

LA ECONOMIA ALEMANA DENTRO DEL AMBITO DE LA CE Y EL CAMINO HACIA LA UEM

Helmut SCHLESINGER (*)

I. INTRODUCCION

Ha transcurrido poco tiempo desde que Jorge Semprún, anterior Ministro de Cultura español, pronunciara en Francfort, sede de nuestra entidad, un homenaje dedicado a un escritor húngaro —György Konrad—, al que se distinguió con el Premio de la Paz de la Asociación de Editores Alemanes. Nos mostramos muy europeos, si bien la práctica es a veces distinta.

De ahí que puedan interpretarse las palabras de Jorge Semprún en Francfort como advertencia para aprovechar la hora de una Europa unida: «Se trata de aceptar los riesgos y retos históricos, de enfrentarse a ellos, pero imprimiéndoles el sello de nuestra iniciativa moral en su esencia antipolítica».

En el último decenio de nuestro siglo, Europa se ve liberada de la división Este/Oeste, de cuarenta y cinco largos años de duración, pero nuestra alegría va enturbiándose ante las incertidumbres del resurgimiento de aspiraciones nacionales suprimidas durante decenios.

Mientras que Europa Occidental desea alcanzar la unión monetaria, económica y social —es decir, llegar a la integración en una unión europea multinacional—, se resquebrajan dos estados multinacionales del Este de Europa: la Unión Soviética y Yugoslavia. La unión entre estados sólo puede establecerse, a la larga, en una sociedad libre si se basa en el libre voto de los pueblos que la integran. A Vaclav Havel —Presidente de un Estado multinacional— le consta que «cualquier nación ha de atravesar, obviamente, cierta fase de desarrollo para llegar a comprender que el futuro no está sino en el principio de la colaboración y unión entre naciones».

Ante los cambios históricos de la era que vivimos, están llamados también los países miembros de la CE a definir de nuevo su papel en Europa.

España, por cierto, ya puede cosechar ahora los frutos de los esfuerzos hechos en los últimos años. Desde su entrada, en 1986, ha ido encontrando, con gran dinamismo, su lugar entre las naciones europeas industrializadas. La participación de España en el mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo (SME) desde 1989 es un éxito. Concibo que pueda alcanzar el margen estrecho del 2,25 por 100 incluso antes de la fecha prevista en el momento de entrar España en el SME.

Como Presidente de un banco emisor independiente, siento gran satisfacción por los planes para dotar al banco emisor español, en el futuro, de un margen de independencia más amplio, paso muy conveniente, sobre todo con vistas a la realización de la unión económica y monetaria europea.

II. PRIMERAS CONSECUENCIAS DE LA REUNIFICACION ALEMANA

Hace más de un año que Alemania se halla unida. El paso decisivo hacia la reunificación se dio el 1 de julio de 1990, estableciéndose en esa fecha la unión económica, monetaria y social. Fue un evento sin igual en la historia; si bien hubo también en épocas anteriores uniones de monedas y sistemas de emisión comunes, no se dio nunca el caso de que, simultáneamente, se presentara la necesidad de reconvertir una economía totalmente planificada y centralizada por el Estado en una economía social de mercado. Era de prever que durante este paso aparecieran necesariamente las debilidades estructurales fundamentales de la economía de Alemania Oriental, aunque nadie supuso que fuesen tan profundas.

Antes de entrar en vigor la unión monetaria interalemana, fue prácticamente imposible efectuar un análisis acertado de la situación de partida de la economía de Alemania Oriental. Hoy sabemos que los indicadores esenciales fueron interpretados

con exagerado optimismo. Bien pronto se supo, además, que la comparación entre los dos sistemas económicos carecía totalmente de fundamento, ya que, sobre todo, la producción de la RDA no tardó en mostrarse absolutamente endeble, una vez expuesta a las condiciones de competencia efectiva en el mercado libre.

Las razones estriban en los fundamentales errores conceptuales de la economía de Estado. Así, los precios fijados por el Estado no reflejaban, en absoluto, la situación real de escasez. En todos los sectores del mercado, la demanda y la oferta discrepaban, siendo la producción en general muy escasa. La introducción del *D-Mark* en Alemania Oriental hizo aparecer, de la noche a la mañana, toda la miseria de la economía de Estado. No fueron menores las deficiencias en los otros estados de Europa Oriental, de economía socialista planificada del tipo soviético, si bien allí no aparecieron tan crudamente.

La economía de Alemania Oriental se vio expuesta a la competencia de los mercados mundiales. La demanda de mercancías producidas en Alemania Oriental sufrió una caída de dimensiones imprevisibles: ansiosa la población de satisfacer su demanda acumulada y, además, prefiriendo exclusivamente «todo lo que fuera occidental», cayeron en el olvido la mayor parte de los antiguos productos orientales, que, a la postre, se convirtieron en género invendible, incluso en el propio territorio.

A ello se sumó que los cambios políticos y económicos en Europa Oriental y en la Unión Soviética provocaron el colapso del COMECON. De un día a otro, la ex-RDA perdió sus mercados de exportación más importantes. Durante la primera mitad de 1991, las exportaciones procedentes de los nuevos estados federados bajaron más del 60 por 100, frente a las del mismo período del año anterior; este resultado no es atribuible a la unificación alemana, sino a un fenómeno generalizado en todos los países del COMECON; así las cosas, la situación se hace aún más difícil.

La caída de la producción desencadenó un masivo desempleo en los sectores afectados. Además, en amplios sectores de la economía de Alemania Oriental se empleaba personal supernumerario, totalmente superfluo; hasta ese momento, se daba una especie de paro «escondido», no patente hasta introducirse las condiciones de libre competencia. En el verano de 1991, en Alemania Oriental, más de un millón de personas se hallaban en paro (12,1 por 100), mientras que 1,5 millones se veían afectadas por la jornada reducida. En total, la cifra

de empleo bajó, respecto al año anterior, en casi una quinta parte, y continúa la tendencia regresiva; ciertamente un hecho doloroso, pero a la vez una señal significativa de los necesarios cambios estructurales o, como diría Schumpeter, de «la destrucción creativa».

De otro lado, hay que tener en cuenta que en la antigua RDA no existía, prácticamente, el sector servicios, y que, por tanto, en su constitución se partía de cero. De manera que este sector representará, en el futuro, una «gran reserva para la creación de empleo».

III. SITUACION ACTUAL Y OBJETIVOS DE LA NUEVA ALEMANIA

Con la entrada en vigor de la unión económica, monetaria y social, el 1 de julio de 1990, Alemania Occidental inició un programa de ayuda, de enorme envergadura, para los nuevos estados federados. Este año, las transferencias de fondos estatales de Oeste a Este ascenderán a 140.000 millones de *DM*, lo que equivale, aproximadamente, a unos dos tercios del producto nacional de Alemania Oriental, o a 9.000 *DM* por habitante, para así enjugar casi el 50 por 100 de los gastos tanto de las economías domésticas como de los entes públicos.

Es difícil sufragar por mucho tiempo pagos de estas magnitudes, incluso para un país que disponga del potencial económico de Alemania. Mientras tanto, el fomento de la inversión por parte del sector público ha llegado a un nivel que, desde el punto de vista de la economía de mercado, razonablemente no debe incrementarse más. Tampoco sería conveniente para Alemania Oriental que la recién obtenida libertad de acción económica se retrajera por los efectos de las transferencias públicas.

Por tanto, el objetivo primordial de la política financiera ha de ser la reconducción de los déficit públicos a un nivel justificable. Deben tenerse en cuenta, además, los riesgos en que pueda incurrir la política de estabilidad. Cuanto más se eleve el endeudamiento del Estado, tanto más se estrechará el margen de la inversión privada y aumentará el servicio de la deuda pública, dejando —no sólo aparentemente— el pago para el futuro. La respuesta a los retos de la unidad no puede consistir únicamente en nuevas deudas o en el aumento de las cargas impositivas. Desde el punto de vista de la estabilidad, son muchas las razones que aconsejan reducir el déficit mediante el ahorro de gastos

y la reducción de desgravaciones fiscales ya no justificables, concepto tomado en cuenta por el Gobierno Federal en el Presupuesto del año 1992.

El FMI alude, en un informe anual recién publicado, a la preocupante subida de los déficit alemanes, que podrían intensificar aún más la merma de ahorros, de por sí escasos, en todo el mundo, e insinúa que los responsables de la política financiera alemana procedan a reducir los programas de subvenciones públicas.

En una economía de mercado, el sector privado ha de ocuparse él solo de buscar los emplazamientos que más le convengan; la política estructural únicamente puede incentivar. Un papel fundamental en el fomento de los emplazamientos ha de atribuirse a la política salarial. Es de lamentar que en Alemania Oriental los agentes sociales aún tengan dificultades en el manejo de esta nueva responsabilidad. A pesar de estar en peligro numerosos puestos de trabajo, se concertaron subidas salariales muy fuertes que no guardan relación alguna con la productividad de la economía de Alemania Oriental.

El deseo de acercar el nivel salarial de Alemania Oriental al de Alemania Occidental es muy comprensible, pero, a la larga, no es tolerable que la evolución de la renta tome un rumbo diferente a las de la producción y el empleo.

Con el establecimiento de la unión económica, monetaria y social, llegó a la economía de Alemania Occidental, desde el Este, una ola de compras que nos proporcionó una coyuntura especial, con un crecimiento económico del 4,5 por 100 en 1990, y probablemente del 3,5 por 100 en 1991. Mientras tanto, el Bundesbank intensifica su vigilancia ante los considerables cambios en la balanza por cuenta corriente y los crecientes gastos por las elevadas subidas salariales.

El Bundesbank se halla ante un gran reto. Aun teniendo en cuenta la situación particular que acaba de exponer, no es tolerable que la tasa de inflación se mantenga en el actual 4 por 100. En el transcurso del año 1991, hemos ido endureciendo la línea de nuestra política monetaria. Nuestra meta a medio plazo es la estabilidad de precios; es decir, que el índice no se eleve en más del 2 por 100, meta insinuada también por nuestros socios en la CE.

Precisamente, en la última reunión de gobernadores de los bancos centrales de la CE, en la que se discutían los problemas de la política monetaria del año 1992, se dijo con toda claridad que el *DM*

no debe abandonar el papel de moneda ancla en el SME. Nuestros vecinos directos manifestaron explícitamente que unos aumentos salariales excesivos en 1992, contrarios a la estabilidad, perjudicarían también su propia política salarial; así, los lazos se estrechan cada vez más.

La unificación alemana ha proporcionado no sólo a Alemania Occidental, sino también a la mayoría de nuestros socios europeos, impulsos oportunos para el crecimiento económico, que llegaron, en algunos países, en momentos en que la actividad económica estaba a punto de aflojar o había cambiado ya de signo. Los efectos positivos se deben, sobre todo, al fuerte crecimiento de la demanda de bienes de importación. Alemania Occidental no hubiera podido satisfacer sola la demanda adicional procedente de los nuevos estados federados. En este contexto, me parece muy significativo el que la Alemania unida aumentara, respecto al año anterior, y sólo en la primera mitad del año 1991, en casi la mitad (el 47 por 100) las importaciones procedentes de España. La economía española saca provecho, pues, de la unificación alemana, lo que, a su vez, a nosotros nos favorece, ya que las importaciones desde España nos ayudan a disminuir la situación tensa de la demanda en la economía alemana.

La República Federal se ha convertido en «locomotora de la coyuntura europea»: se calcula que el crecimiento adicional alcanzado en los países de la CE por efecto de la unidad alemana se sitúa en casi un 0,5 por 100.

IV. HACIA LA UNION ECONOMICA Y MONETARIA EUROPEA

1. Aproximación de las políticas monetarias y financieras

La integración de los sistemas fomenta la convergencia de las economías. Ahora bien, la convergencia dentro de la CE ha de ir en aumento a lo largo del camino hacia la UEM, en la que me voy a detener un momento, a través de la aproximación de las políticas monetarias y financieras nacionales. La mayoría de los países miembros ha optado por una mayor disciplina en sus políticas, aunque en 1991 no apareciera con toda claridad, ya que en la mayoría de los países creció algo la inflación, en vez de bajar.

La progresiva integración dentro de la CE cobra dinamismo por diferentes procesos. El elemento primordial de la integración consiste en la liberalización de los mercados nacionales. Donde falte,

debe mejorar inmediatamente. Lo evidencia el anuncio de la creación, de aquí a 1993, de un mercado común de bienes, servicios y trabajo; es, además, una condición indispensable para la unión monetaria prevista.

Dentro de la CE se lograron, sobre todo, avances en la apertura de los mercados de dinero y capitales. Para determinados países, entre ellos España, aún rigen normas especiales que deberán abolirse irrevocablemente, a más tardar, al término de la primera etapa (1994) de la unión económica y monetaria europea, momento en que todos los países comunitarios deberán haberse integrado en el mecanismo de tipos de cambio del SME, ajustándose a la banda estrecha.

2. Estabilidad de precios

Las experiencias de los últimos años, si no decenios, han permitido concebir con claridad las condiciones de la estructuración de la unión monetaria europea; lo refleja, con claridad, el texto del acuerdo discutido en Maástricht.

El aspecto más importante radica en que la estabilidad de precios ha de ser la meta suprema del Sistema Europeo de Bancos Centrales. Una moneda europea debe ser tan fuerte como la moneda nacional más estable. El canciller Kohl lo confirmó desde el punto de vista de Alemania: «El *DM* sólo debe ser sustituido por una moneda europea de la misma estabilidad que el *DM*». Y los holandeses, los belgas y los franceses seguramente pensarán lo mismo.

En el proyecto de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales, se exponen cuatro elementos conceptuales imprescindibles para llegar a la meta:

- Los órganos decisorios de la política monetaria de los bancos nacionales, mientras existan, y sobre todo del Banco Central Europeo (BCE) han de otorgar primacía a la estabilidad de los precios, aun, y precisamente, cuando esta obligación entre en conflicto con otras metas político-económicas.
- El futuro Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales emplearán sus instrumentos de política monetaria sin estar sujetos a instrucciones de los gobiernos nacionales y supranacionales.
- No es lícita la concesión de créditos directos por parte del Sistema Europeo de Bancos Centrales al sector público.
- Sería conveniente que a cada uno de los bancos centrales se le concediese, ya en un futuro

cercano, la facultad de seguir la meta de la estabilidad de precios sin estar sujeto a instrucciones de su gobierno. La independencia hay que practicarla. Esto sirve tanto para el banco emisor como para el gobierno. No bastaría con modificar solamente los estatutos. En este sentido, celebro que algunos países de la CE estén dispuestos a dotar a sus bancos centrales de un mayor grado de independencia.

La independencia del banco emisor no significa, según la experiencia con nuestra propia independencia, que los órganos decisorios de la política monetaria deban renunciar a otras metas de la política económica. No deben dudar de que la estabilidad de los precios es de absoluta primacía, simplemente porque para esa meta disponen de los instrumentos adecuados; y éstos son más completos que aquellos de los que disponen otros sectores de la política económica.

La independencia del banco central no equivale a la renuncia al control público. Por un lado, los gobiernos nacionales han conservado el derecho exclusivo a nombrar los miembros del Consejo del Banco Central Europeo, si bien deben renunciar a la posibilidad de relevarlos durante su mandato. Un banco central debe aclarar y justificar continuamente su política ante la opinión pública y, en un marco adecuado, ante el Parlamento: no hay argumento más convincente que el éxito. Si pienso en la agudeza con que analizan con lupa los medios de comunicación todas las medidas del Bundesbank, examinando las que ha tomado y vaticinando cuáles, posiblemente, pueda tomar, no veo que deba temerse un control deficiente del Sistema Europeo de Bancos Centrales. El ejército de *watchers* que asediara al BCE será aún mayor que el que cerca al Bundesbank.

Hasta estos momentos, se está debatiendo la postura que la política monetaria ha de adoptar ante monedas de terceros países, tal como el dólar y el yen. El que la decisión sobre el régimen cambiario permanezca en manos de las autoridades políticas (el ECOFIN), no se discute. A cambio, opinamos que las decisiones sobre las medidas para influir sobre los tipos de cambio —tratándose aquí no sólo de intervenciones en el mercado de divisas, sino también de medidas en materia de interés asimismo enfocadas en ellos— han de incumbir al Banco Central Europeo. Debo hacer hincapié en las experiencias particulares que Alemania tuvo que soportar en tiempos del sistema de tipos de cambio fijos, cuando la política monetaria de nuestro país estuvo paralizada, al estar supeditada a la obligación de intervenir. Las directrices en materia

de tipos de cambio no afectan sólo a las intervenciones, sino también, y sobre todo, a la política de tipos de interés; aquí es donde debe haber independencia del banco central.

Las opiniones divergen también en materia de política fiscal. De hecho, la estabilidad monetaria duradera sólo se puede lograr a través de una política fiscal sana. Algunos gobiernos, entre ellos el alemán, desean que en la tercera etapa se establezcan normas obligatorias para las políticas presupuestarias. Ello equivale ciertamente a una pérdida de soberanía nacional, que ha de redundar en una unión política.

Hemos de tener presente que en una unión monetaria se hallan desvirtuados los mecanismos sancionadores del mercado frente a prestatarios estatales. Actualmente, los tipos de cambio y tasas de interés nacionales reaccionan, ante unos déficit presupuestarios excesivos, formando «barreras» para resistirlos. Las consecuencias que, en su defecto, se presenten en una unión monetaria habrán de ser soportadas por todos los miembros a partes iguales, ya que en semejante situación es fácil la tentación de subir al tren ya en marcha. Es, por tanto, imprescindible que, en sustitución de las fuerzas reguladoras del mercado, se establezcan normas de sanción.

3. Puntos de divergencia

En torno a la conferencia intergubernamental de Maastricht, se han puesto de relieve los puntos de divergencia en cuanto a las bases de la unión monetaria. La conferencia habrá ejercido, pues, una sana presión para esclarecer las posiciones, lo que me parece de especial importancia, sobre todo con miras a los contenidos de la segunda etapa. El proyecto elaborado por la presidencia holandesa para la unión económica y monetaria europea es una buena base para las deliberaciones, si bien existen, en torno a algunos temas, ciertos interrogantes:

- El Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales Europeos se transforma en institución monetaria (IME), con lo que se asienta sobre un fundamento legal y, así se espera, una tarea concreta. Sin embargo, no hay pleno consenso sobre qué estructura orgánica debe asignarse al IME. El concepto del Bundesbank está claro: puesto que en esta fase la responsabilidad de la política monetaria queda en manos de los bancos emisores nacionales, no debe surgir aquí ninguna «zona gris» de competencias. Opinamos que los directivos del Instituto Monetario han de ser elegidos de entre

los gobernadores de los bancos emisores europeos, conclusión que se basa en el principio de que la responsabilidad de la política monetaria durante la segunda etapa debe corresponder aún entera a los bancos centrales nacionales. El principio de la unanimidad, previsto en la propuesta holandesa, para todos los acuerdos obligatorios tomados dentro del IME resulta ser, en el contexto, componente lógico. La responsabilidad nacional y la cooperación internacional deben apuntar en la misma dirección.

- De acuerdo con el principio de la responsabilidad de la política monetaria en la segunda etapa, los bancos centrales nacionales seguirán, en esta fase, responsabilizándose de la administración de las reservas monetarias. En las deliberaciones acerca de la participación del IME en una política común de cambios ha habido intentos, por parte de algunos países socios, de promover «artificialmente» el ecu en los mercados financieros, a través del apoyo del IME; en cuanto a esto, abogamos por iguales oportunidades tanto para las monedas nacionales como para el ecu.

- Hasta la fecha, tampoco se ha definido la duración de la segunda fase. El IME y la Comisión de la CE deberán presentar, antes de que finalice el año 1996, un informe que servirá de base al ECOFIN para recomendar al Consejo Europeo los pasos posteriores.

Cuando llegue el momento de decidir sobre la entrada en la tercera fase, no debe haber dudas sobre quiénes participarán desde el principio. Al país que necesite una fase más prolongada de ajuste se le debería conceder. No quiere decir que exista una Europa de dos clases. Ha de pensarse que algunos países han tenido mucho más tiempo para integrarse que otros. Por lo demás, a cada país se le brinda la oportunidad de cumplir, hasta esa fecha, los requisitos necesarios. La situación de 1991 no debe constituirse en criterio.

V. CONCLUSION

Un cambio tan profundo como el que presenta la creación de una unión entre doce estados provoca, naturalmente, discusiones entre los países participantes, por sus diferentes experiencias y problemas en el futuro. Considero que los esfuerzos para hallar la mejor solución no serán vanos.

El proceso de la integración europea ofrece grandes perspectivas y la tarea de ser artífices de una

Europa que viva en paz, libertad y bienestar. Pero no debemos encerrarnos demasiado. Europa Occidental se halla en trance de superar, gradualmente, el pensamiento nacional. Estamos también llamados a superar, en el futuro, la tan familiar escisión entre Oeste y Este. Decía el eminente filósofo español José Ortega y Gasset, ya en 1930, que el europeo se estaba dando cuenta de que con sus proyectos políticos, económicos y espirituales había llegado al final de lo que se podía concebir en su entorno nacional, y que uno es provinciano siendo alemán, inglés o francés; realidad aún más significativa hoy en día, tras decenios de integración

económica, en la que España participa ahora tan activamente.

NOTA

(*) El autor manifiesta que le honra y alegra poder dirigirse a los asistentes a la X Sesiones de Trabajo de Tesorería, invitado por la Fondation Internationale des Sciences Humaines, la Caja de Ahorros de Navarra y la Fundación FIES, para tratar el tema: «La economía alemana dentro del ámbito de la CE y el camino hacia una Unión Económica y Monetaria Europea», y añade que la reunión del 15 de noviembre de 1991 reviste un carácter auténticamente europeo: el Presidente del banco emisor alemán habla, invitado por una institución francesa, en una ciudad española.