con los bancos centrales y, sobre todo, independencia intelectual y originalidad que Lamfalussy ha desplegado en el BIS y en otros lugares.

¿Qué podría y debería hacer el *IME*? En términos formales, su función está descrita en un protocolo anexo al Tratado de Maastricht. Es, en cierto sentido, una continuación del Comité de Gobernadores de Bancos Centrales, cuyos bancos forman el *IME*. Asume, por tanto, las funciones de un cuerpo que ha sido importante en sí mismo. Pero se trata, sin embargo, de un animal perteneciente a una especie distinta. En primer lugar, posee un presidente y su equipo. En segundo lugar, tiene su independencia garantizada (artículo 8). En tercer lugar, tiene funciones específicas en relación con la segunda fase. Estas están señaladas en los artículos 2 y 5 de su estatuto, que incluyen sobre todo:

- El reforzamiento de la coordinación de las políticas monetarias con vistas a asegurar la estabilidad de precios.
- Hacer los preparativos requeridos para el establecimiento del sistema europeo de bancos centrales y para la conducción de una política monetaria única, así como la creación de una moneda única en la tercera fase.

Con la muerte efectiva del SME, el pilar de la política monetaria que aquellos que diseñaron el Tratado de Maastricht tomaron por garantizado

desaparece. Es bastante improbable que sea restaurado. Todos los estados miembros, tanto los fuertes como los débiles, continúan, por lo tanto, en proceso de redefinición de las bases de sus políticas monetarias. Por una serie de razones económicas generales, bastante alejadas de los requerimientos específicos de un fácil avance hacia la UME, parecería altamente deseable que sus esfuerzos fueran coordinados y que se eludieran las, como mínimo obvias, incompatibilidades. El mandato del IME para coordinar las políticas monetarias ha asumido, por tanto, una importancia completamente nueva. El propio Bundesbank ha reconocido este hecho en relación a la planificación a medio plazo para la UME. En una serie de recientes declaraciones, entre las cuales figura el documento que el profesor Issing presentó en una conferencia en octubre, y que fue la más extensa, antiguos funcionarios del Bundesbank han enfatizado la importancia vital del consenso en las prioridades y formas de producir una política monetaria común dentro de la UME y, por tanto, de la relevancia del IME como catalizador de acuerdos. Una prueba incluso más importante de la efectividad del IME será, sin embargo, su capacidad de representar un papel constructivo, si no determinante, en la discusión y dirección de las políticas monetarias a lo largo de la Unión a corto y medio plazo. No puede ser un banco central, como el Bundesbank ha enfatizado siempre. Pero puede y debe, sin embargo, representar un papel dirigente a la hora de crear condiciones alternativas al pilar del marco y al ERM.

El IME tiene, pues, una serie de funciones asesoras en su estatuto. El artículo 5 comienza de la siguiente forma:

«De acuerdo al artículo 109f (4) de este tratado, el consejo del IME podrá formular opiniones o recomendaciones sobre la orientación global de la política monetaria y de tipos de cambio, así como sobre medidas que estén relacionadas y hayan sido introducidas en cada estado miembro. El IME podrá someter opiniones o recomendaciones a los gobiernos y al Consejo sobre políticas que puedan afectar a la situación monetaria interna o externa en la Comunidad».

El artículo 11 obliga al IME a preparar un informe anual sobre la evolución monetaria y financiera y a someterlo al Parlamento Europeo, la Comisión, el Consejo y el Consejo Europeo.

A la hora de cumplir estas obligaciones, el IME tendrá la inestimable ventaja de ser un recién llegado con una reputación por hacer más que por salvar. Los antecedentes de Lamfalussy como autor principal y coordinador de una serie de destacados informes del BIS es particularmente importante

a este respecto. El IME podría convertirse en el actor individual más influyente dentro de la política de convergencia. Por supuesto, tendrá que trabajar a través de y con las instituciones establecidas. Sin embargo, unos informes independientes, razonables y contundentes sobre las políticas económicas y monetarias de los distintos estados miembros realizados por una fuente no comprometida, ubicada en Francfort y encargada de prepararse para un momento específico de decisión política en 1997 o 1999, podrían tener un efecto catalizador mucho mayor que el que produjese la Comisión, y no digamos el Comité Monetario.

Resumiendo. El IME no debería ser visto como *la panacea* que pueda subsanar las deficiencias de los gobiernos y clases políticas de Europa. Las decisiones más importantes que determinen la duración y el final de la segunda fase serán tomadas por los políticos nacionales operando, como es de esperar, en un clima político y económico más esperanzador de 1995 en adelante. El IME puede, sin embargo, asumir un papel de liderazgo sobre el telón de fondo del consenso de una especie de dirección económica que fue esbozada en la primera parte de este documento. En otras palabras, no se trata de pedir a los políticos que prediquen «otro camino» como de contar al electorado ante el cual es eventualmente responsable: dónde se están quedando cortos en las obligaciones que han aceptado, por qué está ocurriendo eso y qué hay que hacer para subsanar esa situación. Una institución supranacional como el IME no puede operar en un vacío político. No hay, sin embargo, nada que sugiera que, aun en términos conceptuales, la clase política europea esté a punto de abandonar su consenso subyacente.

## 2. Desempleo

Como han indicado todas las recientes reuniones del Consejo Europeo, el desempleo está ahora a la cabeza de la agenda política. Sobre este telón de fondo no es sorprendente que el presidente de la Comisión haya interpretado su mandato de preparar un Libro Blanco como en ciertos aspectos comparable al mandato otorgado a Lord Cockfield a principios de 1985. Su publicación dentro de unas semanas será forzosamente, en consecuencia, un «gran acontecimiento».

Sobre este telón de fondo puede parecer perverso sugerir que el mayor peligro al que se enfrentan las instituciones comunitarias, y más en particular la Comisión, en este contexto es malinterpretar qué pueden hacer y qué no. Como el desempleo nos afecta a todos, y como indudablemente vivi-

mos en una economía europea crecientemente integrada, el desempleo es un problema común. Resulta, por tanto, enteramente apropiado que la Unión discuta este problema y que haya, lo antes posible, una respuesta coordinada. Sin embargo, aun sin el Libro Blanco, resulta lamentablemente obvio, en primer lugar, que no hay «soluciones comunes» claras, y, en segundo, que todas o la mayor parte de las medidas relevantes dedicadas al problema han de ser acometidas por autoridades públicas por debajo del nivel comunitario, por no hablar de los agentes económicos privados. Como ha hecho notar la propia Comisión en un documento sometido al Consejo Europeo en junio de 1993:

«El problema del empleo no puede ser resuelto sólo con el crecimiento económico... Un aumento económico del 3,5 por 100 con un crecimiento de la productividad del 2 por 100 en la segunda mitad de los ochenta, mantenido a lo largo del resto de esta década, dejaría aún a la Comunidad cerca de un objetivo del 5 por 100 de desempleo».

El principal desafío de la Comisión —y del Consejo— en 1994 será, por tanto, alentar un debate a lo largo de la Comunidad; pero al mismo tiempo eliminar la impresión de que, sobre la base del sentido común, los principios de subsidiaridad, responsabilidad y capacidad están principalmente en otra parte. En una época de depresión política y económica, es natural que los líderes políticos busquen un nuevo «mito» en torno al cual las fuerzas políticas puedan coaligarse y a través del cual la Comunidad se pueda relanzar. El mercado único sirvió admirablemente para esta función en los años ochenta. Una estrategia de empleo para toda la Unión no puede, sin embargo, cumplir la misma función en los noventa. Como sugerirá el siguiente párrafo, sería más sensato buscar otro lugar para nuestros mitos y más beneficioso, a largo plazo, para el propio empleo.

### 3. Ampliación

Hasta ahora, la ampliación de la Comunidad para incorporar a los estados de la EFTA que desean la adhesión y, eventualmente, a los estados asociados de la Europa central y oriental, ha sido contemplada en muchos círculos como un mal necesario al que había que hacer frente, pero que causaría un daño considerable a unas instituciones supuestamente frágiles. A pesar de esto, y casi sin que los comentaristas se dieran cuenta, la Comunidad ha recorrido de hecho un camino muy largo hacia adelante haciendo frente a sus obligaciones.

En lo que concierne a los países de la EFTA, la posición ya está clara. Si sus electorados lo aprue-

ban, los cuatro países tendrán pocas dificultades para adherirse a la Comunidad en 1995 o 1996. Sin embargo, el desarrollo de las relaciones entre la CE y los estados asociados es incluso más destacable en muchos aspectos. Si hasta 1989 la CE, como comunidad, apenas tenía relaciones con ninguno de los países en cuestión, luego ha pasado a ampliar sus contactos a todos los niveles: desde los acuerdos de cooperación y comercio, que en muchos aspectos han sido totalmente innovadores para su época, pasando por acuerdos de asociación hasta llegar al consejo de Copenhague, que aceptan el principio de la futura adhesión y prometen el inmediato desarrollo de una «relación estructurada... dentro del marco de un diálogo multilateral reforzado y ampliado y de la concertación en asuntos de común interés». Si se hace honor a esta última promesa, los estados asociados se convertirán en los próximos años en participantes en el proceso político comunitario, tanto como los países de la EFTA lo han sido a lo largo de los últimos diez años, desde la Declaración de Luxemburgo de 9 de abril de 1984.

Una evolución de esta clase tiene que provocar forzosamente un gran impacto sobre el marco de la política económica en el resto de la década. Si se maneja mal, podría causar problemas, ya que cuanto más se acercaran los estados asociados a la Comunidad, más evidentes serían las discrepancias entre la forma en que estos tratados y el tratamiento que reciban de los estados miembros más pobres. Es difícil de creer, por ejemplo, que los actuales planes financieros, que prevén la transferencia de casi 30.000 millones de ecus al año hacia los países más pobres de la Unión en la segunda mitad de esta década, y aproximadamente el 10 por 100 de esta suma para los estados asociados de la Europa central y oriental, se pueden mantener dentro de lo posible.

Sin embargo, el problema podría convertirse en una oportunidad. En términos económicos, existe la evidencia cada vez más apremiante de que una combinación de políticas ilustradas de acceso al mercado con unas transferencias financieras más sustanciales a los estados asociados tendría un impacto rápido y muy considerable sobre la Unión, acosada como está por la recesión y un desempleo elevado. Ya de por sí este factor debería ser un incentivo para intentar ser más audaces. Sin embargo, hay otra consideración enteramente distinta, pero no por ello menos importante, que habría que tenerse en cuenta. Ya se ha hecho referencia antes a la crisis de legitimidad y a la necesidad de «mitos» que sirve de punto de reunión a fuerzas políticas que difieren en otros aspectos. Sobre el telón de fondo de la imparable crisis en Yugoslavia

y de la ansiada seguridad europea en general (por no hablar de la preocupación por la situación económica), la decisión del Consejo Europeo —reconstruido con nuevos líderes capaces de tomar decisiones estratégicas— de ampliar la Unión podría tener más impacto sobre la opinión pública que los programas de 1992, que se presentaron a mediados de los ochenta. Además, esta decisión debe ser tomada en 1996 para incluir a los estados asociados. Finalmente, hay pocos eslóganes políticos mejores que la paz y la prosperidad.

Las grandes decisiones que implica una «nueva aproximación» a la Europa central sólo podrán probablemente ser implementadas después de 1995, cuando el ciclo político se haya autocorregido. Mucho antes, sin embargo, se puede hacer el trabajo preparatorio, aunque respecto al mercado único, el último gran «mito», sea durante un período el pesimismo y la recesión.

#### 4. Reforma de la Comisión

La reforma de la Comisión lleva mucho tiempo pendiente. Muchos de los deseos fueron enumerados hace casi quince años en el informe Spierenberg. Otros elementos han sido destacados en sucesivos informes del Tribunal de Cuentas, que ha llamado la atención con razón sobre serios problemas en la estructura de dirección de la Comisión. Finalmente, aunque no por ello en último lugar, el aumento del papel de la Comisión en el Tratado de Maastricht sólo ha servido para subrayar la inadecuación de su actual organización, que data en muchos aspectos de un período en el que la Comunidad se ocupaba casi exclusivamente del comercio y la agricultura.

Sería alentador creer que la Comisión puede hacer el trabajo por sí misma. Sin embargo, el asunto ha estado tanto tiempo sobre la mesa que uno tiene que ser escéptico. Por esta razón, parecería que el procedimiento más sensato sería que en una de las próximas reuniones del Consejo Europeo se nombrase un nuevo presidente y se tomase la decisión de establecer un cuerpo de revisión independiente del que el nuevo presidente formaría parte. Su mandato debería ser amplio, incluyendo como mínimo el tamaño y estructura interna de la propia Comisión, la relación entre comisarios, gabinete y servicios, coordinación, competencias de la Comisión en las «nuevas áreas» políticas, incluyendo por supuesto la UME, la política de personal y selección del mismo y, por supuesto también, la responsabilidad ante el Parlamento Europeo y, más en general, ante el electorado europeo.

En el contexto del presente documento ya se ha dicho lo suficiente en un apartado previo para indicar que la reforma de la Comisión es una condición previa para la efectiva operatividad de la UME y, por tanto, de la segunda fase antes de que lleguemos a ella.

#### 5. Conferencia intergubernamental de 1996

El apartado anterior ha aludido ya a la conferencia intergubernamental de 1996. Una vez más, una promesa realizada en el Tratado de Maastricht ha adquirido, como consecuencia de la crisis de 1992-1993, un significado completamente nuevo. Ahora la conferencia tendrá que abordar algunas de las profundas fuentes de malestar que han salido a la luz a lo largo de los dos últimos años. Tendrá que ser, pues, por consenso común, la última conferencia intergubernamental en bastante tiempo. Europa simplemente no puede permitirse otra vez este costoso proceso político dentro de la misma generación. Por tanto, prepararse para ella es una cuestión de gran urgencia.

En términos de política económica, las cuestiones que habrá que tratar incluyen asuntos grandes y pequeños. Lo que sigue es una lista ilustrativa más que exhaustiva:

- ¿Debe mantenerse el criterio de Maastricht relativo a la banda estrecha del ERM? Parece altamente dudoso, ahora que se ha abierto la caja de Pandora, que se pueda volver a cerrar la tapa en la misma forma y con los mismos contenidos que antes. Si esto es así, ¿cómo habría que reformular este particular criterio?

- ¿Debe tenerse en cuenta el impacto «cíclico» de la recesión en los déficit públicos o, en el caso de la República Federal de Alemania, el peso excepcional de la unificación alemana? Si es así, ¿cómo deberían estimarse estos factores especiales?

- ¿Se pueden hacer excepciones? El Tratado de Maastricht deja cierto espacio a la discrecionalidad política. Sin embargo, a la luz de las reservas realizadas por el Bundestag al ratificar el tratado y, más aún, de la sentencia del Tribunal de Karlsruhe, el margen de maniobra parece haberse reducido significativamente. En ciertos casos, sin embargo, una adherencia estricta a la letra de la ley podría llevar a posturas poco confortables si no insostenibles. El caso más obvio es Bélgica. Si la ley se interpreta de manera estricta, Bélgica tendrá pocas posibilidades de entrar a la UME durante mucho tiempo. Es difícil, sin embargo, dejar a Bélgica fuera de una Unión que incluya a Alemania, Francia, Luxem-

burgo y los Países Bajos o, si esto ocurre, que Bélgica pudiera sobrevivir como tal por mucho tiempo.

- Suponiendo que sólo unos cuantos estados miembros constituyan una unión monetaria en 1999 (o 1997), ¿son adecuados los arreglos previstos en el Tratado de Maastricht para los no participantes?

- ¿Cómo hay que tratar a los estados asociados de la Europa central y oriental? No serán miembros en 1996, pero su adhesión eventual tendrá que ser prevista a la luz de las conclusiones de Copenhague. El resultado de estas discusiones tendrá además un gran peso sobre toda la estructura del presupuesto.

- ¿Qué hay que hacer con los países que se queden fuera? El Tratado de Maastricht —y el tratamiento especial dado a Dinamarca en Edimburgo— admite que ciertos países pueden quedarse fuera. Ni el tratado ni las conclusiones de Edimburgo discuten qué consecuencias prácticas puede tener esa opción.

Como indica este último juego de preguntas, asuntos que en apariencia tienen un carácter exclusivamente económico demuestran tener un alto contenido político cuando se les examina más de cerca. La UME no debería ser vista como un medio para un fin (político), sino como parte de ese fin. El Bundesbank está enteramente justificado para recalcar una y otra vez, como ha hecho los últimos meses, el crucial significado de la infraestructura política de la Unión. En un sentido muy real, por tanto, *cualquier* aspecto de la CIG de 1996 es relevante para la cuestión de hacer política económica en los últimos años del presente siglo.

## **CONCLUSION: UME DESPUES DE TODO**

Por razones que ya han sido enumeradas varias veces, todo lo hecho antes de 1995 tendrá casi con seguridad un carácter provisional, o quizá sea mejor decir preparatorio. Simplemente, no tendremos los líderes que puedan pronunciarse hasta que los electorados hayan tomado sus decisiones en 1994 y 1995. Incluso entonces sería una locura imaginar que la Unión Europea avanzará sin esfuerzo con la marcha directa. La medida en que lo haga dependerá en parte de la calidad del trabajo preparatorio que se haya hecho entre 1993 y 1995, pero aún más de las personalidades de aquellos que ganen las elecciones de los próximos dos años y del desarrollo europeo y global. Podrían estar gestándose algunos golpes desagradables. Dentro de un contexto estrictamente europeo, por ejemplo, es bastante posible que dos o tres de los actuales paí-

ses candidatos de la EFTA vean rechazados sus tratados de adhesión por sus electorados. Si esto ocurriera, sería un golpe negativo no sólo para los países afectados sino para la Unión en su conjunto, de consecuencias imprevisibles, pero casi con certeza negativas en Dinamarca, el Reino Unido y posiblemente Alemania.

Hay, por tanto, muchas incertidumbres sobre el futuro. Por esta razón, cualquier intento de adivinar cómo alcanzaremos la UME en algún momento posterior a 1995 ha de ser muy aproximativo. Sin embargo, tomando como punto de partida el cuadro general reflejado en este ensayo, que muestra un sistema político y económico dañado, pero en modo alguno destruido, que es más dinámico que estático, que responde a necesidades bastante obvias impuestas por la interdependencia dentro de Europa y finalmente, aunque no por ello con menos importancia, que ha sido tratado dentro de un orden global en continua evolución, sin mencionar las conclusiones del consejo, que no han sido frecuentemente implementadas, parece probable que la próxima conferencia intergubernamental se encargará de:

- Negociar un nuevo tratado que consolide y clarifique la estructura de la Unión.

- Incorporar a ese tratado provisiones que calmen las inquietudes expresadas por el Bundesbank, el Tribunal de Karlsruhe y muchos otros sobre la disciplina y la responsabilidad.

- Crear una unión monetaria de núcleo duro, que se haga realidad antes del final de este siglo y que se base, con unas pocas excepciones obvias, en criterios similares a los del Tratado de Maastricht.

En cuanto a la identidad de esos países, parece probable que el grupo inicial consista en Alemania, Francia, Países Bajos, Luxemburgo, Austria y —por razones ya citadas anteriormente— Bélgica, que difícilmente podría ser dejada fuera. Es *posible* que como mínimo tres países nórdicos pudieran estar también involucrados, concretamente Dinamarca, Finlandia y Noruega, aunque grandes cuestiones políticas pesan sobre daneses y noruegos. Respecto a los suecos, las actuales proyecciones sugieren que su deuda pública seguirá siendo demasiado alta por el resto de este siglo. En otros lugares, Irlanda, Portugal y, por supuesto, España *podrían* cualificarse aún, pero será muy difícil. Podría ser mucho más fácil para los checos y, posiblemente, los húngaros: los primeros, inflación aparte, ya están cualificados y su tasa de inflación está disminuyendo rápidamente, por lo que bien podrían estar en el primer grupo.

De los estados miembros existentes, Grecia, Ita-

lia y el Reino Unido también podrían quedarse fuera de la primera unión monetaria. El caso griego parece virtualmente desesperado en términos de cualquier criterio ya existente o supuesto. En cuanto a los italianos, aún es posible que, como consecuencia de una revolución actualmente en marcha, el país pudiera dividirse, y en ese caso la Italia del norte de Roma se convertiría casi con certeza en una de las economías con más éxito de Europa. Sin embargo, a no ser que y hasta que se elimine la incertidumbre política, es difícil ver cómo podrían acomodarse los italianos a una UME de núcleo duro. En cuanto a los británicos, el problema es principalmente, aunque en modo alguno exclusivamente, político. Con el actual gobierno «seguro» en el cargo hasta 1996 o incluso 1997, es difícil ver cómo podrían manifestarse ni sobre los principios ni sobre los detalles; por ejemplo, en el tema de un banco central independiente. Después, ellos o sus sucesores, necesitarán como mínimo dos o tres años para hacer los ajustes necesarios. Quizá, después de todo, la señora Thatcher haya ganado en lo que a su país se refiere.