

## A "OUTRA" UNIÓN MONETARIA

MIGUEL ÁNGEL DÍAZ MIER\* / ANTONIO M. ÁVILA ÁLVAREZ\*\*

\* Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais  
Universidade de Alcalá de Henares

\*\* Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais  
Universidade Carlos III de Madrid

*Recibido:* 12 decembro 1996

*Aceptado:* 18 decembro 1996

---

**Resumo:** O artigo, a partir dunha análise histórico-institucional da Unión Europea ata o Tratado de Maastricht, sinala a limitación ante unha opción de natureza política dun debate exclusivamente económico; economicista cando existen outros aspectos regulados con maior ou menor fortuna no Tratado: reforma institucional, control democrático, política exterior, e o grave perigo de limita-la discusión destes temas a grupos reducidos de iniciados que, baixo unha aparencia técnica, pretenden modifica-la vida dos cidadáns.

**Palabras Clave:** Unión Europea / Unión político-monetaria / Maastricht / Integración económica / Distribución de competencias / Acta Única / Institucións / Economía / Política internacional / Política exterior e seguridade común / Transparencia / Déficit democrático / Vantaxes económicas / Disciplina orzamentaria / Control de cambios / Custos de transacción.

### THE "OTHER" MONETARY UNION

**Summary:** This paper from a historical-institutional analysis of the European Union to the Treaty of Maastricht points out the limitation, in the face of an option of political nature, of a debate exclusively economic; economist when there are other aspects in the Treaty regulated with more or less fortune: Institutional reform, democratic control, Foreign policy, and the great danger of limiting the discussion of these issues to reduced groups of initiated, that under a technical appearance pretend to modify the life of the citizens.

**Keywords:** European Union / Monetary-political union / Maastricht / Economic integration / Distribution of competencies / Single Act / Institutions / Economy / International policy / Foreign policy and Common security / Transparency / Democratic deficit / Economic advantages / Budgetary discipline / Control of changes / Transaction costs.

---

## CONCEPTOS PREVIOS

Como sinalan Wilson e Van der Dussen na súa introducción a unha obra colectiva sobre o que será Europa (1995), "*a Europa dos anos noventa converteuse nun punto crucial de debate público*". En efecto, o remate da guerra fría e o afundimento dun sistema económico encabezado pola URSS abriu novas posibilidades de interconexión entre a Europa occidental e a oriental. Á vez, rexistrouse unha aceleración dos procesos de integración dentro da UE que provocou discusións acerca das perspectivas (¿límites?) desa unión en campos moi diversos.

Cuestións acerca das razóns da construción europea, do "modelo" que se pretende construír, da súa relación coas experiencias históricas, dos valores europeos, etc., que non son novas —e unha longa relación de pensadores moi destacados

demonstraríao—, formúlense de novo. Como indican os devanditos autores, "*as investigacións acerca do significado de Europa, dos valores europeos ou da identidade europea formularon —e fano continuamente— moitas cuestións complexas. Por exemplo, o proxecto europeo, tal e como é representado pola Unión Europea, ¿ten a súa base fundamental nuns valores, unha cultura ou unha historia compartida?; ou constitúen as políticas comúns construídas ata agora unha condición previa para a estabilidade dunha comunidade europea que teña as súas raíces nunha unidade cultural ou no seu forte sentido da 'europeidade'; ou ¿baterá o proxecto coa estrutura dos estados-nación?, etc.*".

Queremos con estas expresións sinalar que en diversos ámbitos (académicos, políticos, etc.) de moitos países comunitarios se formulan cuestións de enorme interese, que trascenden o puramente económico. Sentimos indicar que, con moi limitadas excepcións, non percibimos no noso país preocupacións similares. Se cadra, a tendencia cara ó debate sereno que caracteriza a outros países aínda non se conseguiu entre nós ou ben continuamos pensando que abonda coa publicación de normas nos diarios oficiais para conseguir inmediatamente os efectos desexados. Corremos, así, o perigo de confiar demasiado en tópicos comúns que non foron nin suficientemente estudados nin integrados nun proxecto común, nos que se nos fai crer como solucións, e cun contraste coa realidade que se afasta das expectativas creadas. Así, pódese rexistrar un desencanto ou unha frustración.

Por iso, pretendimos con estas reflexións —e nunha longa traxectoria profesional e académica— enriquece-lo debate sobre os temas europeos. Non podemos conformarnos con expresións e actitudes como "*é a única política posible*" nin con debates limitados, no tempo e no espazo, a un parlamento. Contrastan, por exemplo, as formas con que o Tratado de Maastricht foi discutido en diversos países europeos (Dinamarca, Gran Bretaña, Francia ou Alemaña) coa que se utilizou no noso para a súa ratificación ou a súa valoración pola opinión pública.

Estas ideas foron inicialmente expostas dunha forma oral nun ciclo organizado pola Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais da Universidade de Santiago de Compostela e reproducimos, no esencial, canto alí dixemos. Ó reproducilas por escrito véñse enriquecidas no seu formalismo académico cun bo número de citas bibliográficas ou de correccións de estilo. Pero, fundamentalmente, os propósitos iniciais seguen sendo os mesmos:

- a) Non resulta aceptable a limitación das discusións sobre o Tratado de Maastricht ó aspecto da Unión Monetaria.
- b) Na valoración desta Unión resulta necesario ter en conta outros aspectos distintos dos "técnico-económicos" ós que algúns intentaron limitala.
- c) A falta dun debate sobre a avaliación da integración económica de España na CEE dos anos oitenta, resulta necesario afacerse a discutir as vantaxes e os inconvenientes das accións que hai que adoptar dentro da Unión, tanto a curto como a medio prazo.

## UNHA SÍNTESE DA EVOLUCIÓN DA UE

As limitacións dunha conferencia ou dun traballo non permiten destaca-la pluralidade de factores que podense atopar trala construción das formas de integración contemporánea dos países da Europa occidental, pero si cabe sinalar algúns deles para o mellor entendemento da nosa posición. Seguiremos un esquema de desenvolvemento histórico no que as principais datas están asociadas a tres actos xurídicos: o Tratado de Roma (1958), a Acta Única (1985) e, por último, o Tratado de Maastricht ou da Unión (1993). Con eles culmínanse varios procesos dos que se presentan diversas forzas que actúan como factores de aceleración e entendemento en diferentes graos. Poderíamos distinguir neles as seguintes etapas: 1) 1958-1970; 2) 1970-1985, na que cabería tamén distinguir dúas subetapas: 1985--1992; e 3) os anos posteriores.

1) Posiblemente, poucos instrumentos recibiron tal cantidade de comentarios coma os correspondentes ó Tratado de Roma. A súa xénese, a súa discusión ou a súa consideración dende ángulos xurídicos, políticos e económicos foron tratados por destacados autores e responsables das decisións. Dende a nosa perspectiva, sinalarémo-los seguintes aspectos:

a) Como a gran maioría dos documentos de carácter internacional, reflicte un conxunto de tensións e compromisos entre os asinantes. Iso aparece de forma clara na análise das políticas instrumentais. Existe un acordo claro na construción dunha zona de libre comercio e dunha unión aduaneira, pero outras políticas comúns que se crean no artigo 3 parecen adoptarse para satisfacer intereses especialmente significativos dalgún país. Así, a política agrícola común, a de transporte, a de competencia ou a social, aínda que sexan comunitarias, non deixan de reflectir preocupacións prioritarias para algún estado membro. Con iso iníciase unha característica da actual UE: a presenza no seu interior de continuas tensións entre nacionalismos expresivos de lexítimos e importantes intereses nacionais e os integradores ou supranacionalismos. As súas solucións serán tamén moi diversas.

b) Un peculiar sistema de división de poderes, de sobra coñecido, que se manifesta nun complexo método para a adopción de decisións nas materias comúns e do que quedan apartados aspectos fundamentais na avaliación dun país (ou grupo de países) como unha gran potencia. Sen dúbida, as limitacións do poder lexislativo, en parte xustificadas polas responsabilidades dos parlamentos nacionais, e as complexidades do executivo, no que se reproducen continuamente as tensións nacionalistas-integradoras, maniféstanse ó longo da historia comunitaria. Resulta así unha constante o desexo de definir e de lograr un obxectivo aceptable para os estados membros en cada unha das etapas sinaladas.

- c) A primeira etapa pódese caracterizar pola consecución da unión aduaneira, que se manifesta tanto cara ó interior coma nas relacións externas da Comunidade. Nela utilizaríanse os mecanismos tradicionais da política comercial —os dereitos arancelarios e as restricións cuantitativas, así como as súas rebaixas— como expresión da unidade comunitaria. Certamente, tamén se inician moi timidamente outras políticas comunitarias como a agrícola, pero pensamos que segue sendo o aspecto comercial o máis importante nela.
- 2) A segunda etapa constitúe, na nosa opinión, un claro expoñente da saúde do proxecto europeo, malia as grandes dificultades que se foron presentando. En efecto, con tódalas súas matizacións e limitacións, é a que corresponde á creación de moitas políticas comunitarias. Comentámolas de forma breve a continuación.
- a) Non se puxo excesivamente de relevo o feito que nos parece destacable. Referímonos a que nestes anos se inicia unha relativa madureza na vida comunitaria a través da existencia dun orzamento ó que se lle incorporan ingresos propios. Non tratamos aquí a consideración de se estes son ou non suficientes nin da súa importancia cuantitativa ou cualitativa. Pero debe indicarse que estes novos financiamentos permiten acometer cuestións como a reconversión industrial —cos exemplos do aceiro e o téxtil—, unhas tímidas políticas sociais, as accións rexionais. Á vez, rexístranse tamén outros intentos relativos á política monetaria e fiscal.
- Naturalmente, segue quedando neste ámbito unha cuestión moi importante nas nosas reflexións. ¿Trataríase con estas políticas de complementalas accións dos estados nacionais ou, pola contra, de políticas que superan os límites nacionais? É probable que se poidan atopar aspectos que favorezan unhas ou outras posicións. Pero cremos de interese destacar que hai certas ideas, como a cooperación en materia de investigación e desenvolvemento, que xusficarían a cualificación de comúns e que para algúns autores constituirían a razón de ser da Comunidade.
- b) Cremos ver nesta etapa a presenza dalgún elemento aglutinador das accións políticas comunitarias, isto é, a presenza dalgunha idea (forza que se manifesta no conxunto das accións). Neste caso, cremos atopala nesa ben coñecida parella de termos que son o afondamento e a extensión. Esta última maniféstase nas ampliacións, dúas das cales se rexistran nesta etapa (a primeira, no 73, cara ós países que formaban parte da EFTA; a segunda, en dúas etapas cara ós países do sur europeo). Polo que respecta ó afondamento, rexístrase o proceso cara á constitución do que se chamaría o mercado interior (a denominación de mercado único parécenos pouco correcta).
- Certamente, a creación dese mercado pode considerarse dende varios puntos de vista. Por un lado, en boa medida supón o recoñecemento de que non se conseguiron na súa totalidade os efectos do Tratado de Roma. Por outro, in-

dica a necesidade de convoca-las forzas aglutinantes da Unión Europea en proxectos específicos, como é ese gran mercado. Por último, constitúe unha boa proba da necesidade de construír unha unidade máis estreita se se pretendese conseguir a consideración de Europa como unha gran potencia e para iso resultaban necesarios determinados gastos.

- c) A etapa considerada non ten especiais consecuencias na orde institucional. Nunha análise elemental poden sinalarse as continuas mostras de busca dunha construción orixinal, no sentido de que a tradicional división de poderes e funcións que caracterizan a cada un dos estados integrantes da Unión se manterá aparentemente. Pero debaixo dese aspecto produciríanse fondas diferencias. ¿Cal é o papel dun Parlamento europeo e cales son as súas relacións cos parlamentos nacionais? ¿Cal é o do complicado executivo que suscita unha vez máis as tensións entre os partidarios dunha integración ampla e os dunha especie de órgano de cooperación? ¿Cales son as grandes formas de actuación dese executivo nas súas relacións cos grupos sociais ou con terceiros países?

Como nos lembran os autores da denominada economía política internacional, tralo concepto de poder poden atoparse varios integrantes: a produción e o comercio; a tecnoloxía; as forzas financeiras; o poder militar. Pois ben, aínda admitindo o carácter simplificador deste esquema, non cabe dúbida de que a gran maioría destas cuestións quedaba moi lonxe de atoparse dentro do panorama trazado polos Tratados de Roma e a Acta Única. As discusións acerca da ampliación a campos non contemplados neses acordos ocuparían unha boa parte dos traballos dos pensadores e académicos da etapa.

- 3) A última etapa sinalada reproduce coa súa plasmación no Tratado da Unión (Maastricht) moitas das cuestións enunciadas nas anteriores, buscándolles solucións que se discutiron con moita extensión nun bo número de traballos. Así, R. Pryce no traballo colectivo titulado *Maastricht and Beyond*, sinala: "*Xurdiron moitas cuestións acerca dos contidos do Tratado. Entre as máis importantes están a eficacia da resposta que proporciona ás necesidades da nova Europa, se os seus obxectivos poden reconciliarse cun número de membros máis amplo e o desexoso que resulta o seu propósito central de Unión Económica e Monetaria. Tamén son obxecto de controversia os compromisos respecto ás políticas comúns de seguridade e exterior, así como a unha eventual política de defensa*". Tamén son discutidas as estruturas da hoxe denominada Unión Europea.

De feito, como sinala o citado autor "*Á vez que a controversia que rodeou o Tratado e as demais dificultades que atopou a Comunidade dende a súa sinatura, os escépticos cuestiónanse acerca da extensión e profundidade con que o Tratado será aplicado. Eles non ocultan a súa esperanza de que Maastricht demostrará que foi demasiado lonxe e que as súas normas serán letra morta*".

*Pola contra, outros consideran que unha Unión fortalecida resulta fundamental para a paz e o benestar futuros de Europa e da súa contribución á mundial". Sen entrarmos nas nosas consideracións neste debate, si queremos sinalar unha vez máis que as cuestións que hai que analizar superan os límites das monetarias.*

- a) Debe lembrarse, en primeiro lugar, como consecuencia do anterior, que o Tratado de Maastricht presenta, xunto co monetario, diversas innovacións destinadas a producir repercusións institucionais. Estas serían: a incorporación do principio de subsidiariedade; o establecemento do concepto de cidadanía europea; a introducción dun procedemento de decisión conxunta entre Parlamento e Consello; a corresponsabilidade de Parlamento e Consello na designación da Comisión; a creación do Comité das Rexións. Queremos con isto dicir que, aínda que moito menos destacados nos medios de opinión, existen no Tratado da Unión aspectos que deben considerarse dende as perspectivas do futuro do proxecto de construción europea.
- b) As ideas relativas á Unión Económica e Monetaria (máis esta última cá primeira) parécennos en boa medida corresponderse coas que denominamos ideas-forza, isto é, as que expresan a consecución dun obxectivo específico nalgunha etapa da creación da nova Europa. Nalgunha medida, parecen responder a criterios en boa parte cuantificables: a unión aduaneira, a ampliación en canto a número de países, a creación dun gran mercado interior... Son ideas que intentaron facer compatible dentro dun único obxectivo a disparidade de posicións e intereses dos países participantes no proceso dende os anos cincuenta. Probablemente, como destacaron os historiadores do proceso, o Tratado é un intento de síntese entre posicións moi diversas, o que se reflicte en que contén, por un lado, as experiencias das institucións europeas ó longo dos seus corenta anos de vida e, por outro, algunhas respostas ós novos retos externos da Comunidade.
- c) Lembraron algúns autores, como, por exemplo, A. Duff, as vicisitudes do proceso de ratificación do Tratado da Unión. Nel pónense de manifesto as grandes discusións e debates que tiveron lugar en Francia (cun referendo no que votou a favor do Tratado o 51,05%), en Dinamarca (cun primeiro rexeitamento que obrigaría a crear uns compromisos especiais), no Reino Unido e en Alemaña (cos seus problemas constitucionais). Curiosamente, como sinalou Duff, *"As Cortes españolas déronlle o máximo de votos de confianza o Tratado: na Cámara dos Deputados por 314 votos contra 3 e no Senado por 222 fronte a ningún en contra. Este nivel de apoio explicouse pola grande énfase que o Goberno español puxo no concepto do novo fondo de cohesión que, xunto co concepto de cidadanía europea, se lle atribuíu en boa medida á habilidade negociadora de Felipe González"*.

Creemos ter demostrado a través destas pinceladas que as complexidades do proceso de creación de Europa son grandes e así se puxo de relevo nas distintas etapas. Pero, á vez, dentro delas, destacáronse algunhas ideas nos diferentes períodos. ¿Será a cuestión da Unión Monetaria unha delas?

## AS LIMITACIÓNS DO DEBATE ECONÓMICO

Pero, ademais de canto antecede, debemos destacar que o proceso intelectual e técnico previo á creación da moeda única como expresión da unión monetaria e a súa plasmación nun instrumento xurídico, que é o aludido Tratado de Maastricht, tamén estivo moi lonxe de supoñer esa práctica unanimidade —*nemine discrepante*— que parece terse reflectido no noso país. Na exposición que segue utilizaremos principalmente documentos establecidos pola Comisión en 1990.

Afirmábase, daquela, que a Unión tería unha incidencia de importancia primordial na economía comunitaria con efectos múltiples e interactivos. De aí a importancia de establecer un marco conceptual no que se mostre o encadeamento de causas e efectos sucesivos. Para a súa exposición, pódese distinguir: a) cambios sistémicos que levan a modificacións de política económica; b) cambios no comportamento da economía; c) efectos económicos finais respecto ós obxectivos das políticas públicas. Así o expresa o citado documento:

*I) A UEM completa implica, en primeiro lugar, unha serie de cambios sistémicos ou cambios na estrutura económica. Iso refírese á nova moeda única tanto no seu papel nacional como no internacional, ó novo banco central, a completa-lo mercado único e á modificación do papel dos orzamentos nacionais.*

*II) Os cambios na política aféctanlles á vez ós dominios monetario e económico. A adopción da moeda única e do banco central único terá unha incidencia fundamental na política monetaria. Desa forma, o compromiso da política monetaria coa estabilidade dos prezos reforzará a súa credibilidade e a súa unicidade. Os responsables da política económica deberán ter en conta as demais restricións que resulten das novas disciplinas e responsabilidades en materia de política orzamentaria.*

*III) Os cambios de comportamento por parte dos axentes económicos refírense e aféctanlles a empresas, sindicatos, particulares e mercados financeiros. Eses axentes comprobarán que os cambios sistémicos non lles afectarán só dunha forma directa a través do mercado e da moeda única, senón tamén de forma indirecta por medio das medidas adoptadas polos decisores (por exemplo, as políticas monetarias e orzamentarias serán máis rigorosas respecto a prezos e custos non competitivos).*

*IV) Os efectos económicos finais poden ser descritos dende a perspectiva dos tres obxectivos clásicos da política económica: a) a eficiencia microeconómica en materia de asignación de recursos e crecemento económico; b) a estabilidade ma-*

*croeconómica no dominio da inflación, a produción e o emprego; c) a equidade no que se refire á distribución dos efectos entre países e rexións. As transformacións sistémicas, políticas e de comportamento xeran, en definitiva, efectos para uns e outros deses obxectivos".*

Tecnicamente, leváronse a cabo diversos estudos económicos utilizando modelos diferentes para medir aspectos como os que se sinalarán na análise posterior. Non podemos entrar aquí nin na súa descrición nin nas metodoloxías empregadas nin nos seus resultados. Indiquemos, simplemente, que se analizan temas como a perda do tipo de cambio nominal como instrumento de axuste ou os factores de fluctuacións macroeconómicas na Comunidade. Pensamos que, con notable honestidade, os estudos da Comisión poñen de manifesto a existencia de custos e beneficios con anterioridade á adopción do Tratado da Unión. Aínda coñecendo que eses estudos se levaron a cabo en España, seguimos crendo que non existiu no noso país un afloramento de traballos tan intenso e moito menos un amplo debate. Pero sistemáticamente-la presentación deses custos e beneficios.

Dende diversas perspectivas, os estudos ós que nos temos referido valoran os efectos das medidas relativas á UEM: a) sobre o sistema internacional; b) sobre o axuste en réxime de cambios fixos; c) sobre a estabilidade de prezos; d) sobre as finanzas públicas; e) sobre a eficacia e o crecemento. Se cadra, por razóns profesionais, o primeiro dos grupos chama a nosa atención, pero todos eles requiren unha explicación complexa.

- a) Sinala claramente o estudo comunitario que o "*obxectivo prioritario da UEM é o reforzo da integración da Comunidade e a mellora dos seus logros económicos*". Pero, lóxicamente e como consecuencia do seu peso na economía mundial (léase produción e comercio, principalmente), esa Unión Económica e Monetaria terá importantes repercusións no sistema económico e monetario mundial. Desa maneira, hai un interese tanto por parte dos socios nos intercambios mundiais, coma por parte da Comunidade, na Unión. Non é inútil sinalar que a Comunidade aspira a conseguir para o conxunto da comunidade internacional "un xogo de suma positiva".

Pois ben, sinalábase que nesa liña a moeda (hoxe bautizada como euro e á que se referían os estudos previos como ecu) terá que lle face-la competencia ó dólar e ó ien nas súas condicións de moeda internacional, como pon de relevo un libro tan operativo como o de C. Luca, citado na bibliografía. Así, os estudos estiman que a nova moeda seguramente aumentará a súa cota de mercado mundial como numerario utilizado nos intercambios comerciais e nos contratos, o que leva aparellada unha diminución dos custos de transacción (estímanse nun 0,05% do PIB comunitario). Igualmente, podería aumentalo seu papel como elemento de denominación dos haberes e dos com-



promisos internacionais. Estímanse nesta liña as vantaxes que obterán os axentes económicos da UE, especialmente bancos e empresas, por efectualas súas transaccións na súa propia moeda. De igual forma, haberá menos variacións na necesidade de manter reservas de divisas e obteranse dereitos de señorío. Pero non resultan claros os efectos que se puideran producir sobre a demanda da nova moeda ou a composición de carteiras denominadas en euros.

Para os partidarios da moeda única, a UEM haberá de "*contribuír á unificación e ó reforzo da presenza da Comunidade na escena internacional*". Desea forma, podería intervir de modo máis eficaz na negociación de políticas económicas máis favorables para os seus propios intereses. Claro está, pensamos, que iso requirirá unha mellora considerable dos procesos de toma de decisión na Comunidade, coa solución desas contradicións internas ás que nos referimos, isto é, das tensións tanto entre nacionalismos e supranacionalismos coma entre maiores e menores doses de democratización e eficacia aparentes.

- b) Dende un punto de vista económico, considérase que o risco máis importante para a creación dunha unión monetaria procede da renuncia a toda modificación do tipo de cambio nominal. ¿Poderían utilizarse para axustes económicos (protección do emprego ou control da inflación) outros instrumentos económicos?

Estudiáronse por parte dos servicios comunitarios os efectos da modificación do tipo de cambio. Aínda insistindo no que supoñen de negativo, indican que non convén esaxeralas súa amplitude por varias razóns: o tipo de cambio do euro respecto ó resto do mundo seguirá sendo variable; a participación dos países comunitarios no mecanismo de cambio comunitario levounos a renunciaren ás modificacións, aínda que as experiencias de 1993 non foron especialmente alentadoras; as experiencias mostraban que as modificacións dos tipos nominais non determinaron as modificacións dos tipos de cambio reais.

Pola súa parte, as cuestións relativas ó emprego do tipo de cambio como instrumento de protección do emprego e do mantemento dos equilibrios rexionais foron tamén estudiadas a través dos modelos aludidos. As súas conclusións son claras: os cambios de tendencia nos tipos de cambio reais non explican as diverxencias nos tipos de crecemento nos países europeos.

- c) A estabilidade dos prezos constitúe o principal obxectivo do sistema de bancos centrais en Europa. De aí que os traballos efectuados tendan a xustificala e a mostra-la forma de obtela cos menores custos.

Para iso examináronse as perdas de benestar orixinadas pola inflación anticipada. Estas son de dimensión similar ás economías directas dos custos de transacción que a Unión Monetaria faría posibles. Indícase, ademais, que os

custos da desinflación serían reducidos ó mínimo cando existise e un compromiso crible de mantemento da estabilidade de prezos. En consecuencia, subliñase que *"un sistema monetario estable e crible esixe un banco central independente que teña como mandato oficial a garantía da estabilidade de prezos"*.

- d) Un conxunto de consideracións sobre os efectos da Unión nas finanzas públicas permite sinala-la existencia de vantaxes e custos directos sobre os orzamentos de determinados países durante o período transitorio.

Debe salientarse unha vez máis que a perda da política monetaria —e do instrumento do tipo de cambio— impoñerlle novas esixencias á política orzamentaria nacional para a consecución da estabilidade e do axuste no caso de perturbacións nun país determinado. Nos traballos da Comisión ponse de manifesto que esa política "deberá" facer proba de flexibilidade e de autonomía a un tempo, que debe seguir sendo compatible con niveis "sostibles" de déficit e débeda pública. Isto require que eses déficit ou débedas non poidan ser monetizados.

Probablemente sexa esta a cuestión que orixine maiores controversias públicas nos países comunitarios (de feito, as limitacións de gastos públicos está levantando presións sociais importantes en case tódolos países e de modo sensiblemente directo no noso). Poden entenderse, se cadra, pola falta de explicacións ós sectores sociais afectados das vantaxes da Unión monetaria. ¿Acaso non resoan nas nosas ideas as expresadas recentemente por B. Casen que reproducimos de seguido? A Unión supón a *"transferencia a un areópago de banqueiros (non responsables ante ninguén) dunha política monetaria que ata agora foi competencia dos cidadáns a través dos gobernos"*. Pero, en todo caso, as explicacións técnicas expresadas polos responsables da Comisión parecen claras: *"A disciplina orzamentaria terá que ser reforzada para evitar déficit excesivos. As medidas desa orde xustificanse porque non resulta automático que a unión monetaria teña como efecto reforza-la disciplina monetaria no ámbito nacional. En efecto, se por un lado se fai imposible a monetización (da débeda ou do déficit), por outro a integración dos mercados financeiros ofrécelles ás autoridades nacionais unhas reservas aínda maiores de aforro, á vez que as operacións exteriores correntes deixan de constituír unha restricción financeira directa"*. Igualmente, a crecente interdependencia entre os estados membros demandará un aumento da coordinación das políticas orzamentarias e a súa vixilancia mutua.

¿Resulta esta unha cuestión presentada a debate público no noso país?

- e) Con toda seguridade os efectos microeconómicos da Unión foron destacados nos estudos ós que nos referimos como os máis importantes. Destacouse así que *"só unha moeda única permite realizar tódalas vantaxes potenciais dun mercado único"*. Agora ben, ¿onde se atopan esas vantaxes? Poden destacar-

se algunhas ordes, por outra parte, xa postas de manifesto en observacións anteriores.

- A Unión permitiría unha gran redución (case a supresión) da variabilidade dos tipos de cambio. Nesta orde outros conceptos como a incerteza do cambio, asociada ás diferencias nos tipos de xuros tamén desaparecerían na Unión Monetaria. Igualmente, aínda sen evidencias empíricas, ponse de manifesto a reacción positiva dos investimentos exteriores ante a estabilidade dos cambios.
- Estimouse como unha das grandes vantaxes da Unión a supresión dos custos de transacción, tanto nas operacións interbancarias como nas comerciais e nas súas diversas formas (billetes de banco, transferencias, etc.). Ademais, esas transaccións supoñen un custo interno para as empresas.
- Os estudos das teorías da integración económica poñen de manifesto que se rexistran non só incrementos de eficacia de carácter estático, senón que a medio prazo se traducen en ganancias dinámicas.

Como vemos, o conxunto de estudos económicos sobre a materia, aínda dentro das limitacións que poden supoñe-las técnicas e as estatísticas empregadas, permite reforza-la nosa posición inicial: é necesario debater moito máis o conxunto das cuestións que están implicadas na Unión Monetaria.

Algúns intentaron xustificar esa "imperiosa necesidade" noutro concepto que necesita debate urxente: a mundialización. Así o fai Lammers, voceiro do grupo cristián-demócrata no Bundestag: "*As regras da Unión Monetaria, tal como foron formuladas no Tratado de Maastricht, inspiráronse no modelo alemán e aparecen así para numerosos franceses (podería tamén dicirse que españois) como a expresión dun 'diktat' alemán. Pero non é iso. É o 'diktat' da realidade supranacional, da competencia global. A política debe ser orientada en relación con esa realidade. As esperas a como reaccionen os mercados financeiros internacionais son unha expresión diso*". Tan longa cita, trala análise das cuestións económicas introducidas neste apartado, permítenos confirma-la observación de que tamén se deben estudar outros aspectos.

## OS OUTROS ASPECTOS

Un exame máis fondo do Tratado de Maastricht pon de relevo unha serie de consecuencias que desbordan, con moito, ese intento de limitalas á Unión Monetaria. Por un lado, os aspectos relativos a política exterior, incluída, nun prazo aínda non definido, a política de defensa común. Por outro, os relativos á complexa orde institucional que tamén se terá que modificar. Pero tamén xorden cuestións novas como as posibles ampliacións da Unión Europea.

Como expresou acertadamente o coñecido informe Ramses do Instituto Francés de Relacións Internacionais: *"Tralas convulsións do outono de 1989 transformáronse radicalmente as condicións da construción europea que lanzara en 1950 o plan Monnet-Schuman (o 'pool' do carbón e o aceiro). Así, a ruptura da cortina de aceiro que separaba a Europa occidental da oriental; a defensa norteamericana que protexía a Europa occidental perdeu moita credibilidade; Alemaña reunificouse para converterse nun estado 'como os demais' (e, na nosa opinión, provocou as tradicionais reticencias francesas que se manifestan tamén nese foro que é a Unión Europea); a Unión Soviética desapareceu, dando lugar a unha Rusia en busca de si mesma; e, o que é non menos importante, Europa só é un compoñente dun mundo en plena transformación"*. Evidentemente, as diversas formas en que estas novas realidades sexan consideradas darán lugar a respostas variadas, pero pensamos que, en todo caso, contribúen a enriquecer un debate que non pode limitarse a un único aspecto, por importante que este sexa.

1) Comecemos falando do mundo institucional, posto que, na nosa opinión, a súa construción orixinal corresponde a unha dimensión moito maior da necesaria para unha simple unión aduaneira e experimentou continuas modificacións, das que unha boa parte se recolleron nos tratados que nos serviron de límites temporais para traza-las fases a que nos referimos. As cuestións que se formulan nesta orde non son retóricas, senón todo o contrario. Aféctalle, en primeiro lugar, á distribución de competencias, termo equívoco, pois pode aplicarse tanto a aspectos internos da organización comunitaria, como ás relativas á existente ou á que tería que establecerse entre instancias nacionais e comunitarias. En segundo termo, teñen que ver co sistema de adopción de decisións, que foi correntemente obxecto de críticas, ás que aludimos nalgúns epígrafes anteriores, sobre todo dende a perspectiva das tensións entre os intentos nacionalistas (ou renacionalizadores, se é o caso) e os diversos graos de accións intergubernamentais. Por último, e non o menor, trataríase de presentar algunhas consideracións acerca do control democrático das institucións. Podemos preguntarnos, por exemplo, na orde estudada acerca das razóns polas que os aspectos da política monetaria queden fóra de control parlamentario. ¿Referíanse a esa cuestión, explícita ou implícitamente, os participantes nos "referendos" de países que votaron en contra do Tratado da Unión? Entremos por esta orde en temas que consideramos que deben ser sometidos a un debate máis amplo que o que poida ter lugar entre especialistas.

a) Sen dúbida, non existe un límite claro na distribución de competencias entre a Comunidade e os estados membros. Como lembrou o citado informe do IFRI, dende os anos cincuenta ata mediados dos oitenta (Acta Única) foise establecendo entre aqueles unha distribución de tarefas complexa e evoluti-

va. Dende a Acta Única primeiro e, sobre todo, dende o Tratado de Maastricht, a situación atópase en plena mutación. Algúns reclaman unha liña divisoria o máis clara posible entre competencias nacionais e comunitarias. Cunha metodoloxía semellante á que utilizamos en anteriores epígrafes, cabería sinalar algúns aspectos de interese.

Destacouse que a técnica de integración que usaron os "pais fundadores" da CEE era moi clara: non atacar frontalmente as soberanías nacionais e o seu mundo de susceptibilidades, senón ir creando campos de intereses comúns en aspectos técnicos pero de indubidable impacto político, e confiárlle a xestión a un corpo colexiado de persoeiros afastados das turbulencias políticas. Dende esta perspectiva podemos examinar diversos aspectos: o nacemento da unión aduaneira e de varias políticas comúns, o establecemento de regras e procedementos comúns (o célebre "dereito derivado"), ou o control do seu cumprimento por parte da Comisión ou por parte do Tribunal de Xustiza. Naturalmente, o xogo de intereses maniféstase de varias formas. Unhas veces parece claro o predominio do nacional; noutras, consciente ou inconscientemente, rexístranse zonas grises, etc. Un bo exemplo da complexidade destas materias atópase na discusión sobre a aplicación dos resultados da ronda Uruguai á que recentemente lle dedicamos un libro.

Agora ben, aínda coas súas limitacións a cuestións primordialmente comerciais (o que fixo que se cualificara á CEE como unha comunidade de mercados), fórmulanse en graos diversos outras cuestións (que se denominaron con certa ironía "nobres"). Estas (a fiscalización, a defensa, a política exterior, etc.) deberían quedar reservadas ós estados ou deberían limitarse a acordos tradicionais de cooperación en ámbitos ampliados, pero si cabe indicar que se presentan numerosísimas ideas ó longo dos últimos vinte anos: unha Europa supranacional, unha Europa dos estados. Igualmente, as solucións recollidas no Tratado de Maastricht, como o principio de subsidiariedade, foron criticadas dende puntos moi diversos.

- b) Analizouse, tamén dende puntos de vista moi diversos, todo o complexo mundo da toma de decisións comunitarias. A división de poderes foi posiblemente unha das materias obxecto dunha continua busca de harmonización de intereses e de valores. Sen definila, poden sinalarse diversas cuestións que se seguen formulando. Así, respecto ó executivo fórmulanse temas como os papeis da Comisión, do Consello de Ministros e do Consello Europeo, a lexitimidade democrática da Comisión, os seus poderes ou o número de comisarios. Respecto ó Consello de Ministros, estúdanse temas relativos á formación de maiorías, á distribución de votos, en definitiva, ó reparto de poder decisorio. Se cadra, en certas ocasións, tampouco aparece con claridade quen é o executivo comunitario.
- c) Aludiuse en materia institucional a unha cuestión transcendente como é o control democrático que cómpre establecer con respecto ós actos comunita-

rios. Dende esa perspectiva discutirase continuamente o papel e as funcións do Parlamento europeo, así como as súas relacións cos parlamentos nacionais ou a representatividade das solucións adoptadas polos "tecnócratas" bruxeleeses. Non resulta sinxelo tampouco analiza-las complexidades da que se denominou "ciencia da comitoloxía" e doutros aspectos. Na nosa opinión, moitas das imaxes negativas que se adoitan asociar ás tarefas comunitarias proceden en maior ou menor medida de todo este conxunto de complexidades e da necesidade de atopar de tempo en tempo un elemento de cohesión. ¿Sería a Unión Monetaria un destes?

- 2) Resulta fácil sinalar, en termos da economía política internacional, como disciplina que estudia entre outras cousas o poder, que o poder económico da Comunidade Europea (medido en produción e comercio) non se viu acompañado dunha evolución similar no terreo político. Pero cada vez resulta máis difícil separar los aspectos económicos dos políticos. Algúns autores (Edwards e Nuttall; Montbrial e Jacques, etc.) sinalaron a necesidade de mellora-la coordinación interna para definir actitudes comúns fronte ás novas situacións e compromisos internacionais a través do mecanismo da cooperación política europea. Os mesmos autores sinalan que *"sería un erro que esa cooperación fora puramente intergubernamental como podería facer supoñe-la énfase na coordinación das políticas. En efecto, ó cabo dos anos introduciríanse elementos importantes do procedemento integracionista. O debate de Maastricht, como algúns dos precedentes, referiríase á medida en que eses elementos podían incorporarse á descrición oficial dos mecanismos de política exterior e cómo construílos nun contorno internacional totalmente distinto"*. Tamén se fixo nota-la extensión e a complexidade dos litixios económicos entre os Estados Unidos e a CEE.

Sen entrar no desenvolvemento histórico que levou á definición da coñecida hoxe como PESC (Política Exterior e de Seguridade Común), si podemos indicar que se poden atopar no seu desenvolvemento tres procedementos: a) a cooperación sistemática entre estados membros, que consiste na información e concertación naquelas cuestións de política exterior e de seguridade que presentan un interese xeral; b) a adopción de posicións comúns, que obriga ós membros a poñerse de acordo cando menos respecto á percepción dunha determinada situación; c) as accións comúns que, decididas por unanimidade, se traducen en operacións políticas en terceiros países. Difire da antiga CEP, que se limitaba á toma de posicións verbais. Sen dúbida, ata hoxe as súas realizacións son modestas.

Pódense rexistrar moi diversos comentarios en torno ás revisións deste novo fundamento do Tratado de Maastricht que, en rigor, se debería completar cunha referencia máis explícita ás cuestións de defensa, que con frecuencia é considerada polos autores desa nova economía política como clave do poder. Nesta materia, o Tratado resulta modesto e ambiguo. Precisamente por todo este con-

xunto de razóns parécenos interesante sinalar que atopamos unha razón máis para considerar que a técnica da construción de Europa "ós pasiños" concentrou na cuestión da Unión Económica e Monetaria todo o seu interese, se cadra para presentala como un "*fait accompli*" que se considera necesario para chegar a integracións en máis casos. A nosa posición a este respecto é ben clara: en todo caso, non ter en consideración estes aspectos e, sobre todo, furta-las súas conexións a un debate aberto parécenos incompatible cunha construción democrática.

Como sinalan Montbrial e Jacquet, "*a falta de transparencia e o carácter tecnocrático das instancias bruxelesas atópanse, entre outras razóns, na orixe da falta de visibilidade e de credibilidade internacionais. A preocupación por aplicar unha terapia tranquila antes que levar a cabo intervencións cirúrxicas explícase facilmente, pero engádese á pesadez e á crecente impopularidade da Unión Europea. De aí en especial, o rexeitamento dos estados-nacións a dárllle-lo seu aval a transferencias suplementarias de soberanía nacional en favor dun conxunto supranacional fráxil e en continua mutación*". Careceríase, así, dunha auténtica identidade da Unión en materia de política estranxeira e de seguridade.

3) Pero, como foi tradicional no desenvolvemento da Unión, en diversos momentos clave esta tivo que facer fronte a ampliacións no número e composición dos seus membros. Certamente, os procesos de participación nunha unión aduaneira víronse facilitados pola existencia de acordos previos nas materias afectadas.

Lembran os autores do Ramses 1996 as palabras de J. Monnet de 1950: "*Europa nunca existiu. Non é a agregación de soberanías reunidas en consellos a que crea a unidade. É preciso crear Europa. Para iso é preciso: a) crear condicións económicas básicas de carácter común; b) instaurar novas autoridades aceptadas polas soberanías nacionais*". Discutíronse dentro de límites moi interesantes das lóxicas supranacionais fronte ás intergubernamentais, as cuestións relativas á construción de Europa. A aplicación das decisións tomadas por consenso fronte a outras formas é unha constante na historia da Europa dos seis fundadores.

A entrada de novos países, tanto na primeira ampliación a nove coma nas posteriores a doce e quince, formula unha serie de problemas relativos ós desequilibrios entre rexións e entre estados ricos e pobres que constituirá dende ese momento o obxecto dos debates comunitarios. Probablemente, os problemas acometidos son distintos. Nuns casos trátase de nacións ou zonas en declive e noutros de rexións claramente en situación de desenvolvemento.

Pero, sobre todo, a entrada de novos países pon de manifesto a disparidade de concepcións sobre a integración europea. Así, fronte a tradicións intervencionistas en diversos dominios, como o industrial, propias dalgúns países, outros consideran que se deben rexeitar tódalas disposicións dese carácter e que Europa debería concibirse como unha entidade de cooperación entre estados soberanos que manteñen tódalas súas características.

As notas anteriores debe sumárselle unha consideración política que se pon de manifesto na segunda e na terceira ampliación cara ós países do sur. Trátase da consideración de factores esencialmente políticos na adhesión deses países. Só serían admitidos cando mostrasen inequivocamente a súa condición democrática. Iso será unha constante na cuarta ampliación e nas que se negocien a partir de 1995.

Pero, precisamente, o exame das peticións de adhesión de países que así o solicitaron (e que eventualmente podería elevar a 27 o número de integrantes da Unión) formula toda unha serie de consideracións que superan os límites destas liñas suxeríndonos, unha vez máis, os inconvenientes de reduci-lo debate a un só aspecto por importante que este poida ser, como sen dúbida nos parece o monetario. Cuestións como as dificultades de adaptación sectorial e as consecuencias institucionais e financeiras desa integración non deben quedar afastadas do debate.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

A formulación da Unión Monetaria en sentido estritamente económico (se iso é posible) presenta unha serie de cuestións que se deben considerar tamén nesta análise. Son estas: a) a converxencia; b) os fenómenos de transición; c) os nosos xa coñecidos efectos sobre a política orzamentaria. En todo caso, pensamos que toda esta análise se debe completar coas consideracións de orde política (institucionais, sobre as relacións de poder, coas definicións espaciais) que esbozamos en anteriores epígrafes.

- 1) Defínese a Unión Monetaria como un espazo no que se rexistra unha libre circulación de bens, servizos, persoas e capitais, na que existe unha moeda única controlada por un banco central único ou ben varias moedas, pero cun sistema de cambios irrevogablemente fixos. Os seus precedentes poden atoparse (ver, por exemplo, ó respecto os excelentes traballos de M. Conthe) xa en 1970. Como noutros casos, poden atoparse dous enfoques: o monetarista e o chamado economicista. Un e outro difiren no momento en que deba introducirse a fixación dos tipos de cambio, pero coinciden en que con iso se deben achega-los comportamentos e favorece-la converxencia económica. ¿Que se entende por isto?

A cuestión que se formula é qué respostas lles dan as diferentes rexións ou países que a compoñen ós "shock" externos. As discusións teóricas sobre qué constitúe unha zona monetaria óptima formulan diversas situacións sobre os comportamentos de prezos e salarios. Só podemos aquí facer esta breve alusión a un fenómeno complexo e á disparidade de opinións sobre se a Europa que coñecemos constitúe unha zona deste tipo. Estamos seguros de que no ciclo de conferencias das que estas reflexións constituíron unha parte desenvolveranse estas ideas "in extenso". Pero pensamos que temos que chama-la atención sobre a complexidade das cuestións involucradas.



- 2) Como é ben coñecido, o Tratado de Maastricht pon de manifesto que se elixiu para a realización da Unión Monetaria un procedemento que establece tres fases cuns criterios de paso dunha a outra relativamente pouco concretos. Seguen sendo incógnitas, cuestións non aclaradas, unha serie de temas (qué ocorre cos calendarios, cos criterios de aplicación dos indicadores de converxencia ou cos países que non cumpran algún deles). Son temas complicados que posiblemente poidan xustificar a prioridade que se lles dá nos debates actuais, pero que, na nosa opinión, non deben agacha-la existencia doutros temas.
- 3) Pensamos que a gran discusión dos efectos da Unión Monetaria sobre os orzamentos se centrou nos temas relativos ó emprego. Unha resposta torpe foi a de non explicar suficientemente nin valorar adecuadamente as vantaxes e os custos da Unión só no aspecto económico e, en ningún caso, dende as perspectivas doutras consideracións. Esa limitación parécenos tanto máis perigosa canto máis se afasta dos propósitos dos fundadores conceptuais da Europa que coñecemos.

Acostumarse ás opinións, especialmente ás españolas, a afacerse a examinalos problemas antes que estes se presenten e debatelos a tódolos niveis parécenos tarefas que deben acometerse con prioridade nestas materias. Probablemente con iso pódese conseguir unha mellor apreciación das decisións que afectarán ás nosas vidas e evitar modificacións continuas nos actos privados; o que se traduce tanto en custos privados coma no desprestixio internacional das institucións europeas. A aposta por unha mellor integración de Europa esixe, na nosa opinión, unha máis ampla participación e, no caso concreto de España, a familiarización nun maior grao coa "cousa pública" que non debe limitarse a grupos moi reducidos de iniciados.

## BIBLIOGRAFÍA

- ÁVILA ÁLVAREZ, A.; DÍAZ MIER, M.A. (1996): *Las relaciones comerciales exteriores de la Unión Europea*. Pirámide
- CASSEN, B. (1996): *Le Monde Diplomatique*.
- DUFF, A.; PINDER, J.; PRYCE, R. (1994): "Maastricht and Beyond", *Building the European Union*. Routledge.
- EMERSON, M. ET AL. (1990): "Marché Unique, Monnaie Unique", *Economica*.
- JORDAN GALDUF, J.M. (1994): *La economía de la Unión Europea*. Civitas.
- LÓPEZ GARRIDO, D. (1992): *El Tratado de la Unión Europea*.
- LUCA, C. (1995): *Trading in the Global Currency Markets*. Prentice Hall.
- MIAL, H. (1994): *Redefining Europe*. Pinter Publishers.
- MONTBRIAL, T. DE; JACQUET, P. [dir] (1995): *Ramses 96. Informe anual de l'Institut Français des Relations Internationales*. Dunod.

SACHWALD, F. (1994): *Les Défis de la Mondialisation. Innovation et Concurrence*. Masson.

WESTENDORP, C. [dir] (1994): *El Tratado de la Unión Europea*. Colex.

WILSON, K.; VAN DER DUSSEN, J. [ed.] (1995): *The History of the Idea of Europe*, *The Open University*. Routledge.

