



R.D. Asante, Jefe de la División de Dinero y Pagos de la Secretaría de la CEDEAO



Paul Robert Masson, Asesor Principal en el Departamento de Estudios del FMI

El pro y el contra de la ampliación

Jacqueline Irving, del Departamento de Relaciones Externas

SEIS DE LOS 15 países miembros de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO)—Gambia, Ghana, Guinea, Liberia, Nigeria y Sierra Leona— han lanzado un ambicioso plan encaminado a establecer una segunda unión monetaria y moneda común en África occidental, paralelamente a la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMAO), de ocho miembros, creada hace 52 años.

Los seis países se han comprometido a adoptar una moneda común en enero de 2003 y a colaborar con miras a fusionar su proyectada unión monetaria con la UEMAO a más tardar en enero de 2004. En la declaración de Accra sobre una segunda zona monetaria se comprometieron a reestructurar sus economías para observar estrictos criterios de convergencia antes de que se introduzca una moneda única: una tasa de inflación inferior al 10% de aquí al final de 2000 y no mayor del 5% en 2003; reservas brutas de divisas que permitan cubrir el valor de por lo menos tres meses de importaciones de aquí al final de 2000 y seis meses de importaciones al final de 2003; financiamiento del déficit presupuestario a cargo del banco central no mayor del 10% del ingreso tributario del ejercicio anterior, y un déficit presupuestario no mayor del equivalente del 5% del PIB al final de 2000, ni superior al 4% del PIB al final de 2003.

Ya se han establecido mecanismos institucionales —regionales y nacionales— de supervisión del proceso. Los ministros de Hacienda, Comercio Exterior e Interior, Relaciones Exteriores e Integración de los países en cuestión, junto con los gobernadores de los respectivos bancos centrales, participan en el Consejo de Convergencia de la CEDEAO, que está facultado para llevar a cabo la supervisión multilateral de las políticas monetarias nacionales. Un comité técnico —que incluye destacados economistas de los bancos centrales y ministerios— elaborará la estructura y un marco regulatorio para el banco central común de los seis países. A principios de 2001, la CEDEAO inauguró en Accra el Instituto Monetario de África Occidental, órgano de transición que sentará las bases de un banco central común que entraría en funcionamiento de aquí al final de 2002.

de la Unión Monetaria de África Occidental

del FMI, entrevista a R.D. Asante y Paul Robert Masson

P: *La meta de la integración regional, incluida la unión monetaria, data de los primeros días de la CEDEAO. ¿En qué se distingue este plan de unión monetaria de los anteriores?*

ASANTE: Los seis países que propugnan el plan asumen compromisos más específicos y de mayor alcance. Han visto como funciona la zona del franco CFA y los beneficios de una moneda común. Confrontados con la creciente globalización de la economía y el aumento de los bloques regionales, deben actuar rápidamente para establecer la unión monetaria y alcanzar otras metas de integración económica.

Lo importante es que la iniciativa provino de los propios países. Dos de ellos —Ghana y Nigeria— solicitaron asistencia a la Secretaría de la CEDEAO para determinar la mejor manera de avanzar hacia el objetivo de una moneda común, pero la CEDEAO se limita a facilitar el proceso.

MASSON: La firme determinación política de llevar adelante la integración monetaria demostrada por los dos países más importantes del grupo —Nigeria y Ghana— parece ser el principal atributo. Durante mis conversaciones con las autoridades, en Abuja y Accra, me impresionó su determinación de alcanzar los objetivos. Es mucho lo que queda por hacer en cuanto al diseño de una unión monetaria, el logro de los criterios de convergencia y la creación de un banco central regional, pero no cabe duda de que se ha dado el primer paso con un compromiso más firme que el asumido en otros planes de unión monetaria propuestos en el seno de la CEDEAO.

P: *¿Qué beneficios podría suscitar una unión monetaria ampliada en África occidental?*

ASANTE: En la medida en que logre poner coto a la inflación y estabilizar los tipos de cambio de los seis países cabe prever un entorno más estable para las empresas, que a su vez tendrán suficiente confianza en la economía como para planificar sus actividades y realizar inversiones. Al reducirse en gran medida el riesgo de inestabilidad macroeconómica, los países miembros de la unión estarían en condiciones de promover el crecimiento de su economía. La estabilidad financiera contribuiría también a reducir el riesgo de fuga de capitales, y los países en cuestión resultarían más atractivos para los inversionistas extranjeros. Además, al facilitar el comercio y otras transacciones de pagos, una unión monetaria contribuiría a crear un mercado único para la CEDEAO. Se lograrían economías de divisas gracias a la utilización de una moneda única en las transacciones intrarregionales. Además, la moneda única reduciría las transacciones transfronterizas especulativas en monedas de África occidental, que actualmente son comunes.

Un objetivo clave del plan acelerado de creación de una unión monetaria es promover el programa de integración global de la CEDEAO. A nuestro juicio, este programa facilitará el libre desplazamiento de personas y el comercio libre en la zona. Puesto que la mayoría de las nueve monedas actualmente utilizadas en la región de la CEDEAO no son convertibles, las empresas han tenido que utilizar el dólar, el franco francés u otras monedas. Esperamos que la moneda convertible común programada pondrá fin a la utilización de terceras monedas en el comercio y otras transacciones comerciales dentro de la CEDEAO. Además, la moneda común será un importante signo de integración regional.

MASSON: Esperamos que uno de los resultados de la unión monetaria sea un comercio más intenso entre los países miembros de la unión y una mayor integración regional. Además, es evidente que el aumento de la colaboración entre los países de la región reforzará la influencia de ésta en la economía mundial. Sin embargo, determinar si la unión monetaria propuesta realmente suscitará estos resultados favorables —y en qué medida— es una interrogante importante y difícil.

Los estudios empíricos —si bien no permiten llegar a conclusiones definitivas— permiten imaginar cierto incremento del comercio entre los países miembros de la unión monetaria. Andrew Rose, profesor de comercio internacional en la Universidad de California (Berkeley), estima que una unión monetaria triplica las posibilidades de comercio, pero no creo que la unión monetaria a la que nos referimos tenga un efecto de tales proporciones. El análisis de las uniones monetarias indica una gran diversidad de experiencias. Por ejemplo, dentro de la UEMA, unión monetaria basada en el franco CFA, el comercio sigue siendo muy escaso, y más aun el comercio entre los seis países de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central, en la que también se utiliza el franco CFA.

Una unión monetaria sería más beneficiosa para los países que ya mantienen estrechos vínculos comerciales mutuos, porque se reducirían los costos de transacción y se eliminarían las fluctuaciones cambiarias. En el caso de los miembros de la CEDEAO, el comercio entre ellos apenas supera el 10% de su exportación e importación. Naturalmente, en las estadísticas oficiales no se tiene en cuenta el comercio informal, que se estima considerable; al tenerlo en cuenta, podría aumentar en varios puntos porcentuales el comercio dentro de la CEDEAO.

No me cabe duda de que los esfuerzos encaminados a lograr una unión monetaria podrían representar un importante elemento de un enfoque amplio de la integración regional que incluya la reducción de las barreras al comercio exterior, la adopción de una política comercial común y el mejoramiento

de los vínculos de transporte. A través de una mejor cooperación política, cabe esperar que se puedan establecer planes de reducción de los conflictos regionales.

P: *¿A qué costos puede dar lugar la unión monetaria?*

ASANTE: El costo más evidente vinculado a la nueva unión monetaria es la pérdida de soberanía nacional de los participantes en cuanto a la utilización de instrumentos monetarios, como el tipo de cambio y las tasas de interés. Habría, en cambio, beneficios a nivel regional, ya que los países participantes determinarían colectivamente la política monetaria. Según prevemos, la realización de una gestión monetaria a nivel regional, en cuyo marco los bancos centrales nacionales operarían en un sistema regional común, daría lugar a una utilización más adecuada y eficiente de los recursos disponibles. Dada la propensión de África occidental a una gestión monetaria desacertada a lo largo de los años, el costo vinculado a la pérdida de instrumentos monetarios nacionales, en realidad, no tendría graves consecuencias. Por lo tanto, el costo potencial es más imaginario que real.

MASSON: Existe la posibilidad de que la CEDEAO no avance suficientemente en los demás ámbitos de la integración regional como para que cada uno de los participantes de la unión monetaria tenga interés en cumplir sus compromisos. El peligro es que la unión monetaria no sea duradera a menos que esté respaldada por otras medidas y estructuras institucionales y por un sentimiento de solidaridad mutua entre los participantes. Por otra parte, la desarticulación de la unión monetaria podría, a su vez, representar un elemento disuasivo con respecto a la integración regional en otras esferas, o inclusive un retroceso.

Otro costo potencial guarda relación con la susceptibilidad de estas economías frente a diversas perturbaciones. Las economías vinculadas mutuamente por una unión monetaria deben aplicar la misma política monetaria, lo que no siempre es conveniente frente a perturbaciones sumamente diferentes. Cuanto mayores y más asimétricas sean las perturbaciones, más alto será el costo de un tipo de cambio fijo. Una importante fuente de perturbaciones, especialmente en el caso de los países que exportan productos básicos, es la relación de intercambio. Las perturbaciones intensas y asimétricas de la relación de intercambio son menos probables entre los países miembros de uniones monetarias que tienen economías diversificadas con estructuras similares. Lamentablemente, los seis países de que se trata no cumplen ninguno de estos dos criterios. Nigeria, por ejemplo, es diferente de sus vecinos, todos ellos importadores netos de petróleo, porque se trata de un gran productor de petróleo; por lo tanto, la variación del precio mundial del petróleo suscitaría diferentes efectos en las distintas economías de la región.

Con el tiempo, sin embargo, las economías de los países miembros de la unión monetaria pueden reaccionar en forma más parecida frente a las perturbaciones externas. En cierto

“Las estructuras de las economías de los países miembros se adaptan y se vuelven más flexibles... una vez que la unión monetaria ha durado cierto tiempo.”

—Paul Robert Masson

sentido, las estructuras de las economías de los países miembros se adaptan y se vuelven más flexibles en forma natural una vez que la unión monetaria ha durado cierto tiempo. No obstante, la durabilidad de la unión monetaria requiere, ante todo, suficiente similitud de objetivos de política económica entre los países miembros.

P: *Sr. Asante, ¿en el marco de la CEDEAO se prevé alguna medida destinada a hacer frente a los costos del ajuste vinculados a las perturbaciones asimétricas?*

ASANTE: Vale la pena señalar que los 12 países miembros de la Unión Económica y Monetaria Europea también se ven afectados por distintos tipos de perturbaciones. Los miembros de una unión monetaria pueden reaccionar utilizando medidas fiscales, de precios y de salarios. Tiendo a considerar las diferencias entre las economías de África occidental como una ventaja, más que

como un obstáculo. Estas diferencias significan para ellas menor probabilidad de experimentar perturbaciones externas desfavorables en forma simultánea, lo que podría dar mayor estabilidad al sistema. Por ejemplo, los factores que influyen sobre el precio del petróleo serán totalmente diferentes de los que influyen sobre los precios del cacao o del oro. Creemos, por ejemplo, que si la relación de intercambio de Ghana —importante exportador de cacao— se viera afectada por una perturbación, Nigeria —importante exportador de petróleo— estaría en condiciones de brindar asistencia a Ghana. Estas son las virtudes del régimen propuesto: las economías podrían respaldarse mutuamente.

Los países miembros de la CEDEAO se proponen establecer un fondo regional de estabilización y cooperación para amortiguar las perturbaciones temporales y situaciones de balanza de pagos desfavorables. Este fondo —que, según lo propuesto, comenzará a funcionar cuando haya reunido el 75% de los US\$50 millones de su capital inicial propuesto— estará instalado en el mismo edificio de Accra que el Instituto Monetario de África Occidental, pero funcionará como institución independiente. Ningún país podrá obtener crédito por más del 25% del total de los recursos propuestos del fondo regional, que ascenderían a US\$100 millones. Además, el país que solicite autorización para girar contra recursos de dicho fondo estará obligado a probar que ha elaborado un programa encaminado a hacer frente a los problemas temporales de ajuste.

Debe tenerse en cuenta que este fondo ha sido concebido como una iniciativa regional encaminada a ofrecer asistencia, de corto a mediano plazo, a las economías más pequeñas. Podrían plantearse problemas si Nigeria sufriera perturbaciones externas a lo largo de un período prolongado, porque las otras economías quizá no podrían dar respaldo a una economía tan grande. Aún no hemos considerado este tema. Creo que Nigeria será el país que realizará los mayores aportes al fondo regional, pero probablemente nunca girará contra los recursos del mismo.

La introducción de reformas planificadas en los mercados de trabajo de las economías en proceso de convergencia, de modo

que los trabajadores puedan desplazarse de un sector económico a otro y si es necesario cruzar las fronteras nacionales para encontrar empleo, daría mayor flexibilidad a los mercados, amortiguando los efectos de las perturbaciones.

P: Sr. Masson, ¿cree usted que el fondo regional previsto para la CEDEAO, y las medidas encaminadas a facilitar la movilidad del trabajo, podrían reducir el costo del ajuste en un contexto de perturbaciones asimétricas?

MASSON: Sin duda serían útiles. Sin embargo, para que este fondo funcione adecuadamente, cada uno de los países miembros deberá asumir el firme compromiso de ayudar a sus vecinos. Se ha previsto un fondo de moderadas proporciones, con un volumen de recursos de no superior a los US\$100 millones. Se admite que dicho fondo no estaría en condiciones de amortiguar en forma considerable las perturbaciones experimentadas por una economía muy grande, como la de Nigeria, pero podría amortiguar considerablemente las experimentadas por algunas de las economías más pequeñas. Sin embargo, si se produce una perturbación persistente y de grandes proporciones, el fondo regional sería muy útil aun para las economías más reducidas.

Creo que la movilidad regional del trabajo podría convertirse en un factor importante para amortiguar las perturbaciones que afectan en forma diferente a las economías. Aunque es difícil obtener datos fiables, es probable que haya gran movilidad entre algunos de los países, conforme a modalidades migratorias y comerciales tradicionales que trascienden las fronteras nacionales. La CEDEAO ha facilitado la movilidad al eliminar el requisito de visa, pero los ciudadanos de un país que aspiran a residir en otro siguen tropezando con dificultades administrativas. En la práctica existe cierta resistencia a la movilidad del trabajo, y en unos pocos países la inmigración en gran escala proveniente de países vecinos ha suscitado reacciones adversas. En consecuencia, la posibilidad de que la movilidad regional del trabajo amortigüe las perturbaciones es limitada.

P: Se han formulado conjeturas sobre las dificultades que tendrían las economías en cuestión para cumplir los criterios de convergencia macroeconómica y establecer una unión económica y monetaria, en especial dentro del marco cronológico previsto. ¿Qué comentarios le merece este asunto?

ASANTE: Sabemos que estos países deberán desplegar esfuerzos, especialmente en la esfera de la inflación, para cumplir los criterios de convergencia. Aunque algunos países alcanzarán a tiempo los objetivos, y otros quizá no, mediante un esfuerzo decidido todos pueden lograr la convergencia económica. Algunos ya han reducido la tasa de inflación en más de la mitad en un año. En Nigeria, por ejemplo, la tasa de inflación bajó de alrededor del 70% al 30% en un año, y el proceso de disminución no ha cesado.

En la reunión del Consejo de Convergencia de la CEDEAO que tuvo lugar en noviembre de 2000 se analizó un informe de evaluación de las seis economías en relación con los criterios de convergencia. Éste reveló que al final de 1999 Gambia había cumplido los cuatro

“Tiendo a considerar las diferencias entre las economías de África occidental como una ventaja más que como un obstáculo.”

—R.D. Asante

criterios; Nigeria tres; Guinea dos, y Ghana y Sierra Leona uno.

En esta evaluación se tuvieron en cuenta factores cualitativos y cuantitativos. Algunos países no lograron cumplir los criterios debido a factores externos: una pronunciada baja de los precios de productos básicos tales como el cacao y el oro afectó a los países exportadores como Ghana. Dado que los precios de ambos productos básicos se redujeron al mismo tiempo que aumentaba el del petróleo, la relación de intercambio de Ghana se deterioró considerablemente. Pese a ello, la mayor parte de los países —excluida Sierra Leona, azotada por una guerra civil— lograron mantener tasas de crecimiento económico satisfactorias en el período de la evaluación. Por lo tanto, la mayoría de los países está avanzando hacia las metas

apropiadas. Aunque aún no hemos realizado una evaluación oficial correspondiente a 2000, confiamos en que los datos reflejarán una mejora con respecto a 1999. La evaluación final se llevará a cabo de aquí a 2002.

MASSON: Una cuestión clave es determinar si la unión monetaria debe establecerse al principio o al final del proceso de integración regional. En la Unión Europea, la unión monetaria fue precedida por muchas otras modalidades de integración, consideradas como un requisito previo al funcionamiento de esta última. En la CEDEAO, al parecer, se procura avanzar hacia esos otros objetivos de integración, al tiempo que se lleva adelante la unión monetaria. El cronograma de esta última es sumamente restrictivo, y no sería realista creer que se puedan materializar con tanta rapidez los diversos aspectos de la integración regional.

Puesto que el logro de los objetivos comunes de la política económica es importante para el éxito de una unión monetaria, creo que los criterios de convergencia pueden cumplir una función importante. Si los países de que se trata se esfuerzan en cumplir los criterios, pondrán de manifiesto su determinación de alcanzar objetivos comunes y llegar a la unión monetaria. Creo que ésta es una de las razones por las cuales cumplir los criterios de convergencia debe ser un requisito previo para ingresar en la unión monetaria; los países que no logren cumplirlos deben ser excluidos.

Dada la situación actual de algunos de los países considerados en relación con los criterios de convergencia, no parece probable que los seis estén en condiciones de ingresar en la unión monetaria de aquí a 2003. No obstante, parece haber un firme interés, principalmente de parte de Ghana y Nigeria, en cumplir los requisitos dentro de ese plazo. Esto lleva a preguntarse hasta qué punto deben respetarse los criterios de convergencia. Algunos de los países afectados por graves problemas económicos y políticos no estarían en condiciones de avanzar suficientemente hacia su cumplimiento, de modo que —conforme a los procedimientos y objetivos adoptados por los propios países de la CEDEAO— no podrían ser autorizados a participar en la unión monetaria. Cabe concebir la posibilidad de establecer alguna fecha de ingreso posterior para estos países en la medida en que sigan avanzando hacia la convergencia económica.

La fusión de la segunda zona monetaria con la UEMAO constituye una perspectiva mucho más distante; creo que llevará algunos años. La unión monetaria que se agregaría a la UEMAO tendría que tener éxito para que esta última se sintiera atraída por la fusión. Para que las dos uniones monetarias estén en pie de igualdad, la nueva zona monetaria deberá demostrar su capacidad de suscitar la estabilidad de precios, como ha sido el caso de la UEMAO. Ello requerirá cierto tiempo: al fin y al cabo, inclusive el Banco Central Europeo ha tenido que esforzarse para lograr credibilidad como institución nueva.

P: Sr. Asante, ¿se prevé la creación de una moneda totalmente nueva o la adopción de una moneda existente?

ASANTE: Por razones prácticas deberá crearse de la nada una moneda totalmente nueva. No creo que ninguna de las monedas de la región esté en condiciones de ser la moneda común.

El Instituto Monetario de África Occidental sentará las bases del banco central común de la segunda zona monetaria. Se prevé que de aquí a 2002 se habrán creado los rudimentos de ese banco, que recibirá el nombre de Banco Central de África Occidental y orientará y controlará los actuales bancos centrales de los países participantes. Éstos, como organismos ejecutores del banco central, se encargarán de aplicar a nivel nacional las medidas acordadas a nivel regional. En los planes actuales se prevé un directorio formado por la administración del banco central común y los gobernadores de los bancos centrales nacionales. Conforme a sus estatutos, adoptados en diciembre de 2000, el banco central no puede otorgar crédito en forma directa a los gobiernos nacionales.

Según prevemos, en África occidental operarán dos bancos centrales regionales: el actual Banco Central de los Estados del África Occidental (BCEAO) de la UEMAO y el Banco Central de África Occidental. Aún no han sido establecidos los detalles de la relación entre estos dos bancos, pero ambos tendrán igual jerarquía. Se prevé que con el tiempo se fusionarán, pero no antes de 2004.

P: Sr. Masson, ¿qué opinión le merecen los planes de la CEDEAO de establecer primero un nuevo banco central regional para los participantes de la segunda zona monetaria, que unos años después se fusionaría con el banco central regional de la UEMAO (el BCEAO), existente desde hace tiempo?

MASSON: A mi juicio, no es la solución ideal. La cuestión de si es razonable crear nuevas instituciones que hayan de desaparecer poco después fue una de las que mis colegas del Departamento de África y yo consideramos en nuestro reciente viaje a Abuja y Accra. Señalamos que la CEDEAO podría considerar la posibilidad de establecer una estructura institucional en que los bancos centrales existentes colaboren mutuamente sin crear un nuevo banco supranacional en una etapa temprana de la unión monetaria, en que quizá sea preferible tratar de establecer una modalidad de cooperación monetaria que podría denominarse “unión cambiaria oficiosa”, para distinguirla de una unión monetaria oficial. Esta recomendación no fue recibida con mucho interés, principalmente porque —si entendí bien el argumento— la creación de una nueva institución contribuye a simbolizar el

logro de la integración regional. Sin embargo, una vez creado el nuevo banco central no sería tan sencillo tratar de combinarlo con el BCEAO, porque en esencia habría dos bancos centrales rivales. Mantener ambas instituciones representaría un derroche de recursos humanos y de recursos financieros reales, y la eliminación de cualquiera de ellos podría ser un factor de división.

P: Sr. Asante, ¿qué política cambiaria externa se prevé? ¿Se prevé en los planes de la unión monetaria un ancla nominal para la política monetaria?

ASANTE: El Instituto Monetario de África Occidental debe elaborar los detalles técnicos relacionados con una política cambiaria externa antes de que se adopte una decisión.

En relación con la posibilidad de crear un ancla nominal interna para la política monetaria, uno de los objetivos comunes del banco central consistirá en mantener la estabilidad de los precios, que se define como una tasa de inflación no mayor del 5%.

P: Sr. Masson, ¿cuáles son, a su juicio, las ventajas y los inconvenientes de las diversas alternativas de política cambiaria externa y de las alternativas de un ancla nominal interna a los efectos de la política monetaria?

MASSON: A El establecimiento de un vínculo con el euro representaría un avance hacia una segunda zona monetaria dotada de un tipo de cambio nominal estable frente a las monedas de los países vecinos y de los principales países europeos con los que mantiene relaciones comerciales. Por otra parte, un vínculo con el euro probablemente facilitaría una ulterior fusión con la UEMAO: si ambas zonas monetarias tuvieran esencialmente el mismo vínculo, no sería necesario sustituir una política cambiaria por otra.

Sin embargo, cabría preguntarse si establecer un vínculo con el euro sería lo ideal. Dado que cierto grado de flexibilidad cambiaria podría ser beneficioso para los exportadores de productos básicos, quizá no fuera conveniente establecer un vínculo monetario. Una cesta de monedas —como el DEG— de la que formen parte el euro y el dólar, y quizá también el yen, sería una alternativa más flexible, que brindaría cierta seguridad frente a variaciones pronunciadas del tipo de cambio del dólar frente al euro. Creo que esta decisión debe adoptarse en función de consideraciones económicas —en qué medida las transacciones comerciales se denominan en euros o en dólares— pero quizá también teniendo en cuenta la manera en que se produciría la eventual fusión de la segunda zona monetaria con la zona del franco CFA de África occidental y, en definitiva, el contenido de la política cambiaria de la unión monetaria de la CEDEAO combinada. No obstante, estas etapas pueden estar tan distantes que, de hecho, prevalecerán los temas de interés más inmediato. **F&D**

Véase también Paul Masson y Catherine Pattillo, 2001, Monetary Union in West Africa (ECOWAS), de la serie Occasional Paper No. 204 (Washington: Fondo Monetario Internacional).