

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.1063(Sem.65/3)  
22 de octubre de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

CEPAL  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Reunión de expertos sobre "La coordinación de las políticas macroeconómicas como factor de la integración en América Latina y en Europa" \*/

Santiago de Chile, 28 y 29 de octubre de 1991

**LAS NUEVAS ENCRUCIJADAS DE LA CONSTRUCCION EUROPEA \*\*/**

---

\*/ Esta reunión es realizada por la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL, en el marco del Proyecto FRA/90/S33, "Coordinación de las políticas macroeconómicas como factor de la integración en América Latina y en Europa", con fondos del Gobierno de Francia.

\*\*/ Resumen del documento preparado por el señor Gérard Lafay y la señora Deniz Unal-Kesenci, consultores del Proyecto FRA/90/S33. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

## INDICE

	<b><u>Página</u></b>
<b>SINTESIS .....</b>	<b>1</b>
<b>I. HACIA EL GRAN MERCADO .....</b>	<b>2</b>
1. Del mercado común al mercado único de bienes y servicios .....	2
2. La desreglamentación de los servicios de transporte .....	3
3. Infraestructura y mercados públicos .....	4
4. Armonización de la tributación indirecta .....	4
5. Servicios financieros y mercado único de capitales .....	5
6. La libre circulación de las personas y el mercado laboral único .....	6
<b>II. HACIA LA GRAN EUROPA .....</b>	<b>8</b>
1. Profundización monetaria de la construcción europea .....	8
2. Objetivo final de una moneda única .....	9
3. Condiciones coyunturales de la unificación monetaria .....	9
4. Condiciones estructurales de la unificación monetaria .....	10
5. Etapas sucesivas de ampliación de la Comunidad .....	11
6. El horizonte hacia el año 2000 .....	11

## SINTEISIS

El proceso de integración europea, que comenzó en los años cincuenta, primero con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, más tarde con la Comunidad Económica Europea, se ha reactivado durante los últimos años. La perspectiva del mercado único, que debe entrar en vigor el 1º de enero de 1993, se define cada vez con mayor precisión. Asimismo, la integración seguirá adelante más allá del mercado único, con la implantación de la unión económica y monetaria, cuya primera etapa ya vio la luz en julio de 1990, mientras comienza ya a perfilarse un proyecto de unión política.

Paralelamente a este esfuerzo de profundización, se aprecia un nuevo movimiento de expansión, ya esbozado por la reunificación alemana. Una gran Europa se divisa en el horizonte, por cuanto la CEE no puede sino acercarse a los demás países de Europa occidental, agrupados en la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI), ni tampoco podrá mantener sus puertas cerradas a los países de Europa central que han emprendido la vía de la economía de mercado. La construcción de una Europa unida, aunque a distintas velocidades, será sin duda el único medio para conciliar, en los años que vienen, la voluntad de profundización con la necesidad de expansión.

## I. HACIA EL GRAN MERCADO

El 1º de enero de 1993 se creará un mercado único entre los doce países miembros de la Comunidad Económica Europea. Para comprender el alcance de este acontecimiento conviene, en primer lugar, situarlo en relación al "mercado común", que representaba la etapa anterior de la integración económica en Europa occidental. Para permitir la libre circulación de bienes y servicios, la creación del mercado único implica profundas modificaciones en cuanto al papel de los Estados, en materia de modificaciones de reglamentos, de gastos de infraestructura, de mercados públicos, o incluso de tributación indirecta. Sin embargo, como es lógico, el mercado único se extenderá también a los factores de producción (capital y trabajo), y los problemas planteados por esto último tienen relación con los procesos de unión económica, monetaria y política que ya se han iniciado en diversos grados en toda Europa.

### 1. Del mercado común al mercado único de bienes y servicios

Tal como fue concebido por el Tratado de Roma, firmado en 1957, la primera etapa correspondía principalmente a una unión aduanera. Por consiguiente, se tradujo en una abolición de los derechos arancelarios, en un comienzo entre los seis miembros fundadores de la Comunidad, y más tarde con los seis países que adhirieron a ella, mientras se aplicaba un arancel externo común a terceros países. En materia agrícola se adoptó un sistema especial: un mercado único muy reglamentado en el cual, en principio, se fijaba un precio único para cada producto a nivel europeo, el que se garantizaba a los productores, y dentro del cual se contemplaba un mecanismo de gravamen previo en los intercambios con el resto del mundo (para las importaciones) o de reintegro (para las exportaciones).

La nueva etapa de integración europea, que comenzará el 1º de enero de 1993, tiene entre sus objetivos profundizar el "mercado común". Dicha etapa fue concebida a partir del Libro Blanco presentado en junio de 1985 en Milán, y donde se enumeraban las 282 medidas necesarias para la construcción de este gran mercado a escala de los Doce. El Acta Unica Europea, que entró en vigor en julio de 1987, definió el gran mercado como un espacio sin fronteras interiores, en el que se garantizaba la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales.

La libre circulación de mercancías entre los países no puede instaurarse sólo mediante el principio del libre intercambio. La sustitución de los 130 formularios anexos a la mercancía por un documento administrativo único, desde enero de 1988, simplificó sustancialmente los procedimientos. Desde entonces, la intervención de los servicios de aduana estará circunscrita sólo a los intercambios de la Comunidad con terceros países. A partir de 1993, en cambio, se reforzará la vigilancia de las fronteras externas de la Comunidad. La abolición de fronteras territoriales, en este contexto, implica una redefinición del papel de los servicios aduaneros nacionales, así como un programa de readaptación profesional de los agentes de dichos servicios.

Las normas y las reglamentaciones técnicas, que durante mucho tiempo fueron intocables en relación con cualquier intervención comunitaria, se han visto sujetas a un desmantelamiento espectacular desde 1987. Los avances se han logrado gracias a la sustitución del principio de armonización, que requiere de unanimidad en las decisiones, por el principio de reconocimiento recíproco de normas y reglas. En el marco de este nuevo enfoque, los Estados miembros se limitan a definir en forma unánime sólo las exigencias esenciales en materia de protección del medio

ambiente, de la salud y seguridad de los consumidores, sin tomar en consideración todos los elementos de un mismo producto.

En lo que respecta a la unificación del mercados de servicios, los progresos han sido mucho más lentos que en el mercado de bienes. A priori, la internacionalización de una actividad puede realizarse de dos maneras diferentes: ya sea mediante el comercio o mediante la reubicación. Sin embargo, si bien hay una equivalencia entre ambas formas en el caso de los bienes, predomina la segunda en el caso de los servicios, cuya característica consiste en ser simultáneamente producidos y consumidos y, por lo tanto, no almacenables.

A estas dos formas de internacionalización de los servicios corresponden dos tipos de liberalización: la libre prestación debe favorecer el comercio internacional en aquellos casos particulares en que éste es susceptible de desarrollarse, mientras la libertad de establecimiento debe autorizar la reubicación del conjunto de las actividades de los servicios.

- la libre prestación de servicios, reconocida en el Tratado de Roma, ya se aplica en forma amplia, si bien algunas prestaciones aún se encuentran muy reglamentadas, tanto en el sector del transporte, que constituye el objeto de un esfuerzo específico en la construcción del mercado único, como en el sector de los seguros.

- la libertad de establecimiento plantea el problema de la libre circulación de los factores de producción. Para los particulares, se ha visto obstaculizada por la falta de reconocimiento recíproco de los títulos y de las calificaciones en la mayoría de las profesiones, aunque este obstáculo actualmente tiende a desaparecer; para las empresas, dicha libertad se ha visto frenada por la ausencia de una legislación común para las sociedades, pero sobre todo por la estricta compartimentalización de los servicios financieros, que hoy día debe dar lugar a un mercado único de capitales.

## **2. La desreglamentación de los servicios de transporte**

La fuerte reglamentación de los servicios de transporte, así como el carácter estratégico de este sector para la libre circulación de las personas y las mercancías, justifican el esfuerzo particular que se ha dedicado al tema. De hecho, las medidas adoptadas se refieren esencialmente al transporte vial, aéreo y ferroviario, dado que el transporte marítimo está sujeto a una menor reglamentación, mientras que el transporte fluvial sólo concierne algunas regiones.

En cuanto al transporte por carretera, se hicieron importantes progresos en el Consejo de diciembre de 1989, durante el cual se aprobó la supresión de todas las restricciones cuantitativas para el transporte de mercancías entre los Estados miembros, lo que entrará en vigencia el 1º de enero de 1993. Además, a partir de esa fecha, el transporte por carretera funcionará con plena libertad.

En cuanto a la aviación civil, ámbito por demás cerrado, la liberalización efectiva data sólo de fines de los años ochenta, si bien a partir de entonces se hicieron importantes progresos. En 1992 se dará comienzo a la segunda fase de liberalización del transporte aéreo. Esto permitirá crear las condiciones en que las compañías podrán adaptarse a la liberalización en cuanto a la fijación de tarifas o de cupos de transporte, antes de la apertura completa del sistema en 1993. La Comisión ya propuso, en julio de 1991, un programa para la tercera y última etapa. Se prevé que la apertura de

los mercados será alcanzada al ponerse en práctica, sin limitación alguna, la "quinta libertad" y el "cabotaje", tanto para el transporte de personas como de mercancías.

En el caso del transporte ferroviario, la liberalización de los ferrocarriles, el desarrollo de los trenes de alta velocidad y los transportes combinados constituyen los tres puntos del programa comunitario. La fijación de tarifas internacionales mediante negociaciones bilaterales y la repartición del producto por las compañías nacionales participantes otorgan a este sector un carácter particular, que recuerda el caso de la aviación civil. La abolición de las trabas en el marco del mercado único no se encuentra sino en estadio de proyecto.

### **3. Infraestructura y mercados públicos**

Más allá de la desreglamentación, la reorganización del transporte ferroviario a escala comunitaria se inscribe en el marco de un amplio proyecto de redes transeuropeas. Partiendo del principio que el mercado único será una realidad en 1993, este proyecto tiene como objetivo volver a establecer, en una perspectiva amplia, un equilibrio entre las regiones centrales y periféricas en toda Europa, mediante el reforzamiento de los lazos de la CEE con los países de la AELI, por un lado, y con los de Europa del Este, por otro. Los enlaces ferroviarios, la red vial y los transportes marítimos forman parte también de este proyecto, así como las telecomunicaciones, los sistemas de control del espacio aéreo, y las interconexiones de distribución eléctrica y de gas.

Mientras que las futuras redes transeuropeas, por su propia naturaleza, son de interés para el conjunto de la Comunidad, no sucede lo mismo con los actuales gastos de los Estados miembros. Muy por el contrario, los mercados públicos habían constituido hasta hace muy poco un campo exclusivamente nacional. Dos directivas comunitarias aprobadas en los años setenta, relativas a las obras públicas y los suministros, tenían como objetivo coordinar los procedimientos nacionales de registro en los mercados introduciendo un mínimo de reglas comunes. Estas fueron deliberadamente pasadas por alto o soslayadas por las autoridades encargadas de adjudicaciones, las que, hasta el día de hoy, han preferido siempre jugar la carta nacional.

Tres directivas, aprobadas desde fines de los años ochenta, han transformado completamente el sector de los mercados públicos en el seno de la CEE. Las dos primeras, que entraron en vigor al comienzo de 1989 y 1990, abrieron respectivamente a la competencia de las adquisiciones públicas de suministros y las obras públicas. La última, aprobada por el Consejo de Ministros de Industria el 22 de febrero de 1990, se refiere a los sectores excluidos del Acuerdo General de Aranceles y de Comercio (GATT) que, hasta hoy, no habían conocido la competencia internacional. Una cuarta directiva, aprobada por el Consejo europeo en 1990, tiene como objetivo crear en todos los Estados miembros medios jurídicos o administrativos para exigir la correcta aplicación de las directivas de apertura a la competencia.

### **4. Armonización de la tributación indirecta**

En la Comunidad, en relación a las corrientes de intercambio, el paso por aduana es actualmente la instancia en que se paga el impuesto sobre el valor agregado (IVA). Se aplica la tasa del país importador, es decir, del país donde la mercancía será utilizada o consumida. En el caso de un mercado único, donde los intercambios entre Estados miembros se asimilarán a las compras y ventas dentro de un mismo país, deberían desaparecer las nociones de importación y exportación. En

términos más sencillos, debería desaparecer el principio actual de territorialidad sobre el cual se basan los actuales sistemas del IVA.

Las primeras propuestas de la Comisión, que postulaban el pago del IVA en el momento de la compra, aplicando las tasas del país productor, se inscribían en esa lógica. Los Estados miembros las rechazaron, argumentando que si bien disminuyen las distorsiones de la competencia gracias al acercamiento que la adopción del sistema implica, aumentan, en cambio, los riesgos de fraude, en la medida en que se mantengan separadas las entidades fiscales. Puesto que no se logró un acuerdo inmediato y definitivo antes de enero de 1993, los Doce subscribieron un compromiso para crear un "sistema transitorio del IVA" para el período 1993-1996.

Este acuerdo, adoptado en noviembre de 1990, define las modalidades de control necesarias para que el pago del IVA sobre las mercancías sea transferido, a partir de 1993, de la frontera al lugar de destino. La Comisión espera que el paso a un régimen definitivo, que contemple el pago del IVA en el país de origen, podrá llevarse a cabo después de 1996. Se han adoptado medidas similares para los impuestos al consumo.

En lo relativo a las tasas, el principio de una armonización sistemática entre los Estados miembros ha sido descartado. El nuevo método consiste en la fijación de una tasa mínima. El texto aprobado por el Consejo recientemente, en junio de 1991, prevé, a partir de enero de 1993, la aplicación en todos los Estados miembros de una tasa normal de IVA igual o superior al 15%. Los Doce tienen igualmente la posibilidad de aplicar una o dos tasas reducidas, con un mínimo al menos equivalente al 5%. En cuanto a los impuestos al consumo, la idea de una unificación total ha sido descartada por completo, dado que el acuerdo de junio de 1991 propone, al igual que para el IVA, la aplicación de un sistema de tasa mínima a partir de 1993.

#### **5. Servicios financieros y mercado único de capitales**

La liberalización completa del movimiento de capitales en la Comunidad entró en vigor el 1º de julio de 1990, fecha en la cual se suprimieron los controles cambiarios. Esta supresión es una condición necesaria, aunque no suficiente, para alcanzar un mercado único de capitales. Además de armonizar la tributación directa, un mercado único implica la supresión de las barreras derivadas de las normas nacionales en el ámbito de los servicios financieros. Lo decisivo es saber si basta con desreglamentar este campo, o si, en ciertos casos, los controles nacionales deben ser sustituidos por nuevas normas establecidas a nivel comunitario.

A partir del Acta Unica, hay tres directivas importantes aprobadas para el sector bancario. La primera, que data de 1989, postulaba una definición común de los fondos propios, mientras que la segunda, ocho meses después, definió un coeficiente de solvencia común. La directiva de diciembre de 1989, titulada "Segunda directiva de coordinación bancaria", establece una acreditación bancaria única que permite a los establecimientos de crédito que la hayan obtenido ofrecer toda su gama de servicios en todos los Estados miembros, a partir de 1993, sobre la base de someterse al control del país de origen.

Estos progresos logrados en el sector bancario abren una nueva era en la unificación financiera de los Doce, aunque la falta de armonización en materia de impuestos sobre el ahorro oscurece algo este cuadro. Asimismo, la propuesta de directiva sobre servicios de inversión

(corredores de valores, gerentes de cartera, asesoramiento de inversiones, etc.), que data de 1988, aún no ha sido objeto de una "propuesta común" por parte de los ministros de Finanzas.

La liberalización de los seguros en la Comunidad ha resultado ser mucho más difícil que la de los servicios bancarios. El procedimiento es complejo y plantea problemas de legislación y de armonización fiscal. En 1988 se aprobó una directiva que abogaba por una libertad total para que aseguradores extranjeros pudieran cubrir riesgos industriales fuera de sus países de origen. La libre prestación de servicios (LPS) es aplicada a casi todos los seguros distintos del de vida. Se hace una distinción entre los grandes riesgos y los riesgos masivos. Para los primeros, existe total libertad de asegurar, pero el contrato de seguro de una empresa no puede asimilarse a esa categoría si no cumple con ciertos requisitos. En el caso de los riesgos masivos, se puede solicitar una acreditación a la compañía de seguros que desee funcionar con libre prestación de servicios. Las disposiciones técnicas están sujetas a las condiciones del país donde se asegura el riesgo.

El contenido de las directivas sobre seguro de vida revela la dificultad que experimentan los Estados para otorgar a la vez la libertad de establecimiento y la LPS a las compañías de seguros. Una primera directiva, de 1979, versa sólo sobre la libertad de establecimiento. Hubo que esperar hasta 1990 para aprobar una segunda directiva sobre la LPS. La Comisión introdujo recientemente una propuesta de directiva que contempla una acreditación única, además de un control ejercido sólo por el país de origen, y la unificación de las reglas prudenciales y de protección del consumidor.

La liberalización de los movimientos de capitales implica también una armonización de la tributación directa, tanto de las personas como de las empresas. Si bien entre los Doce existe un movimiento espontáneo hacia la unificación de las tasas más ventajosas relativas a los ingresos de los ahorros en el caso de las personas, se aprobaron en 1990 tres directivas sobre la tributación de las empresas que operan en varios países de la Comunidad. Gracias a estos textos, que entrarán en vigor a comienzos de 1992, las empresas que trabajan en varias regiones de la Comunidad no seguirán en desventaja frente a empresas cuya actividad se realiza sólo dentro de fronteras nacionales.

## **6. La libre circulación de las personas y el mercado laboral único**

La libre circulación de las personas en el interior de la Comunidad parece ser la condición más difícil de cumplir para la construcción de un gran mercado. Las negociaciones entre los Doce no han logrado aún ningún acuerdo sobre la materia. Ocho de los Estados miembros decidieron, por lo tanto, acelerar el proceso mediante la creación de un espacio de libre circulación que no comprende toda la Comunidad. El convenio complementario al Acuerdo de Schengen, firmado por Francia y Alemania, los países del BENELUX e Italia en 1990, seguidos de España y Portugal en 1991, tiene por objeto reforzar, en el marco de los países signatarios, los controles de las fronteras externas y la cooperación entre las fuerzas de policía, así como entre los sistemas jurídicos y administrativos. Sin embargo, la fecha de entrada en vigor de este texto aún no ha sido establecida.

La libre circulación de trabajadores actualmente existe en diez de los Estados miembros de la Comunidad; los ciudadanos españoles y portugueses necesitan hasta 1993 un permiso para trabajar en los otros países miembros. Sin embargo, no resulta fácil llevar a la práctica esta libertad reconocida en los textos comunitarios. Antes de proceder al reconocimiento recíproco de las calificaciones laborales, los Estados miembros quieren contar con seguridades de que exista correspondencia entre las mismas.

Al firmar una Carta que contiene doce derechos sociales fundamentales del trabajador europeo, la Comunidad ha deseado confirmar, en diciembre de 1989, la importancia de la cohesión social en el proceso de integración. Esta Carta, que carece de valor jurídico, representa un aporte meramente político, pero está respaldada por un programa de acción de 46 medidas legislativas. Sin embargo, exceptuando las condiciones de trabajo (salud y seguridad de los trabajadores), sobre las cuales el Consejo puede decidir por mayoría calificada, la unanimidad sigue siendo la regla y bloquea la aprobación de directivas.

Más allá de los principios generales consignados en la Carta, es evidente que la Comunidad se encuentra aún muy lejos de alcanzar una completa armonización social, que corresponda a un mercado único laboral. No sólo subsisten grandes diferencias entre los mecanismos de previsión social de los diversos países; sobre todo, no es concebible pensar, aún por muchos años, en una homologación de los salarios. En efecto, las diferencias de los niveles de desarrollo entre los países de la Comunidad siguen siendo considerables.

## II. HACIA LA GRAN EUROPA

El año 1991 se dedicó a la preparación de un tratado de Unión Económica y Monetaria que debería ser aprobado en diciembre, en Maastricht, durante el próximo Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad. Al final de la tercera etapa prevista, esta profundización en el ámbito monetario de la construcción europea se proyecta hacia la creación de una moneda única. Sin embargo, el proceso de unificación monetaria plantea numerosas dificultades, no sólo coyunturales sino sobre todo estructurales. A la vez, el contexto político del decenio de 1990 se inscribe en el marco de una expansión paulatina de la Comunidad Europea, lo cual llevará a reexaminar tanto su organización interna como sus relaciones con el resto del mundo.

### 1. Profundización monetaria de la construcción europea

La integración europea implica, en su forma completa, una unión económica y monetaria: la libertad total de circulación de las personas, bienes, servicios y capitales; la fijación irrevocable de las tasas de cambio en la Comunidad y, en su fase última, una unidad monetaria única. No cabe duda de que el Sistema Monetario Europeo (SME), creado en 1979, ha desempeñado plenamente su papel, mediante la creación de una zona europea de estabilidad cambiaria en el marco de una convergencia de las políticas económicas nacionales. El SME se fortaleció notablemente en 1990 gracias a la entrada de la libra esterlina en el mecanismo de cambio, que desde entonces abarca la casi totalidad de la Comunidad. Las únicas monedas aún no integradas son el escudo portugués y el dracma griego.

Sin embargo, en su forma actual, el SME no puede cubrir todas las exigencias de una integración europea cada vez más desarrollada. En efecto, no puede formular una política monetaria común, definida por una institución comunitaria, ni tampoco establecer un alto grado de coordinación de las políticas presupuestarias nacionales. El informe del Comité Delors sobre "la Unión económica y monetaria en la Comunidad europea", presentado ante el Consejo en abril de 1989, tiene como objetivo adelantar el proceso de integración mediante una profunda transformación del SME. Sin perjuicio de sus posteriores adiciones y enmiendas, dicho informe sigue siendo el documento de referencia esencial, dado que propone un programa de integración económica y monetaria en el cual se definen con claridad los objetivos de la unión monetaria, las nuevas instituciones necesarias y los instrumentos para lograrlo.

El proyecto contempla tres etapas sucesivas, si bien no han sido establecidos explícitamente los plazos de las respectivas etapas. La primera, que entró en vigor el 1º de julio de 1990 con la liberalización de los movimientos de capitales, está dedicada a reforzar la coordinación comunitaria, y también contempla la redacción y ratificación de un nuevo tratado. La segunda ha sido concebida como una etapa de aprendizaje de las nuevas instituciones, y la creación de una autoridad monetaria común es el elemento crucial. El paso a la última etapa implica la aplicación efectiva de la Unión económica y monetaria (UEM). Según el plan Delors, las paridades cambiarias serán fijadas de modo irrevocable, la autoridad monetaria común se encargará de la formulación y aplicación de la política monetaria y, finalmente, se procederá a adoptar una moneda única.

En el curso de 1990 la Comunidad demostró tener una sólida voluntad política para concretar la construcción de la UEM en el marco de las proposiciones del plan Delors. En octubre, los Estados miembros (con excepción del Reino Unido) adoptaron posiciones comunes en relación a la finalidad

del proceso, a la creación de una nueva institución monetaria y a las modalidades del paso a la segunda etapa. Esta se encuentra prevista para el 1º de enero de 1994, una vez que los parlamentos nacionales hayan aprobado la revisión de los estatutos fundacionales de la Comunidad (a más tardar a fines de 1992). Las modalidades de transición a la segunda etapa difieren en algunos puntos del Informe Delors.

La duración de esta fase transitoria, así como las condiciones de la transición a la tercera etapa, aún no han sido definidas. Se señala simplemente que en un plazo máximo de tres años a partir del comienzo de la segunda etapa, la Comisión y el Consejo de la institución monetaria rendirán su informe ante el Consejo de Economía y Finanzas y ante el Consejo de Asuntos Generales, con el fin de preparar la decisión relativa a la transición a la tercera etapa, que se producirá dentro de un plazo razonable.

## **2. Objetivo final de una moneda única**

Las disposiciones de 1990 relativas al programa de la UEM ocultan, no obstante, numerosas lagunas, tanto en aspectos presupuestarios de la integración europea como en cuanto a la función de la unidad monetaria europea (ECU) durante el periodo de transición. Las reacciones que despertó el Informe Delors fueron, de hecho, muy diferentes de un país al otro. Países como Francia e Italia preconizaban la adopción rápida de instituciones y políticas comunes. Otros, como Alemania y los Países Bajos, deseaban fortalecer la cooperación y la convergencia económica antes de aprobar disposiciones institucionales de gran envergadura. El Reino Unido formuló reservas aún más fundamentales. Así, si bien las disposiciones de 1990 representan un acuerdo sobre la primera etapa, el contenido del texto relativo a las etapas siguientes es vago y, por consiguiente, susceptible de ser modificado.

Según el Informe Emerson, publicado por la Comisión en octubre de 1990, la creación de una moneda única viene a representar la coronación del mercado único, dado que debería permitir a la vez mejorar la eficiencia a nivel microeconómico y reforzar la estabilidad macroeconómica y la equidad entre países y regiones. Sin embargo, ni el Informe Emerson ni el Informe Delors abordan realmente la función del ECU durante el periodo de transición.

Antes de llegar a una "moneda única", es evidente que resulta indispensable pasar por la etapa de una "moneda común" que desempeñara, en el plano internacional, una función cada vez más importante. De otro modo, el marco alemán seguiría siendo la moneda destinada a ocupar este lugar. La idea de un "ECU pesado", propuesta por J. Major, parece capaz de colmar un gran vacío. El ECU pesado corresponde a una moneda europea fuerte, cuya virtud residiría en que no podría depreciarse frente a otras monedas de la comunidad. En el curso del tiempo, el ECU se convertiría de por sí en la moneda más fuerte de la Comunidad, representando una moneda común, pero no única.

## **3. Condiciones coyunturales de la unificación monetaria**

El Informe Delors señaló la falta de convergencia de las políticas presupuestarias como una de las debilidades del SME. En efecto, cuando la política presupuestaria no es rigurosa y toma un sentido opuesto al de la política monetaria, se obstaculizan gravemente los esfuerzos para promover la estabilidad de los precios, para lograr un ajuste externo efectivo y para alcanzar estabilidad en los mercados cambiarios. El plan Delors abogaba por la creación de reglas obligatorias para limitar los déficit presupuestarios, la prohibición de financiar los déficits mediante emisión de circulante y la limitación de los préstamos extranjeros en monedas ajenas a los Doce. Sin embargo, lo dicho por el

Consejo sólo señala que en el curso de la segunda etapa se excluye el financiamiento monetario del déficit presupuestario, pero no impone restricciones presupuestarias a los Estados miembros.

El debate en el seno de la Comunidad versa sobre lo siguiente: para asegurar la cohesión de las políticas, ¿es mejor dar libre curso a las fuerzas del mercado? O bien, ¿es mejor intensificar la coordinación entre países, es decir, centralizar las decisiones en la CEE? Es evidente que será necesario contar con una estrategia más general, fundada a la vez en el mercado y en la coordinación, y no en una sola de estas soluciones.

La primera fase de la UEM está en vigor sólo desde julio de 1990, y ya se manifiestan tensiones considerables en el SME. Las alzas sucesivas de las tasas de interés a las que se vio obligada Alemania para financiar la reunificación, obstaculizan los esfuerzos por acelerar el crecimiento en los demás países de la CEE que presentan altas tasas de desempleo. En particular, la política económica del Reino Unido se orienta en un sentido diametralmente opuesto al de Alemania; las tasas de interés disminuyeron más de cuatro puntos en un solo año. Durante este tiempo, continuó aumentando el gasto público (en términos de porcentaje del producto interno bruto) en más de la mitad de los Estados miembros de la Comunidad; los ritmos de crecimiento más elevados correspondieron a Italia y a Alemania durante 1991.

#### **4. Condiciones estructurales de la unificación monetaria**

Más allá de las divergencias coyunturales, la regulación monetaria y presupuestaria en el seno de la Comunidad resultará muy difícil mientras no se supriman las disparidades estructurales, tanto a nivel nacional como a nivel de las regiones en el interior de los países miembros. Dichas disparidades son bastante grandes en la Europa de los Doce, dado que los ingresos por habitante varían de uno a tres: España, Irlanda, Grecia y Portugal están situados muy por debajo del promedio europeo en términos del PIB por habitante, sin que sus posiciones relativas hayan mejorado en los últimos diez años. Es claro que la adhesión de esos países aumentó sustancialmente las diferencias en los niveles de desarrollo en la Comunidad, y la dinámica de los países más avanzados no basta para mitigarlas a lo largo del tiempo.

Dadas las disparidades económicas existentes entre los Doce, la rápida creación de la UEM y su extensión al conjunto de la Comunidad tendría como efecto comprometer a todos los países en una lógica de unificación total de los mercados (bienes, servicios, capital y trabajo) a la manera de lo que sucede en un estado federado. En ese caso se hace necesario contar con un esfuerzo muy grande de compensación o nivelación para evitar un reforzamiento acumulativo de las regiones más ricas, por cuanto la población no está dispuesta a desplazarse en gran escala.

Bajo su forma actual, no sólo el presupuesto comunitario no está en condiciones de realizar ese esfuerzo en favor de las regiones más desfavorecidas sino, además, se ve afectado por una mala distribución del gasto, particularmente en el sector agrícola. La reforma presupuestaria de 1988 tenía como objetivo reducir la importancia de los gastos agrícolas con el fin de aumentar progresivamente la parte de los fondos estructurales destinados a los proyectos de ajuste sectorial y regional. En 1991, los gastos por concepto de acciones estructurales se acercan a 30% del presupuesto comunitario, mientras que en 1988 sólo representaban alrededor de 18%. Por otro lado, los gastos destinados a la política agrícola común (PAC) han estabilizado su proporción (más de 50%) desde hace cuatro años. Así, aunque la reforma presupuestaria de 1988 contribuyó a una mejor distribución de los

créditos, si no se completa mediante una reforma adicional de la PAC, corre el riesgo de volverse inoperante en un futuro muy cercano.

Para eliminar estas disparidades estructurales tan considerables es necesario mantener, durante un período suficientemente largo, las diferentes monedas nacionales, con tipos de cambio reales adecuados a la situación de cada país. Así, los países menos adelantados podrán beneficiarse de un tipo de cambio real más bajo que, por una parte, permite compensar su menor especialización con precios más competitivos y, por otra, permite atraer capitales extranjeros mediante una relación favorable entre la calidad y el costo de la mano de obra.

### **5. Etapas sucesivas de ampliación de la Comunidad**

Todo indica que la Comunidad no permanecerá limitada a los doce países miembros que la constituyen en la actualidad. En muchos sentidos, los seis miembros actuales de la Asociación Europea de Libre Intercambio (Austria, Suiza, Suecia, Islandia, Finlandia y Noruega) ya se encuentran integrados en el marco económico de Europa occidental, y su capacidad de seguir adelante con el proceso de integración demuestra ser a menudo superior a la de los países del sur de la Comunidad. Austria y Suecia ya están golpeando a las puertas de los Doce, y más allá de las perspectivas de un espacio europeo de libre comercio, es probable que la mayoría de los países de la AELI ya se habrán incorporado a la Comunidad antes de fines de la década.

La ampliación de la Comunidad también se extenderá hacia el este de Europa, después del hundimiento del bloque comunista. Esta ampliación ya abarca a Alemania del Este. Incluso antes que la RDA hubiese desaparecido como Estado, el proceso de unificación económica ya había comenzado el 1 de julio de 1990 (firma del Tratado de unión monetaria, económica y social de las dos Alemanias). Sin embargo, se trata de un proceso de integración muy particular, puesto que la unificación monetaria en la región del marco se tradujo inmediatamente en una uniformación basada en el sistema de precios de Alemania occidental, lo cual condujo a un rápido acercamiento en materia de niveles de salarios. Sólo los gastos masivos del Estado Federal en los cinco nuevos Lands podrán asegurar el éxito económico de la reunificación alemana.

Es indudable que la ampliación de la CEE hacia el Este no se detendrá ahí. Los países de Europa central tienen la mirada puesta en la CEE, con la cual existe una cercanía geográfica y cultural. Esta ya les presta asistencia mediante créditos y asegurando sectores de venta en sus mercados para sus productos. El retraso de estos países es enorme, puesto que primero deben pasar por una etapa de aprendizaje de la economía de mercado. Sin embargo, la Comunidad no podrá mantener sus puertas cerradas durante mucho tiempo si desea evitar graves desórdenes políticos y flujos masivos de migración. Al igual que sucedió con los países de Europa del Sur, se verá obligada a consolidar las democracias nacientes en Europa central, aceptando incluso el principio de adhesión de estos países en el marco de regímenes particulares.

### **6. El horizonte hacia el año 2000**

En la creación del mercado único, y más todavía en la aplicación de la Unión Económica y Monetaria, resulta difícil lograr que los Doce miembros de la Comunidad avancen al mismo ritmo. Los seis miembros fundadores son los que se encuentran a la cabeza, aunque Alemania deba asimilar la incorporación de la antigua RDA. Sin embargo, con excepción de Dinamarca, los países de incorporación más reciente a menudo deben ser objeto de medidas de excepción. Es cada día más

evidente que si se desea continuar en la vía de la profundización, y a la vez de la extensión de la Comunidad, Europa deberá avanzar a diferentes velocidades. Así, un pequeño número de países, que comparten un grado de convergencia económica más estrecho, podrían pasar rápidamente a la unión monetaria, mientras el resto podría conservar la diversidad de sus estructuras nacionales, acercándose a la vez, mediante mecanismos comunitarios de reequilibrio, al nivel de desarrollo de los primeros.

El movimiento de integración europea, que paulatinamente puede generalizarse hasta incluir el conjunto del continente (con excepción de la URSS), no debe hacer olvidar la situación de regiones geográficamente cercanas a Europa, y muy particularmente la de la mayoría de los países africanos. El estado catastrófico de las economías de esos países, junto a su crecimiento demográfico galopante, puede hacer temblar la ciega tranquilidad de una Europa en plena implosión demográfica. Los privilegios de los que gozan los países africanos en su comercio con la Comunidad, ya sea en el marco de los acuerdos de Lomé (África subsahariana) o de otros acuerdos de cooperación (África del Norte) no bastan para compensar su falta de competitividad. Europa, que ya enfrenta serios problemas de inmigración, debe encontrar medios más eficaces para una integración efectiva del continente africano a la economía mundial, si desea consolidar su propio movimiento de integración.

La Comunidad europea, que debe intensificar sus lazos con la periferia, tampoco podrá convertirse en una fortaleza ante el resto del mundo. Es cierto que las barreras no arancelarias que existen en diversos países de la Comunidad en el sector industrial, así como los actuales mecanismos de la PAC, aún contribuyen a una severa protección en algunos sectores. Debe señalarse, sin embargo, que los países de reciente industrialización del Asia que son los más afectados por el proteccionismo industrial europeo, han aumentado más que ningún otro grupo su participación en el mercado en la Comunidad. Además, y sobre todo la creación del mercado único, el 1º de enero de 1993, se traducirá de hecho, en la desaparición de las medidas proteccionistas nacionales. Puesto que los países más abiertos de la Comunidad no están dispuestos a instaurar medidas de mayor proteccionismo, el mercado único no podrá sino conducir a un grado más amplio de apertura en el conjunto de los países miembros.