

La política industrial de la Comunidad Europea

Experiencias y perspectivas | ELISABETH DE GHELLINCK*

El propósito de este ensayo es analizar el papel asignado a la política industrial en la Comunidad Económica Europea (CEE), con particular insistencia en sus relaciones con las políticas de comercio y de competencia.

Una vez definido el concepto de política industrial y distinguidos sus tipos básicos, así como sus vínculos con las políticas sobre competencia y comercio (primera parte), se presentarán, mediante el estudio de los tratados, las opiniones de los fundadores de la CEE sobre la política industrial de la Comunidad (segunda parte). En la tercera se examinarán los efectos del cambiante entorno internacional en la aplicación de esta política. Por último, se presentarán algunas perspectivas.

EL CONCEPTO DE POLÍTICA INDUSTRIAL

Según Swann, "la política industrial puede definirse como la actitud de los gobiernos hacia las industrias de las cuales son responsables en alguna forma o que están comprendidas en su jurisdicción".¹ Si bien no concuerda con el concepto general-

mente aceptado, esta muy obvia definición tiene la ventaja de arrojar luz sobre el hecho de que puede haber tantas políticas industriales como personas con diferentes opiniones acerca del papel que ha de desempeñar la industria en una economía; de ahí la confusión que existe alrededor de este concepto.

Es más común que la política industrial se considere como el conjunto de objetivos y medidas encaminados a influir en la estructura de la economía. En este marco, su meta es crear las condiciones óptimas para que puedan llevarse a cabo las transformaciones estructurales necesarias. La necesidad de tales transformaciones surge de los cambios que ocurren en el proceso del desarrollo industrial: cambios tecnológicos, variaciones de la demanda, industrias que maduran o declinan, etc. Las adaptaciones requeridas toman tiempo, de suerte que la política industrial es esencialmente de largo plazo. Los puntos de vista divergentes en cuanto a objetivos o medios utilizados conducen a distinguir dos tipos básicos de política industrial.

La orientada hacia *el mercado* se basa en la idea de que un sistema descentralizado de competencia permite un proceso automático y continuo de ajuste industrial. Así, la política industrial se considera como el conjunto de instrumentos dirigidos a permitir el funcionamiento completo y eficiente de la competencia. Uno de sus principales instrumentos es la política referente a la competencia, cuyo propósito es crear y mantener condiciones objetivas que aseguren el desenvolvimiento adecuado de un proceso competitivo. De igual manera, la política comercial se encaminará a promover la competencia y a suprimir todos los obstáculos impuestos por los agentes económicos nacionales o extranjeros a un proceso competitivo incompleto. La política basada en el

1. D. Swann, *Competition and Industrial Policy in the European Community*, Methuen & Co., Londres, 1983, p. 3.

* Del Centro de Investigaciones Económicas y Jurídicas sobre Organización Industrial, Universidad de Louvain-la Neuve, Bélgica. La autora presentó esta ponencia en Bogotá, en julio de 1984, en la Reunión sobre las Relaciones entre la CEE y el Pacto Andino. El trabajo se basa en A. Jacquemin, "Industrial Policies and the Community", en P. Coffey (ed.), *Main Economic Policy Areas of the EEC*, Martinus Nijhoff, La Haya, 1983. [Traducción del inglés de Sergio Ortiz Hernán.]

mercado no excluye ciertas acciones estatales cuyo propósito es disminuir el ritmo del cambio estructural para ajustarlo a lo que se considera deseable desde el punto de vista social. No obstante, se apoya básicamente en la remoción de los obstáculos del proceso competitivo. Los principales protagonistas de la evolución industrial son las empresas privadas, gracias a sus decisiones de inversión y producción. Por su parte, las autoridades públicas facilitan las decisiones eficientes y aseguran un ambiente propicio para el sano funcionamiento del sistema descentralizado. Los límites de éste son numerosos; para los fines de este ensayo es suficiente distinguir dos tipos, uno en el ámbito interno y otro en el externo.

En el *ámbito interno*, la economía de mercado está asediada por importantes fallas. Los desequilibrios y diferencias regionales del desarrollo se aceptan cada vez menos, pero pueden acentuarse por la libre circulación de personas, activos y capital. Como ha demostrado J. Meade, si los ciudadanos comienzan con diferentes dotaciones de factores productivos, las fuerzas de la competencia pueden conducir a mayores desigualdades entre ellos, en ausencia de la intervención pública que permita que los ganadores compensen a los perdedores.²

Con frecuencia se considera que los costos sociales, combinados con la movilidad de recursos y, sobre todo, de ocupaciones, resultan intolerables a grado tal que sólo la mediación del Estado es capaz de salvaguardar un mínimo de movilidad institucional y organizada.

Puede ser que el sistema de precios no emita las señales correctas acerca de la escasez económica cuando se trate de recursos no renovables, de externalidades o de bienes públicos; además, aun si existen las señales correctas, es posible que los agentes económicos no reaccionen a ellas cuando pretenden maximizar utilidades en el corto plazo, cuando se resisten a enfrentar altos riesgos, cuando no pueden distribuir las inversiones en el tiempo y cuando se sienten incapaces de apropiarse de los resultados de su trabajo si éste resulta exitoso.

En el *ámbito externo*, la cuestión de dónde fijar los límites de la división internacional del trabajo representa una amenaza. Una excesiva división se contrapone a las ventajas de un nivel mínimo de autonomía nacional, por debajo del cual la seguridad nacional estaría en peligro. Numerosos elementos vuelven menos realista, por lo menos en el ámbito sociopolítico, a un sistema que dejase que las fuerzas del mercado solucionen todos los problemas. Entre dichos elementos están la crisis del petróleo, la tendencia de los países productores de materias primas a disminuir su oferta y a transformarlas internamente, la imprecisión de la lista de actividades industriales con ventajas comparativas que es posible prever desde un principio, los ajustes estructurales indispensables y la necesidad de transformar sectores enteros.

A la luz de criterios múltiples y en una perspectiva dinámica, es más difícil aceptar un modelo de libre cambio cuyas consecuencias se ajustan al óptimo de Pareto. En la medida en que se carezca de un mecanismo que asegure la posibilidad y la permanencia de la cooperación mundial —que conduzca a una maximización del excedente común— y en la medida en que esta

solución también dé más a ciertos socios y no se vea reforzada por sistemas de redistribución internacional de las utilidades que permitan transferencias de los más a los menos favorecidos, es comprensible que los estados se resistan a aceptar una especialización que conduzca a un máximo grado de apertura internacional. Podrían verse tentados a adoptar políticas aisladas de máximos y mínimos, con el riesgo de que condujesen a resultados quizá fatales para el equilibrio colectivo.

Conforme a una *concepción más intervencionista*, la política industrial se considera como el conjunto de medios utilizados por las autoridades públicas para enmarcar la actividad industrial en un programa económico general, a fin de conseguir diversos objetivos preestablecidos.

Los medios empleados para lograr lo anterior son numerosos y pueden ser coercitivos. También pueden ser idóneos para estimular cambios. En el primer caso, se otorga preferencia a los sistemas de cuotas, al racionamiento o a los precios fijos. En el segundo, se intenta volver redituable la adopción, por parte de los agentes económicos de que se trate, de las políticas que las autoridades públicas desean. Así, se utilizan subsidios, concesiones o permisos y exenciones fiscales. En especial, si el gobierno tiene una actitud más neutral con respecto al riesgo que el inversionista privado, subsidia los proyectos a fin de elevar el nivel de la inversión. Esa neutralidad podría justificarse en la medida en que se vuelva insignificante el costo total del riesgo de un proyecto independiente gracias a que ese riesgo se distribuye entre la población total de contribuyentes. Es aquí donde intervienen también las variadas formas de convenios para reestructurar y estimular a las empresas, con lo cual se asegura que, a cambio de los subsidios transferidos por las autoridades públicas, aquéllas estén dispuestas a contribuir al logro de los objetivos sectoriales, tecnológicos y regionales del plan. El Estado también puede influir de manera directa en la estructura industrial emprendiendo actividades productivas, bien en colaboración con el sector privado, bien por sí solo.

De esta suerte, las políticas de comercio y de competencia son instrumentos, entre otros, que pueden utilizar las autoridades para maximizar su función de bienestar social. Sólo se evitarán las contradicciones entre los diferentes instrumentos si se define bien el orden de los diferentes objetivos socioeconómicos. Las limitaciones de este tipo de política pueden englobarse en la siguiente disyuntiva: ¿es preciso rendirse al imperativo de una eficiencia por lo general vinculada con las condiciones internacionales de competencia y riesgo, perdiendo así los medios de control que atañen a la responsabilidad del interés público?, o, por el contrario, ¿se deben establecer objetivos públicos, corriendo el riesgo de emprender acciones desencaminadas o de crear grandes elefantes blancos?

Dicho de manera más precisa, las opciones de la reestructuración industrial no son evidentes por sí mismas y se carece de criterios exactos, dejando aparte algunos temas generales tales como el impulso en favor de productos de mayor valor agregado, que dependen de una tecnología avanzada y que incorporan energía en menores cantidades.

Con demasiada frecuencia, las autoridades públicas se ven reducidas al papel de salvadoras de las empresas en dificultades. A mayor abundamiento, la iniciativa pública en materia indus-

2. J. Meade, *The Just Economy*, Allen and Unwin, Londres, 1976.

trial puede volverse una especie de sistema "corporatista", en el que por razones políticas se nombren empleados carentes de sentido de responsabilidad y de iniciativa y que no se sometan a la disciplina de la competencia y la reutilización (las empresas públicas mal administradas no suelen suprimirse mediante la acción de tribunales de liquidación).

Escoger entre políticas industriales basadas en el mercado o en la intervención depende de la función de bienestar social del Estado y de su confianza en las virtudes de la competencia como medio de lograr objetivos sociopolíticos tales como el progreso técnico, el aumento de los niveles de vida, y otros similares. Sin embargo, las alteraciones del ambiente general interfieren con esa función de bienestar social al influir en la importancia relativa que se concede a los diferentes objetivos y, por ello, propician un cambio de las orientaciones de la política industrial. Además, las diferencias entre los dos tipos de política parecen, hasta cierto punto, teóricas, sobre todo en el caso de economías mixtas como las europeas. De hecho, existe una continuidad en el grado de intervencionismo. En los países europeos algunos sectores industriales se ven afectados por medidas microeconómicas públicas dirigidas a impedir o a promover el cambio estructural, mientras que otros, simultáneamente, quedan librados a las reglas del mercado. De igual forma, si se comparan dos países tales como Alemania y Francia, las correspondientes políticas industriales resultan muy diferentes oficialmente: la del primer país pertenece al tipo de mercado y la del segundo es intervencionista. En realidad, en la práctica diaria se parecen mucho, sobre todo si se tienen en cuenta las diferencias entre las respectivas estructuras industriales.

MARCO GENERAL DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL COMUNITARIA

El interés principal de este ensayo es estudiar las políticas adoptadas en el seno de la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, es útil comparar el papel asignado a la política industrial en el Tratado de París, por el cual se estableció, en 1951, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), con el asignado en el Tratado de Roma, instrumento que puso los cimientos de la Comunidad Económica Europea en 1957. En ambos documentos se perseguía un objetivo de integración económica sobre la base del comercio competitivo; a fin de

"contribuir... a la expansión económica, al aumento de la ocupación y a un creciente nivel de vida en los estados miembros" (artículo 2 del Tratado de París) y de "promover en toda la Comunidad el desarrollo armonioso de las actividades económicas, una expansión continua y equilibrada, un aumento de la estabilidad, una elevación acelerada de los niveles de vida y relaciones más estrechas entre los estados pertenecientes a ella" (artículo 22 del Tratado de Roma).

Sin embargo, el tono general de los dos tratados difiere bastante. El de París tiene un carácter mucho más intervencionista que el de Roma. Al confiar a la Alta Autoridad facultades de administración supranacional, los estados miembros permitieron el establecimiento de una estrategia común en materia de carbón y acero. Esta diferencia puede explicarse por dos factores. Por una parte, la CECA surgió en un ambiente de incertidumbre y de ciertos temores sobre los efectos que la libre competencia internacional podría tener en esos sectores, muy cartelizados de antiguo. Al contrario, la CEE se creó en un contexto de expansión y

se benefició de la experiencia de la CECA, la cual parecía haberse enfrentado a menores problemas que los previstos en lo que se refiere a la competencia internacional.

Por otro lado, la CECA abarca dos sectores relativamente homogéneos y con características comunes, tales como un alto grado de inversión de capital, una fuerte concentración y fluctuaciones cíclicas de la demanda, en tanto que las estructuras industriales de la CEE son mucho más heterogéneas, se enfrentan a problemas de muy diversa naturaleza y requieren, por tanto, de un tratamiento diferenciado.

Los redactores del documento de la CECA tenían conciencia de que la desordenada inversión necesaria en las industrias del carbón y del acero podría provocar que las empresas, actuando por sí solas, realizaran planes de inversión tales que condujesen, en conjunto, a crear un exceso de capacidad productiva. Si ésta resulta excesiva de manera crónica, la competencia será ruinosa y lesiva para los objetivos generales del Tratado, tal como se establecieron en el artículo 2.

De ahí que en el artículo 5 del Tratado de París se afirme:

"La Comunidad se asegurará de que existan, se mantengan y se observen condiciones competitivas normales y ejercerá una influencia directa en la producción o en el mercado únicamente cuando las circunstancias así lo exijan."

Esta influencia directa puede adoptar la forma de cuotas de producción (artículo 58), y de precios máximos o mínimos (artículo 60), en condiciones que se describen como de "crisis manifiesta" (artículo 58) o de "graves escaseces" (artículo 59). Así, en el Tratado de la CECA existen numerosos instrumentos para la aplicación de una política industrial intervencionista.

En el Tratado de Roma, por el contrario, no existe referencia alguna a una influencia directa en la producción. En el artículo 3 se afirma que, a fin de promover los objetivos mencionados en el artículo 2, "la actividad de la Comunidad establecerá un régimen que asegure que no se adultere la competencia en el seno del Mercado Común".

La política industrial implícita en el Tratado de Roma es, por tanto, una que se basa en la competencia interna y en la creación de un mercado común competitivo. Sus instrumentos, una vez abolidos los aranceles internos, son los necesarios para garantizar ese mercado común, es decir, la política de competencia, una política externa común y facultades para favorecer la armonización de las leyes de los estados miembros.

Como se afirma en el *Octavo informe sobre la política de competencia*, los propósitos de ella son "impedir que la unidad del mercado común se vea amenazada por acciones cuyos efectos sean erigir de nuevo barreras internas".

De esta suerte, se prohíben los acuerdos entre empresas o las prácticas de concertación (artículo 85), el abuso de posiciones dominantes (artículo 86) y la ayuda pública a las empresas (artículo 92), acciones que pueden afectar el libre comercio entre los estados miembros. Sin embargo, y al contrario de lo que ocurre con otras leyes sobre la competencia, tales como la estadounidense, en esta política la competencia no constituye una meta por sí misma, sino un medio para lograr los objetivos generales

del Tratado, como se afirma en el artículo 3. Mantenerla se justifica en la medida en que dichos objetivos se logren mejor mediante un proceso de competencia, que por otros medios u otras formas de control, tales como regulaciones públicas más o menos detalladas, cooperación entre los sectores público y privado, etcétera.

En esta misma vena, en el artículo 85 (3) se dice que son admisibles los acuerdos prohibidos o las prácticas de concertación, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

- i) si contribuyen a mejorar la producción o la distribución de mercancías o promueven el progreso técnico y económico;
- ii) si permiten que los consumidores tengan una participación justa en los beneficios resultantes;
- iii) si la restricción es necesaria para conseguir el objetivo, y
- iv) si a las empresas de que se trate no se les permite eliminar la competencia en lo que respecta a una parte considerable del producto.

De la misma manera, las disposiciones referentes a la ayuda estatal prevén facultades amplias en cuanto a la política industrial. En el artículo 92 (3) se especifican los tipos de ayuda que pueden considerarse compatibles con el Tratado:

- i) para regiones de un nivel de vida anormalmente bajo o con grave desocupación;
- ii) para remediar una grave perturbación de la economía de los estados miembros;
- iii) regional o sectorial, siempre que no se afecten de manera indebida las condiciones del comercio, y
- iv) otras categorías.

Cualquier política de ayuda que deforme o amenace deformar la competencia debe ser parte de una política general.

Además, el Tratado da otras facultades a la Comisión a fin de lograr los objetivos de política industrial, tales como las relacionadas con el Banco Europeo de Inversiones, el Fondo de Desarrollo Regional y las disposiciones que establecen claramente la meta de armonización jurídica entre los estados miembros.

El alto grado de apertura de la Comunidad Europea (en 1980 las importaciones totales provenientes de terceros países ascendieron a 13.5% del PIB de los diez estados miembros, y las exportaciones totales a terceros países representaron 12%) supone que el grado de competencia dentro del área integrada depende no sólo de la facilidad con la que industrias y empresas de cada estado miembro pueden vender en los mercados de otros, sino también de la medida en que se pueda penetrar al mercado integrado desde el exterior. El establecimiento de un arancel externo común entraña que los estados miembros dejen de estar en posibilidad de fijar unilateralmente el nivel de la protección arancelaria y mediante cuotas frente a terceros países y que el nivel arancelario constituya una de las variables clave de la posición comercial comunitaria frente al resto del mundo. La Comisión se encarga de negociar las condiciones de entrada de las importaciones de

todo el mundo, maneja las acciones contra el *dumping* y negocia acuerdos autolimitadores.

HACIA LA APLICACIÓN DE UNA POLÍTICA INDUSTRIAL EUROPEA

Durante los cincuenta y los setenta, la Comunidad Europea se benefició de un período inusitado de crecimiento y prosperidad que facilitó el establecimiento de un mercado interno integrado. Se consideró que la apertura y la cooperación económicas aumentaban el bienestar tanto en el ámbito nacional como en el mundial.

Sin embargo, durante los setenta cambió considerablemente el entorno económico general. Las economías europeas se enfrentaron a la elevación del precio real de los insumos de materias primas, a la penetración de los países de industrialización reciente en sus exportaciones tradicionales —acero, construcción naval y textiles— y a la creciente competitividad de Japón y Estados Unidos en el campo de la tecnología avanzada. Todos estos factores pusieron de manifiesto la necesidad de adaptar la estructura industrial a una competencia cuyos orígenes no se habían previsto en los cincuenta.

Cuando la expansión fue sustituida por la recesión y el desempleo, surgió un creciente escepticismo acerca de las virtudes del ajuste mediante la competencia. Los estados miembros fueron inducidos a reaccionar contra el problema del exceso de capacidad de una manera defensiva y volcada hacia dentro. Esto condujo a una interferencia mayor de los estados, a fin de proteger los intereses nacionales mediante ayudas, regulaciones internas en el campo de las normas técnicas, y otras medidas.

Para enfrentarse a esta situación, la Comisión respondió de dos maneras. Por un lado, reorientó los instrumentos disponibles, tales como la competencia y la política comercial, hacia el logro de objetivos de política industrial; por otro, actuó como iniciadora de política presentando varias propuestas en favor de acciones más positivas en materia de política industrial europea. Consideraremos en seguida algunos de estos intentos y los logros obtenidos.

Propuestas en favor de una política industrial europea más positiva

De hecho, la primera manifestación de una política de ese tipo se remonta a 1964, cuando se presentó la idea de un "programa económico de medio plazo". A partir de la publicación del segundo programa, preparado en 1965, y que abarcaba el período 1968-1970, la Comisión insistió en la necesidad de una intervención pública para mejorar las estructuras industriales de la Comunidad y estableció dos directorios (uno para la *Política Industrial* y otro para la *Ciencia, la Investigación y el Desarrollo*) responsables de formular orientaciones para las políticas comunitarias en materia industrial y de investigación, así como de coordinar la intervención de los estados miembros. Junto con esto, de manera ocasional se organizó la cooperación sectorial con los industriales, los sindicatos y los expertos nacionales en diversos sectores, tales como la aeronáutica, la construcción naval, la elaboración de datos, el papel y textiles.

Alrededor de 1970 se formuló con claridad y de manera pública la necesidad de definir una política industrial general. Tal fue el propósito del Memorándum que la Comisión dirigió al Consejo con el título *La política industrial de la Comunidad* (Comisión de la

CEE, Bruselas, 1970). Tal como los autores de ese documento afirman:

“A doce años de su fundación, y cuando acaba de terminar el período de transición que condujo a la liberación del mercado común de mercancías, la Comunidad se acerca a una nueva fase. Se vuelve indispensable formular una política común para el desarrollo industrial que favorezca el establecimiento de lo que podría llamarse un marco industrial europeo que asegure al mismo tiempo las bases irreversibles de la unidad económica de Europa Occidental, que pronto habrá de ser política, el logro de la expansión económica y un grado razonable de autonomía tecnológica con respecto a sus principales socios del exterior” (p. 7).

Muy pronto los autores se enfrentaron a una definición real de esta política. Escogieron un enfoque particularmente no intervencionista, “a fin de permitir que la industria obtenga las máximas ventajas posibles de la existencia y la magnitud de un mercado común” (p. 9). Entre las maneras como pretendían establecer esta política industrial se contaban las siguientes: el logro de un mercado unificado mediante la eliminación de obstáculos técnicos, la apertura de los sectores públicos y la abolición de las fronteras fiscales; la adquisición conjunta de productos avanzados desde el punto de vista tecnológico; la unificación de las leyes procesales, fiscales y financieras; la restructuración de empresas mediante la supresión de obstáculos a la formación de transnacionales europeas, utilizando para ello créditos públicos a fin de impulsar el desarrollo industrial en los sectores de tecnología avanzada.

También se contaban la organización del cambio y la adaptación mediante políticas de movilidad de los empleos, de explotación industrial de las innovaciones, de mejoramiento de la administración de las empresas y de contratación de sus administradores y directores; asimismo, la ampliación de la solidaridad comunitaria en las relaciones económicas con terceros, sobre todo mediante una política comercial común.

A pesar de sus cualidades, en el Memorándum campea un aire de insatisfacción. Hay un agudo contraste entre la riqueza de la información que ofrece sobre la situación de la industria en la Comunidad y la falta de claridad acerca de las políticas propuestas. La ausencia de un compromiso político preciso no cambió el hecho de que hubo que esperar hasta la Declaración de París, de octubre de 1972, para que los gobiernos expresaran su apoyo a esta política industrial un tanto vaga.

Dejando aparte el deseo de coordinar políticas en el ámbito comunitario, así como el de disponer de un calendario exacto y del financiamiento necesario antes de enero de 1974, de nuevo dicha Declaración se formuló en términos más bien generales. Acaso sea sorprendente que se haya requerido tanto tiempo para llegar a una declaración de principios como esa. El retraso de la Comunidad en esta materia se explica por diversos factores:

Las disputas relativas a la ampliación de la Comunidad, la falta de consenso político por parte de los estados miembros en cuanto a la orientación que habría de darse a la política industrial, la insistencia en el principio de la “justa compensación”.

Con base en la Declaración de París, la Comisión elaboró, en mayo de 1973, el “programa para la política industrial y tecnológica” que también se conoce como el Informe Spinelli. Se trata de una versión más sencilla del Memorándum de 1970, en la que

se abandonaron o se diluyeron los raros instrumentos positivos que había en este documento, tales como las políticas de adquisición conjunta de productos avanzados desde el punto de vista tecnológico, la asignación de contratos a las empresas deseosas de lograr el desarrollo tecnológico conforme a modalidades transnacionales, y otros.

En el Informe se insistió en la necesidad de crear un solo mercado a fin de facilitar la integración de las empresas y promover las de escala europea. A partir de 1973 se ha logrado algún progreso, por ejemplo, en el campo de la armonización de las regulaciones nacionales, la apertura de los mercados nacionales para las compras de los sectores públicos y semipúblicos mediante la prohibición de cualquier “preferencia” o reserva en favor de la producción nacional, y mediante la cooperación entre las empresas pequeñas y medianas. En materia de ciencia y tecnología se subrayó la necesidad de coordinar las políticas nacionales respectivas, de realizar proyectos conjuntos de interés comunitario, de que haya un flujo más eficaz de información, de elaborar previsiones tecnológicas, así como de establecer una estructura de organización eficaz.

En el informe general correspondiente a 1976, la Comisión afirma que en las circunstancias económicas prevalecientes la acción de la Comunidad en cuanto al desarrollo industrial no podía limitarse a la pura y simple aplicación de las normas del Tratado que dio origen a la CEE. También debía emprenderse una actividad de orientación y coordinación para completar eventualmente las medidas que los estados miembros consideraran indispensables en el ámbito nacional.

A pesar de la voluntad de la Comisión de realizar acciones positivas, hasta ahora los estados miembros no le han otorgado nuevas facultades. En consecuencia, la política industrial europea sigue basándose en la competencia y esencialmente en acciones negativas.

Las políticas de competencia y de comercio y los objetivos de política industrial

Consideraremos aquí los casos de los sectores que declinan y los de las industrias que progresan. En primer lugar debe notarse que en las propuestas que la Comisión presentó al Consejo se resaltaba la importancia de nuevos elementos industriales y se colocaba el acento en la movilidad del trabajo, la aplicación de nuevas tecnologías y una mayor eficacia de la administración empresarial, pero ni siquiera se examinaban las técnicas específicas que habrían de aplicarse en las industrias menguantes. En realidad, los problemas relacionados con las industrias que declinan son una preocupación importante de la política industrial comunitaria.

Industrias menguantes

En vista de que la Comunidad carece de las facultades (o de los recursos financieros) para intervenir en la racionalización de industrias en dificultades, toda acción de este tipo provendrá de los gobiernos de los estados miembros. Por tanto, no resulta sorprendente observar que 90% de las acciones de política industrial de la CEE tiene lugar en el ámbito nacional. Sin embargo, la Comunidad puede participar de tres maneras: tiene facultades para regular las ayudas estatales (artículo 92), para estimular las formas deseables de cooperación entre empresas (artículo 85 [3])

y para regular las importaciones provenientes de terceros países o para influir en ellas.

Es importante destacar que toda la acción de la Comunidad se apoya en la necesidad de promover una estructura industrial que pueda enfrentarse a la competencia mundial.³

En este marco, la Comisión reconoce explícitamente el papel de las ayudas estatales para acelerar la respuesta del sector privado a las nuevas oportunidades, para corregir graves desequilibrios regionales, permitir reducciones fluidas en ciertas actividades en las cuales es aconsejable hacerlas por razones sociales, o neutralizar, por lo menos temporalmente, ciertas deformaciones de la competencia que se deben a acciones del exterior. Los propósitos, formas y condiciones de tales ayudas, que se justifican por cuanto facilitan el desarrollo ordenado de las estructuras industriales, no deben oponerse a los objetivos generales de la Comunidad⁴ y han de concebirse de tal manera que entrañen una deformación mínima de la competencia. Por tanto, las ayudas deben ser transparentes, selectivas y temporales. Además, en el caso de industrias que padecen problemas estructurales en toda la Comunidad (construcción naval, textiles, fibras artificiales, acero), se han formulado directrices específicas que llevan a la determinación de los siguientes principios:

- La ayuda para la producción debe condicionarse a que el que la recibe emprenda acciones que faciliten el ajuste.

- Las medidas de rescate deben limitarse a los casos necesarios para resolver agudos problemas sociales.

- La ayuda no debe otorgarse a proyectos de inversión que tengan por resultado un aumento de capacidad, a menos que se realicen en las áreas más prósperas de actividad.

En cuanto a las restricciones privadas a la competencia, en el *Octavo informe sobre la política de competencia* (p.11) se afirma:

“Aunque la ley comunitaria sobre competencia funciona mediante la prohibición de ciertas prácticas, tiene cierta flexibilidad gracias a las excepciones previstas. La Comisión ha utilizado con amplitud estas exclusiones para estimular formas deseables de cooperación entre las empresas.”⁵

Esto se refiere a la especialización, al otorgamiento de licencias para explotar patentes, los convenios selectivos, etc. Además, cuando hay problemas estructurales caracterizados por una aguda y persistente tendencia a la baja de la demanda comunitaria de productos manufacturados, al contrario de lo esperado por los responsables de las previsiones y por los inversionistas, la Comunidad “se inclina por aceptar que, en ciertas condiciones, pueden autorizarse acuerdos entre empresas encaminados a disminuir un exceso de capacidad estructural, de acuerdo con lo previsto en

el artículo 85 (3), siempre que las empresas no hayan fijado al mismo tiempo, ya los precios, ya cuotas de producción o de suministro, mediante convenios o prácticas concertadas”.⁶

Es ésta una respuesta comunitaria, apoyada en el precedente de la industria de las fibras artificiales, encaminada a implantar una regulación jurídica referente a los cárteles en tiempos de crisis, similar a la del Tratado que dio origen a la CECA.

En lo que respecta a la política comercial, la Comunidad ha negociado convenios encaminados a otorgar protección temporal externa a fin de dar a la industria mayor espacio de maniobra en sus esfuerzos de reestructuración. Esto se aplica a los textiles, el acero y la construcción naval.⁷

Industrias que avanzan

En algunos casos las acciones nacionales anulaban diversos intentos de la Comisión a fin de formular y aplicar políticas sectoriales que ella misma controlaría, por ejemplo, en materia aeroespacial y de procesamiento de datos.

Conforme a la experiencia habida en el marco de la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEa), los estados miembros desean conservar el dominio de los programas y aplicarlos mediante sus empresas nacionales. Por tanto, la política comunitaria ha tomado la forma, en lo referente a los sectores de punta, de suministro de informaciones (desde 1980 se estableció una red transnacional de computación a fin de facilitar el intercambio de datos) y de asignación de fondos para investigación. La magnitud de éstos es bastante limitada. En 1980 se estimó que el gasto comunitario en actividades de ID equivalió a cerca de 1% del total de asignaciones de la Comunidad, es decir, de los fondos de los gobiernos y las industrias. Sin embargo, el gasto comunitario no refleja cabalmente la contribución del organismo, ya que a veces éste sólo financia parte del valor total de los proyectos que patrocina y su actuación es sólo en calidad de coordinador.

PERSPECTIVAS

En una comunicación reciente al Consejo, la Comisión subrayó una vez más la necesidad que priva en la Comunidad de aplicar políticas específicas en favor del ajuste estructural.⁸ En ese documento se proponen medidas encaminadas a facilitar la estandarización de productos y promover el crecimiento de empresas de verdadera dimensión europea, a fin de aprovechar las economías de escala; sin embargo, la propuesta principal se refiere a la conveniencia de añadir un elemento de “preferencia comunitaria” en todos los casos en los que las autoridades públicas partici-

6. Esta interpretación fue revisada en el último *Report on Competition Policy, op. cit.*, p. 14.

7. Consúltese J. Steenbergen, G. De Clercq y R. Foché, *Change and Adjustment; external relations and industrial policy in the European Community*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer, 1983, en cuya p. 78 se afirma: “en cuanto se trata de concertar acuerdos internacionales a fin de lograr soluciones, la Comunidad está en mucho mejor situación para participar en las discusiones del caso que los estados miembros. . . Por ello es previsible que la crisis fortalezca a los estados miembros en lo que se refiere al ámbito interno, mientras que, al mismo tiempo y en ocasiones en contradicción con aquel proceso, fortalezca a la Comunidad en lo externo”.

8. “A Community Strategy to Develop Europe’s Industry”, Bruselas, 23 de octubre de 1981.

3. Véase, por ejemplo, Comisión de las Comunidades Europeas, *Eighth Report on Competition Policy*, Bruselas, 1979, p. 10.

4. De ahí que “la compatibilidad de la ayuda en el Mercado Común deba evaluarse desde el punto de vista de la Comunidad, más que del que corresponda a cada estado miembro”. Véase Comisión de las Comunidades Europeas, *Twelfth Report on Competition Policy*, Bruselas, 1982, p. 10.

5. Véase también el último *Report on Competition Policy*, Bruselas, 1983, p. 12.

pen en el desarrollo industrial. En esta línea, se proponen diversos tipos de medidas:

- Establecer *normas y estándares técnicos* de inmediato y para toda la Comunidad; la aplicación prioritaria de esta medida podría dar a la industria europea una ventaja sobre sus competidores.

- Estimular las adquisiciones públicas mediante el establecimiento de una entidad europea de carácter oficial que coordine y aplique una política de suministros; un área estratégica de aplicación de tal política es la de *telecomunicaciones*, sobre todo en lo referente a la comunicación espacial y las redes numéricas integradas.

- Utilizar las políticas propias de la Comunidad (competencia, ambiente, ID, instrumentos financieros, comercio) para *otorgar preferencia al desarrollo de empresas europeas*; la actitud adoptada por la Comisión con respecto a la industria de los vehículos de motor es un ejemplo pertinente (véase COM/81/317).

- Crear *bancos de datos* y elaborar *información sistemática sobre el desempeño industrial*, a fin de dar a los productores europeos un marco integrado de referencia; a este respecto, el sistema de la Euro-red podría proporcionar información pertinente a los gobiernos y las empresas sobre las tendencias estructurales del mercado comunitario y de la industria.

Un primer logro es el Programa Estratégico Europeo para la Investigación y el Desarrollo de Tecnologías de la Información (ESPRIT), que abarca cinco años y fue aprobado por el Consejo en mayo de 1984. Su propósito es crear otra posibilidad frente a los proyectos de la nueva generación de computadoras que están en curso en Japón y Estados Unidos. La idea consiste en superar la fragmentación de la industria en los diez estados miembros de la CEE, estimulando la colaboración a través de las fronteras nacionales en el marco de un programa que tiene prioridades específicas. Se subraya la colaboración entre empresas y se da preferencia a "la investigación precompetitiva", concebida para establecer las bases de las diferentes políticas comerciales que cada participante adoptará cuando llegue a la etapa de desarrollo de productos. La experiencia reciente muestra que esta clase de colaboración precompetitiva puede redituarse beneficios si se le aplican las excepciones consideradas en el artículo 85 (3).⁹ Conforme a la idea de otorgar preferencia a los miembros de la Comunidad, aparentemente los funcionarios del ESPRIT han decidido impedir, cuando menos por un tiempo, la participación de empresas extranjeras, sobre todo de la IBM.

Los funcionarios de la CEE se enfrentan a una tendencia de proteccionismo nacional generalizado que puede provocar la desintegración de la Comunidad, así como a la falta de consenso político sobre una estrategia industrial europea coherente y específica. Por ello se ven obligados a aporar su actividad en acuerdos selectivos que se sujetan a una negociación y una supervisión supranacionales.

Tal orientación podría tener la doble desventaja de transformar al Mercado Común en una organización tipo cártel, así como de que falte coherencia cuando se apliquen las diferentes políticas.

En cuanto al primer peligro, la experiencia de la industria si-

9. Véase, por ejemplo, el *Twelfth Report. . . , op. cit.*, p. 13.

derúrgica no alienta la impresión de que exista un deseo auténtico de aplicar una política común, sino más bien el de implantar una organización de cártel, con todos los problemas de inestabilidad y de ejecución que ello entraña, puesto que es fuerte la tentación de practicar el engaño (el provecho que así se obtiene es considerable) y débil el grado de control. Por el contrario, el caso de la industria aeroespacial ha mostrado la capacidad de la Comisión y de los estados miembros para trabajar en un empeño común.¹⁰

En cuanto al segundo peligro, la falta de prioridades bien definidas favorece la tendencia de resolver los conflictos mediante negociaciones internas entre las diferentes divisiones comunitarias. Además del conflicto de voluntades y de las ineficiencias que supone, este mecanismo alienta en los ciudadanos la idea de que la Comunidad es más una organización tecnocrática que un cuerpo directivo encargado de ejecutar una política cuyas directrices han sido trazadas por el Parlamento Europeo, con lo cual se debilita la voluntad política en favor de una integración acrecentada.¹¹ La Comunidad debe mostrar su capacidad de resolver los problemas de mejor y más fácil manera que cada uno de los estados miembros por separado. Un primer logro en este sentido puede ser el ESPRIT.¹²

En lo referente a la orientación que ha de darse a esta política industrial común, algunas voces se han pronunciado recientemente en favor de un proteccionismo deliberado, si bien con moderación, para separar a la Comunidad del exterior, al mismo tiempo que se mantiene la competencia en su seno.

Es posible presentar dos clases de argumentos en contra de esta propuesta. En primer término, el comercio de bienes industriales entre los países industrializados y los que están en vías de desarrollo ha sido hasta ahora más benéfico para Europa en cuanto a balanza de comercio, ocupación y estabilidad de precios se refiere.¹³ En segundo lugar, en materia de productos de alta tecnología, para establecer una capacidad industrial que sea viable y redituable se requiere penetrar en los mercados internos de los principales competidores industrializados, a fin de cosechar todos los frutos de las economías de escala.¹⁴

"En vez de un vuelco drástico hacia más proteccionismo, es necesario mantener nuestro sistema económico, descentralizado y abierto, y que se funda en la voluntad de asumir riesgos, de estimular la movilidad de recursos y la creatividad. Esto no excluye una protección ocasional y temporal, basada en razones selectivas que se discutan ampliamente. Esto también entraña una mayor solidaridad entre los estados miembros."¹⁵ □

10. Véase J. Rallo, "The European Communities Industrial Policy Revisited: the case of aerospace", en *Journal of Common Market Studies*, vol. XXII, núm. 3, marzo de 1984.

11. La falta de interés en las recientes elecciones para dicho Parlamento es ilustrativa al respecto.

12. Cabe cuestionar, sin embargo, las posibilidades de éxito de tal proyecto si se observa que el financiamiento total a lo largo de los cinco años ni siquiera se aproxima al presupuesto que la IBM destinó a investigación y desarrollo sólo en 1984.

13. Véase A. Jacquemin, "Los ajustes estructurales y la coordinación de las estrategias industriales en la CEE. Problemas y perspectivas", en *Papeles de Economía Española*, núm. 15, 1983, p. 80.

14. K. Hartley, *The implications of national and community commercial policies for the development of the EC's technological industries*, CEPS Working Documents, núm. 7, 1984.

15. A. Jacquemin, "Industrial Policies". . . , *op. cit.*, p. 55.