



Europa y la crisis económica mundial. El rol de las políticas industriales

por Patrizio Bianchi

Europa y Unión Europea

La Comunidad Europea emergió de profundos conflictos entre intereses que no podían resolverse en el estrecho ámbito nacional. Con una mezcla de extraordinaria previsión e igualmente extraordinario espíritu práctico, Europa puso en marcha un proceso evolutivo que, aún con marchas y contramarchas, ha durado más de cincuenta años. Cada vez que se producían quiebres en la arena política internacional, de una magnitud tal como para amenazar los equilibrios profundos de los países europeos, éstos tuvieron la capacidad de plantearse nuevos objetivos, incluso exagerados, que pudieran focalizar las acciones colectivas hasta determinar no sólo un salto en el tamaño del mercado -y, por lo tanto, para pilotear una reestructuración direccionada de la estructura productiva- sino también un nuevo marco político de referencia, capaz de guiar procesos de agregación que, de otro modo, quedarían librados al conflicto. Esto ocurrió entre finales de la guerra y el *boom* de los años sesenta, luego de la salida de la larga crisis de los años setenta y, otra vez, con aquella verdadera fractura histórica que representó la caída del comunismo y la unificación de todos los países del continente en una entidad de una complejidad que no tenía precedentes.

A finales de los años '60 y principios de los '70, los países europeos, en cambio, no tuvieron esta capacidad. En una situación de profunda crisis, enfrentaron una nueva fase de ruptura cuyos síntomas eran tan variados como la represión por parte de Moscú de la primavera de Praga, el nuevo conflicto árabe-israelí, que tuvo como consecuencia la crisis petrolera, la guerra de Vietnam, una turbulencia social que en muchos países se expresó a través actos de terrorismo, que marcaron con una larga estela de sangre sus territorios y, en particular, Italia, siempre ubicada sobre la línea divisoria entre aquellos dos bloques ya exhaustos. Recordamos que, después del extenso

período de crecimiento que se inició en la posguerra y el verdadero *boom* de los primeros años sesenta, las condiciones económicas y sociales habían cambiado; en todos los países tuvo lugar una fase de estancamiento, mientras crecía una protesta obrera y estudiantil sin precedentes. De hecho, esa larga fase de crecimiento había atraído a las ciudades industriales masas de inmigrantes provenientes del campo, había creado nuevas clases de empresarios y nuevas oportunidades de renta. Sin embargo, las fuertes tensiones salariales ponían en evidencia que no es posible imaginar un cambio tan extraordinario de la sociedad que no tenga consecuencias políticas.

Mientras tanto, los Estados Unidos mismos mostraban sus dificultades internas con el clamoroso anuncio, en 1971, de la inconvertibilidad del dólar y, por lo tanto, el fin de los tipos de cambio fijos, que habían permitido la larga fase de crecimiento sin incertidumbre.

La explosión de los precios del petróleo trajo consigo una nueva fase de inestabilidad ligada al aumento sin precedentes de los precios de las materias primas. El marco de referencia para la economía cambió por completo: los salarios crecían por la presión del conflicto interno, las materias primas aumentaban por efecto de guerras lejanas, los tipos de cambio se volvían volátiles y la inflación, por primera vez en la posguerra, tomaba vuelo, mientras que, en 1975, las economías de Europa se estancaban y, también por primera vez desde la posguerra, conocían tasas de crecimiento de signo negativo.

En este contexto dramático, marcado en distintos países por formas internas de terrorismo, que iban desde las Brigadas Rojas a la banda Baader-Meinhof, de la Eta al Ira, Europa pareció desaparecer y, solo al finalizar la crisis, a mediados de los años '80, reapareció la voluntad de relanzar el mercado único y, con éste, la integración política.

Pero todo esto se produjo en un contexto global estrictamente

regulado por la diarquía de los Estados Unidos y la Unión Soviética. Cuando, en 1989, cae el muro de Berlín -después de una larga turbulencia que había tenido en Polonia su epicentro- y, con éste, el orden mundial que había regulado el mundo durante el largo ciclo iniciado con la segunda guerra mundial, no era para nada obvio que el proceso de apertura se desarrollaría en paz. La transición que tuvo lugar luego de este evento estuvo, de hecho, signada por la primera guerra en Irak en 1990, las guerras de la ex Yugoslavia y tuvo centro en los atentados del 11 de septiembre de 2001 y en las sucesivas guerras de Afganistán e Irak.

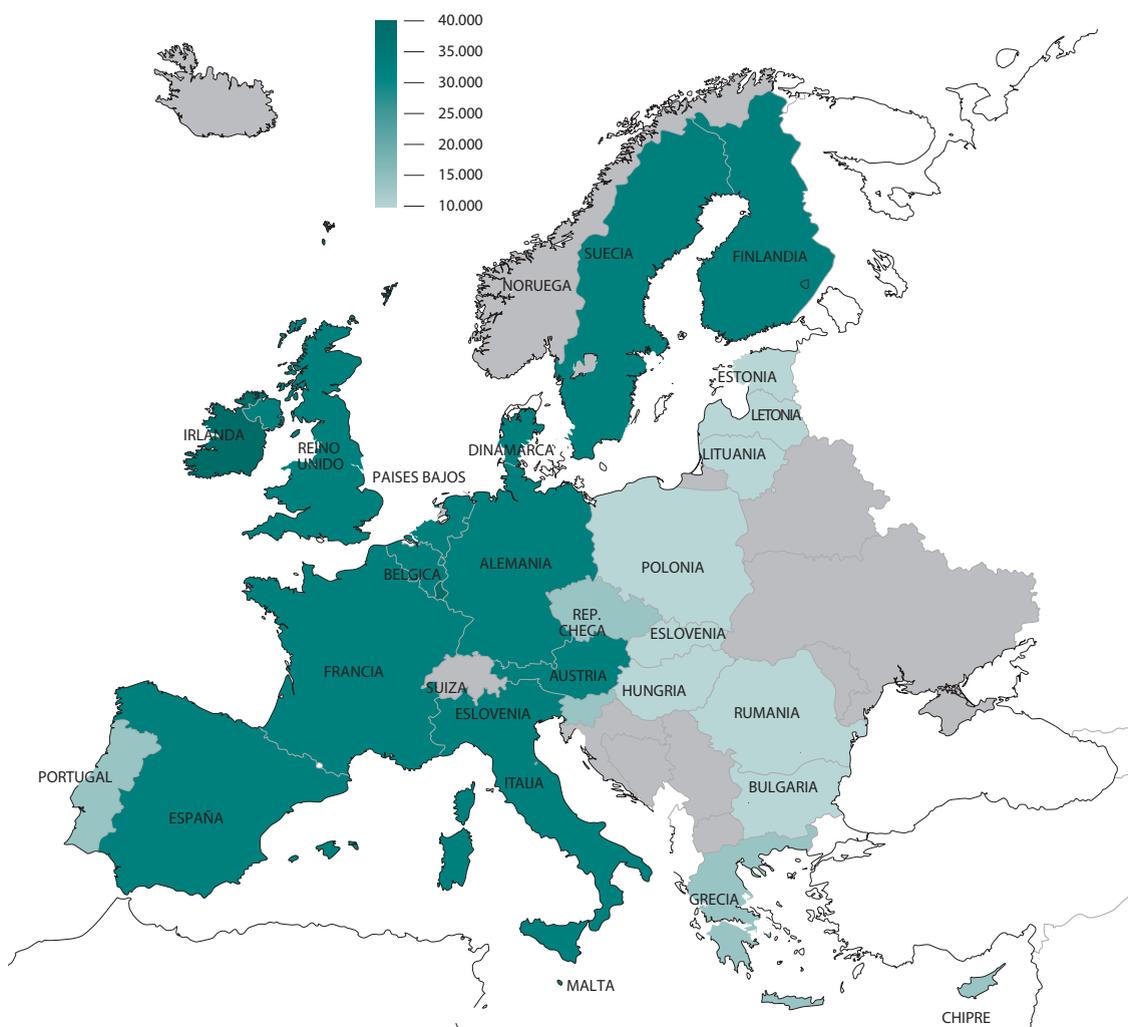
Conviene insistir sobre estos aspectos claramente políticos porque, si no se consideran estos datos dramáticos, los eventos de la Unión Europea quedan desvalorizados en acciones de difícil interpretación, cuando no como la mera gestión de intereses mezquinos medibles solo en términos de transferencias realizadas y recibidas

de Bruselas. Romano Prodi, en su reflexión sobre su experiencia como presidente de la Comisión Europea (1999-2004), nos recuerda acertadamente que los últimos años de su mandato fueron un logro extraordinario en términos de paz. Unificando a los países europeos -mientras que sus cancillerías tomaban posiciones distintas respecto de las guerras en curso-, la Unión dio estabilidad y esperanza a un contexto mundial marcado por las preocupaciones y el miedo¹.

Esta nueva Europa ampliada a todo el continente tenía, sin embargo, enormes desigualdades internas, con niveles de ingreso extremadamente significativos si se miden a nivel nacional, y totalmente insostenibles si se miden a nivel regional.

En esta perspectiva deben enmarcarse las políticas industriales de la Unión Europea. Más allá del impacto sobre el crecimiento europeo en comparación con el resto del mundo, estos instrumentos, diseñados para pilotear un ajuste estructural, han tenido como fun-

Mapa 1
Niveles de ingreso por país



Fuente: Eurostat

ción generar procesos de reequilibrio e integración interna para que las decisiones políticas adoptadas fueran estables en el tiempo.

En este sentido debe interpretarse la estrategia de Lisboa, pero también la acción de apoyo al desarrollo que antes se había dirigido hacia el sur de Europa y más tarde lo haría hacia los países del este. Lo mismo sucede con el pragmatismo de la Europa del euro y de Schengen y las continuas marchas y contramarchas de los tratados sobre cuestiones políticas fundamentales que, sin embargo, no se convertirían en realidad sin el sustento de las políticas de desarrollo centradas en el continuo *networking* entre empresas e instituciones de los distintos países.

Y, sin embargo, cada vez que Europa se ha planteado grandes objetivos, demuestra que puede alcanzarlos, para después dejar lugar a una fase sucesiva en la que el Eurobarómetro del consenso se

desploma; aquí resurge la Europa de los intereses particulares, que sólo deja espacio a acuerdos entre gobiernos nacionales que, de todas maneras, son cada vez más débiles debido al gusano que devora a los estados unitarios, llevándolos a fragmentaciones que, si no son reguladas, conducen a la creación de pequeñas patrias y etnias que afortunadamente no existen en la realidad, pero que son muy peligrosas cuando las ideologías sociales del pasado son sustituidas por pequeños intereses localistas y grandes intereses de monopolio.

Sin embargo, aún se pone en duda si el recorrido de la Unión Europea ha llegado a su fin o si, en cambio, hay un nuevo objetivo por delante. Parece acertado decir que se inicia una nueva fase, cuyo objetivo principal es la construcción de la Unión Europea de los ciudadanos y no sólo de los gobiernos. Y esto pasa necesariamente por el Parlamento Europeo, en la actualidad, objeto misterioso para

los electores, llamados a votar por una asamblea que no concentra todo el poder legislativo y no expresa una confianza vinculante a un gobierno que, después de la fase de autonomía de Prodi, ha vuelto a ser la comisión de los gobiernos europeos.

La estrategia europea de crecimiento y el rol de las políticas de desarrollo industrial

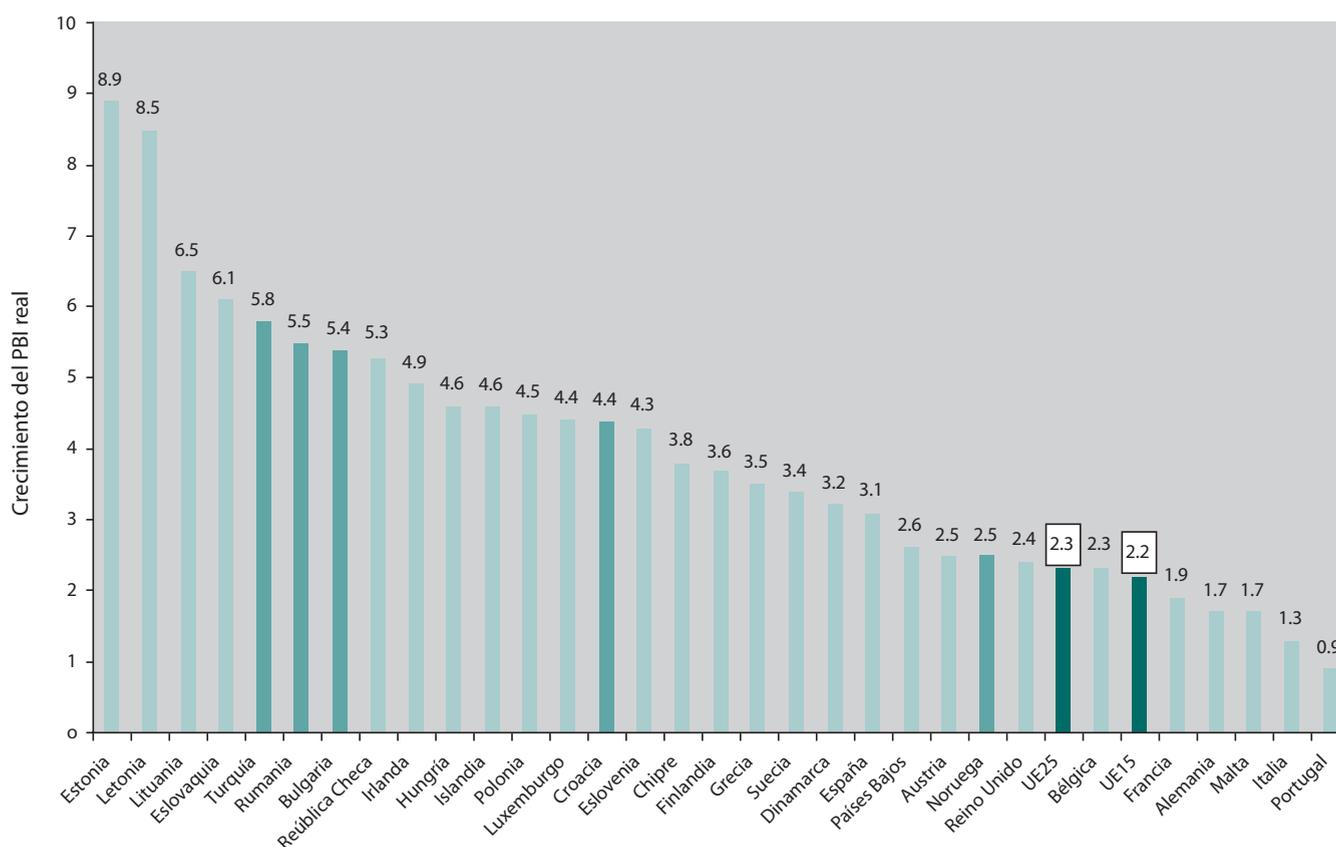
Este diseño está, una vez más, confiado al método Monnet, o sea, al impulso hacia una integración económica tal que requiera, luego, la convergencia de las instancias políticas e institucionales para dar apoyo a la nueva extensión del mercado. En este sentido, las políticas industriales de la Unión Europea no se pueden reducir a prácticas más o menos lícitas de subsidio a las empresas en problemas, sino

que deben ser entendidas como un conjunto de acciones que promueva tal cambio estructural de la economía, a partir del reconocimiento de las transformaciones que se han dado ya en la realidad productiva.

Estas políticas han cambiado mucho a lo largo del tiempo, pero claramente permanecen sostenidas sobre tres pilares: por un lado, las políticas que conducen a la ampliación de la dimensión del mercado; luego, las políticas que se formulan en defensa y como garantía del mercado mismo; y, finalmente, las acciones que apoyan la reorganización de la producción con respecto a la nueva extensión del mercado, principalmente las políticas de desarrollo territorial y políticas de innovación.

Según esta interpretación, es evidente que nuestra clave de lectura de las dinámicas estructurales sigue siendo smithiana. La “riqueza de las naciones” sigue ligada a la producción, al trabajo, al conocimiento. Lo que determina el posicionamiento estratégico

Gráfico 1
Crecimiento del PBI real de la Unión Europea en 2006



Fuente: Eurostat

de las empresas y, en su conjunto, el crecimiento de la economía es la capacidad para organizar el trabajo de forma adecuada según el tamaño efectivo del mercado. La apertura regulada del mercado, implementada a través de una unión aduanera, la apertura de los mercados alcanzada mediante la eliminación de las restricciones a la movilidad de los bienes y de los capitales es, por lo tanto, la primera acción de política industrial, porque induce a las empresas a reorganizarse frente al nuevo mercado y a los nuevos competidores.

La evolución de la Unión Europea es, por lo tanto, la primera política industrial, porque obliga a las organizaciones productivas, que hasta ayer se encontraban protegidas por las respectivas instituciones nacionales, a enfrentarse entre sí. La apertura hacia los países del este constituyó, durante los primeros años del nuevo milenio, el factor pujante del desarrollo europeo, al mostrar a estos países en

plena reconstrucción tasas de crecimiento muy superiores a los de la vieja Europa (ver gráfico 1).

A estos pilares ya presentes en el primer tratado se agrega, a través del tiempo, la atención puesta en el territorio y en la innovación, como factores que pueden hacer más dinámica la competencia, permitiendo a nuevos competidores entrar al mercado. Este marco, que ha delineado un nuevo modo de entender la política industrial, se ha vuelto todavía más evidente por el fracaso de todas las acciones que, en cambio, tendían a llevar a nivel europeo las viejas prácticas nacionales, desde los carteles de crisis a los campeones nacionales.

La atención puesta en el territorio, expresada mediante las políticas estructurales de la Unión, mostraba en qué medida un contexto territorial debe ser entendido como un factor exógeno esencial para el desarrollo. La densidad de las instituciones educativas y de in-

vestigación, de garantía social y de seguridad para los ciudadanos, determinan condiciones de aglomeración que permiten un desarrollo significativo de empresas pequeñas que, si se unen entre sí, pueden representar una notable fuerza dinámica en el ámbito de la Unión. De manera similar, la innovación como factor de aceleración de las dinámicas económicas no se puede reducir sólo a la tecnología, sino que tiene que considerar también la innovación organizativa, en una sociedad que considera que el conocimiento y el aprendizaje son sus principales factores de crecimiento².

Estos elementos son reunidos a comienzos del nuevo milenio en la estrategia de Lisboa, que propone a Europa convertirse en la economía mundial más avanzada en la investigación y en la sociedad de la información. Se trata de un objetivo relevante, sobre todo desde el punto de vista político, que va a completar las tres grandes acciones de refundación de la Unión, es decir, la ampliación de la Unión hacia el este, la introducción de la moneda única y la redacción del nuevo Tratado. La estrategia de Lisboa no era, en realidad, una política industrial en sentido estricto, sino más bien una visión del desarrollo hacia la cual hacer confluir todas las acciones en los distintos niveles, una estrategia común para el desarrollo en una etapa en la que se completaba la fase de apertura a nivel global de la economía y se lanzaba la ronda de Doha, que debería terminar con un nuevo acuerdo sobre el comercio mundial.

La estrategia europea -de nuevo- implicaba en realidad, más investigación, desarrollo e innovación, un ambiente más dinámico para las empresas, mayores inversiones en formación y educación de las personas y una reconversión industrial general para que la producción fuera compatible con el cuidado del medioambiente.

Esto necesitaba de políticas macroeconómicas coherentes y un claro marco de regulación para los mercados de capitales, una creciente cohesión política-de manera que los efectos de la apertura internacional no generaran efectos desequilibrantes dentro de la Unión y que los países de la antigua área socialista pudieran ingresar a título pleno en la economía europea y mundial- y, finalmente, una apertura común hacia los países del tercer mundo, para garantizar una globalización equilibrada y solidaria.

A partir de la primera definición de la estrategia de Lisboa se desarrollaba dentro de las instituciones comunitarias un pensamiento que reexaminaba en profundidad el concepto de política industrial, ya fuese como instrumento de integración entre economías pertenecientes

y agregadas en la Unión, o como posible herramienta para aumentar la competitividad europea con relación a los países emergentes.

Distintas comunicaciones de la Comisión³, numerosos dictámenes del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones, además de los trabajos del Parlamento Europeo, configuraban en su conjunto un recorrido colectivo hacia una concepción de política industrial no proteccionista ni defensiva, sino dinámica y orientada a favorecer la apertura. El rol del territorio y de la innovación se convertía en factor esencial para recrear un proceso de crecimiento y, al mismo tiempo, de cohesión social. En este contexto, se hacía referencia no sólo a los sectores de alta tecnología, sino también a las redes de empresas de dimensión pequeña y mediana como medio para estabilizar el empleo.

La estrategia de Lisboa se desarrollaba así, progresivamente, como un instrumento más articulado, que, sin embargo, no encontraba una respuesta plena por parte de los países, que han seguido considerando que las acciones sobre la industria tenían que permanecer bajo la tutela de los gobiernos nacionales, condenándose así a moverse cada vez más hacia la retaguardia del mundo⁴.

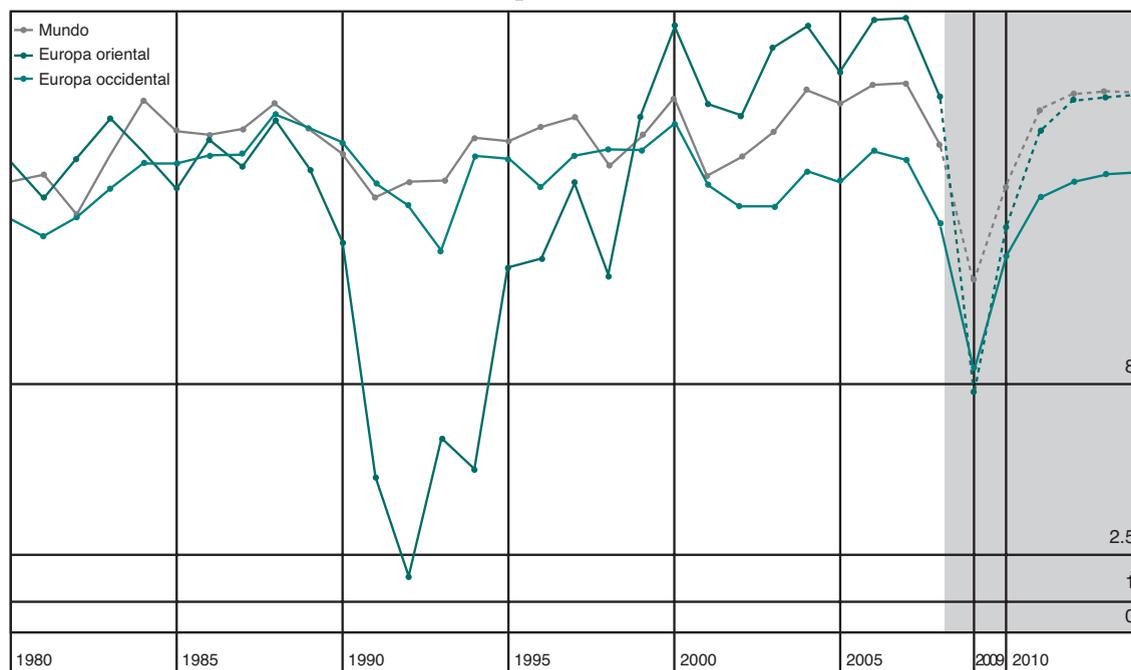
La crisis reciente nos permite verificar en qué medida los gobiernos han almacenado en sus depósitos los viejos arneses de política industrial. De hecho, mientras tanto, el contexto mundial ha cambiado y la crisis financiera ha relanzado viejos modos de entender la política industrial, cuestionando el futuro de la Unión.

A esta vía gradualista europea y a la atención por los temas de la sustentabilidad global del crecimiento, se ha opuesto -llegando incluso a prevalecer- la línea de las organizaciones internacionales, empezando por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, modelada a partir de la *reaganomics* y, luego, convertida en la base política de la administración Bush que, mientras que por un lado proclamaba la supremacía del mercado, por el otro, hacía explotar la deuda pública y actuaba para que el mercado mismo fuera cada vez menos transparente.

La ampliación hacia el este y los desafíos de la crisis financiera mundial

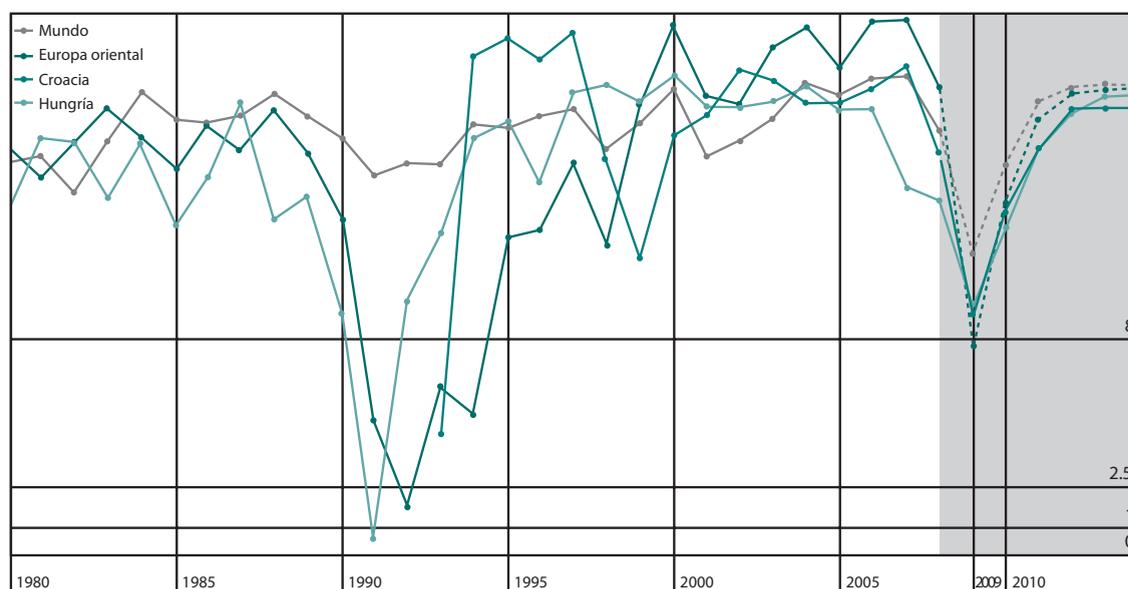
La crisis financiera sorprendió a Europa en una etapa de extraordinaria transformación. La caída del muro de Berlín se había convertido, a finales de los años '80, en el símbolo de aquel cambio extraordina-

Gráfico 2
Crecimiento del PBI real
(cambio porcentual anual)



Fuente: FMI, *World Economic Output*, abril de 2009.

Gráfico 3
Crecimiento del PBI real
(cambio porcentual anual)



Fuente: FMI, *World Economic Output*, abril de 2009.

rio, que había rediseñado la geografía del viejo continente. El colapso de los regímenes comunistas había abierto el camino para una reorganización muy profunda de la economía, de la vida política, de la cotidianidad de países que durante cincuenta años habían tenido que dar la espalda a Europa, volcándose hacia el oriente.

Estos países encontraban ahora en la Europa comunitaria su referencia natural; a su vez, la complicada institucionalidad europea se estaba transformando, orientándose decididamente hacia la compleja construcción de una Unión, con una moneda, una constitución, una identidad política.

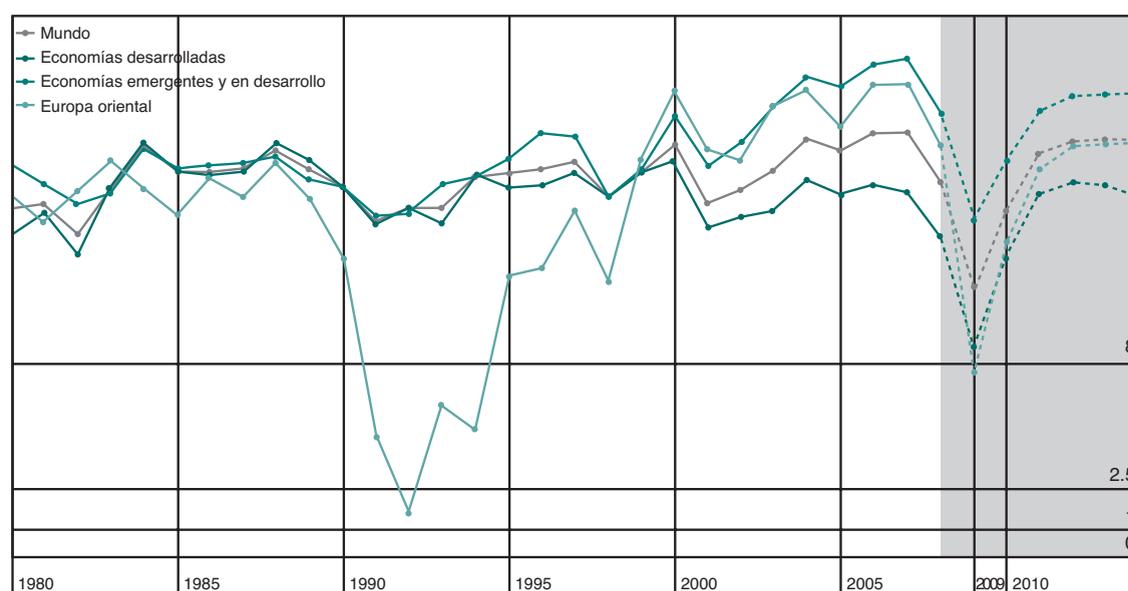
La reconstrucción interna de los países que salían de la larga etapa de economía planificada implicó fuertes crisis internas. Como muestran los datos del Fondo Monetario Internacional (gráfico 2), entre 1988 y 1992, las economías de los países de Europa del este sufrieron una depresión, ligada a un verdadero bloqueo de todas las

actividades productivas. Sin embargo, siguió a esta fase una extraordinaria etapa de reconstrucción que las condujo a un crecimiento sin precedentes hasta el año 2000, al que siguió una estabilización hasta 2007, cuando estos países se vieron también involucrados en la crisis global.

La evolución del producto interno bruto fue distinta en cada país: por ejemplo, Hungría anticipó los acontecimientos un año, mientras que Croacia entró en el juego después de las guerras que cubrieron de sangre a Yugoslavia (gráfico 3). Pero, en su conjunto, toda la región, que por medio siglo había permanecido más allá del horizonte europeo, vivió en poco menos de veinte años una serie de acontecimientos extraordinarios, como consecuencia de la caída de un mundo y el nacimiento de una nueva sociedad, que tenían la Unión Europea como punto de referencia.

Un análisis estilizado de la información, considerando simple-

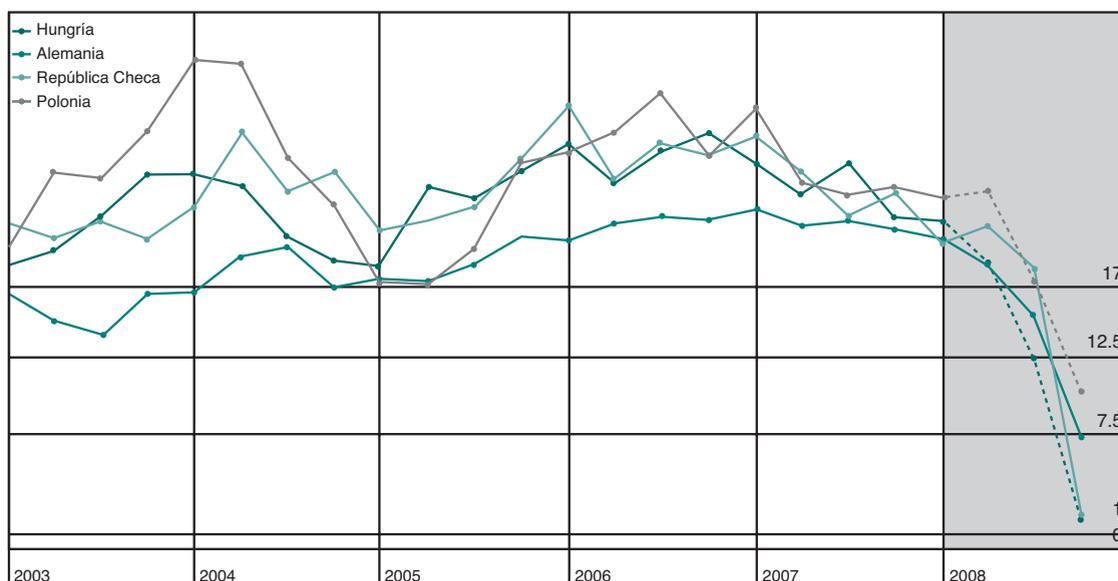
Gráfico 4
Crecimiento del PBI real
(cambio porcentual anual)



Fuente: FMI, *World Economic Output*, abril de 2009.

Más allá del impacto sobre el crecimiento europeo en comparación con el resto del mundo, [las políticas industriales], diseñadas para pilotear un ajuste estructural, han tenido como función generar procesos de reequilibrio e integración interna para que las decisiones políticas adoptadas sean estables en el tiempo.

Gráfico 5
Producción industrial
(cambio porcentual respecto al mismo período del año anterior)



Fuente: FMI, *World Economic Output*, abril de 2009.

mente los puntos mínimos y máximos de los distintos ciclos, muestra más claramente aún cómo las dos mitades de la nueva Europa vivieron de manera distinta la última parte del viejo siglo y la primera parte del nuevo (gráfico 4).

Los países de Europa oriental habían conocido el abismo del desastre económico y, por lo tanto, su entrada en la Unión los llevaba a una aceleración, tan profunda como para transformar sus sociedades. Mientras tanto, Europa occidental continuaba a flote, bien lejos de aquella evolución, experimentada simplemente como una nueva oportunidad de crecimiento y de desconcentración productiva.

Las políticas de cohesión activadas para favorecer la rápida integración de aquellas economías en el contexto comunitario se basaban en una serie instrumentos muy claros: atracción de las inversiones en actividades inmobiliarias y financieras, deslocalización de plantas que utilizaban mano de obra a bajo costo y que incorporaban poco valor a su producción, extensión de las redes de subcontratación por parte de las empresas manufactureras y, en particular, de las automotrices.

El éxito de aquellas políticas se puede medir por el rápido crecimiento de economías que, sin embargo, internamente, seguían siendo extremadamente frágiles, a tal punto que la crisis financiera internacional mostró rápidamente la reversión de las tendencias precedentes. Como señala el informe de la misión del Fondo Monetario Internacional en Bulgaria:

Como resultado de las turbulencias a nivel global, los flujos de capitales hacia Europa del este han disminuido. Los bancos de

Europa occidental ya no ofrecen financiamiento nuevo a sus filiales locales, y el crecimiento del crédito del sector privado se ha reducido, desapareciendo casi por completo en algunos países.

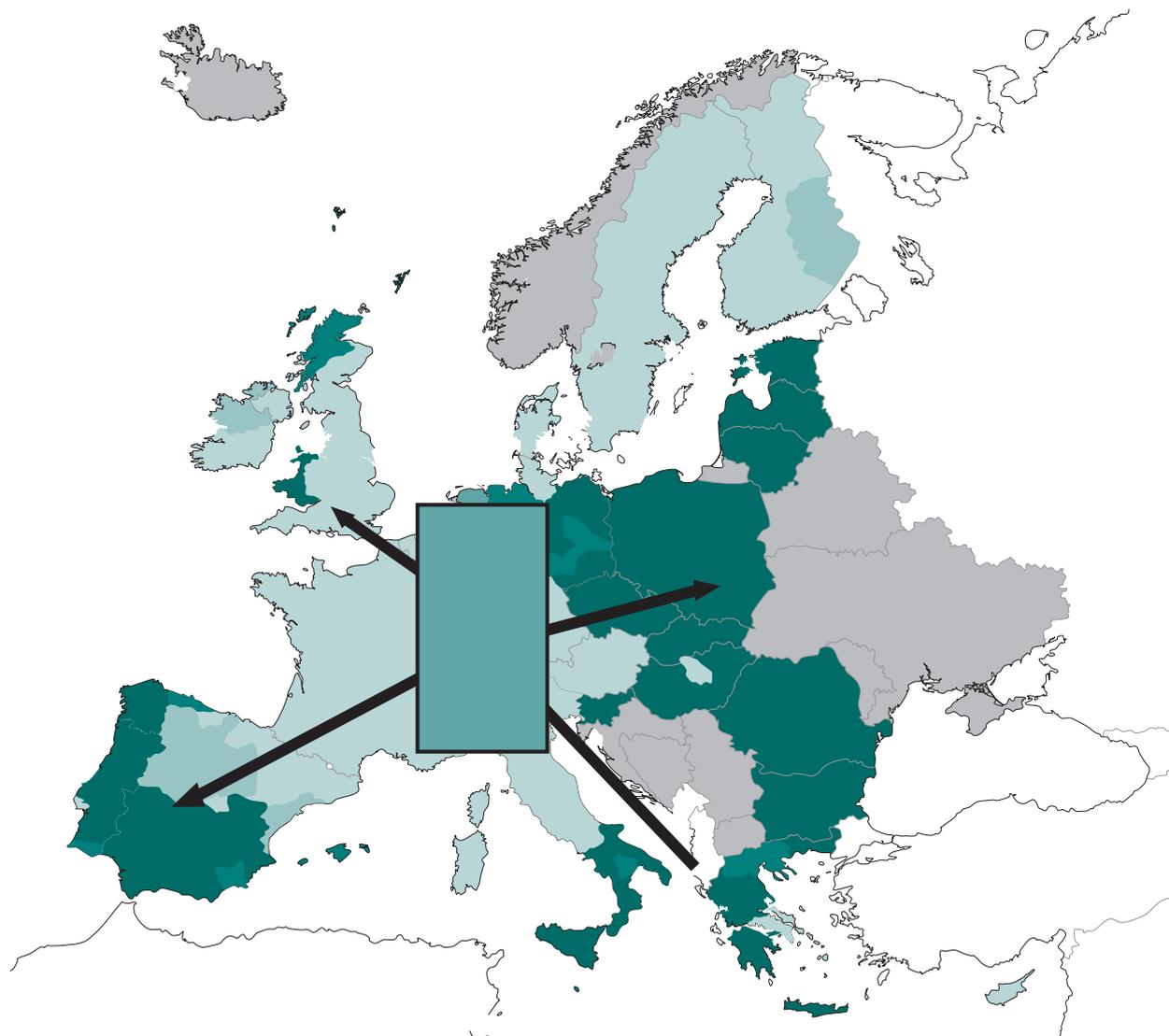
Y continúa:

Al mismo tiempo, la demanda de las exportaciones de los países de Europa del este se ha contraído, puesto que sus principales socios comerciales están en recesión. Con la contracción de las exportaciones y de la demanda interna, el PBI de la región está disminuyendo⁵.

Se debe señalar la estrecha vinculación que existe entre la marcha de la economía alemana y la de las economías de los países de Europa del este. El gráfico de la variación de la producción industrial en Alemania y en los países del este parece ser muy claro (gráfico 5). De hecho, han sido las empresas alemanas las que se extendieron hacia oriente, convirtiéndose la economía de este país en un verdadero punto de referencia para toda el área.

Esta consideración, por otra parte, está ligada a la evidencia de que en Europa la producción manufacturera tiende a concentrarse en el extenso eje que va desde Hamburgo hasta el norte de Italia, dejando fuera, por supuesto, actividades económicas importantes, terciarias y financieras, especialmente en las grandes áreas metropolitanas y, en las áreas periféricas, la prolongación de cadenas de subcontratación que, no obstante, tienen su centro en el corazón industrial del viejo continente (ver mapa 2).

Mapa 2



Esta tendencia a la desconcentración hacia la periferia de las actividades manufactureras que agregan menos valor ha determinado una mayor integración entre las distintas regiones de Europa, pero, al mismo tiempo, ha aumentado la interconexión y la dependencia de las economías de los nuevos miembros de la Unión respecto de los comportamientos de los gobiernos de la vieja Europa.

La crisis financiera determina una drástica reducción de la demanda y, por lo tanto, una caída de los niveles de producción, propagándose hasta afectar toda la cadena de subcontratación, que por primera vez sufre los efectos de los recortes productivos. Mientras tanto, la defensa de los establecimientos productivos en el área central de Europa tiende a trasladar nuevamente hacia el centro actividades anteriormente de-localizadas.

Frente al fantasma de la recesión, los gobiernos liberales se vuelven intervencionistas y, así, el gobierno inglés nacionaliza los bancos y el presidente francés se declara listo para dar subsidios a las plantas de las empresas automotrices francesas instaladas en el país⁶.

Lo ocurrido con la firma Opel demuestra que la gran crisis automotriz no se puede enfrentar a nivel nacional porque, por un lado, las plantas no pueden cerrarse si se quiere proteger a los trabajadores locales, pero, al mismo tiempo, esto abre problemas que no se pueden resolver en los subcontratistas de-localizados en países que no pueden garantizar las condiciones de tutela social⁷.

En verdad, la crisis demuestra en qué medida, en la actualidad, las acciones de los gobiernos nacionales son ineficaces frente a los trastornos que se producen a escala global. Entonces, una vez más,

frente a las grandes crisis, es necesaria más Europa, no más fragmentación en la búsqueda de soluciones nacionales, sino más solidaridad entre todas las clases y grupos sociales más allá de las fronteras.

Algunas consideraciones sobre Europa en la crisis mundial

Lo ocurrido en los últimos veinte años ha mostrado en qué medida el enfoque evolutivo ha sido el más idóneo para la construcción de la Unión Europea, que a finales del siglo breve se extiende hasta sus límites geográficos. La ampliación a doce nuevos países miembros ha planteado muchos interrogantes, tanto de naturaleza económica como política. Desde el punto de vista económico, la ampliación ha llevado a un aumento significativo de la desigualdad en los niveles de vida dentro de la Unión. Desde el punto de vista político, la ampliación ha suscitado incertidumbre sobre su capacidad para adaptarse a un aumento tan importante de la membresía, y por lo tanto, del número de voces y de intereses involucrados en las discusiones entre representantes de los países en las instituciones europeas. La dificultad para adoptar cambios institucionales a nivel europeo que puedan resolver esta incertidumbre demuestra la amplitud del problema.

Este rediseño de las reglas internas de la Unión tuvo lugar en un contexto económico y político que, en su primera fase, estuvo marcado por una significativa inestabilidad política mundial, ligada al terrorismo y al estado de guerra en los países árabes y, luego, por una crisis económica sin precedentes. El año 2001 fue el que marcó

Las políticas de cohesión activadas para favorecer la rápida integración de aquellas economías en el contexto comunitario se basaban en una serie de instrumentos muy claros: atracción de las inversiones en actividades inmobiliarias y financieras, deslocalización de plantas que utilizaban mano de obra a bajo costo y que incorporaban poco valor a su producción, extensión de las redes de subcontratación por parte de las empresas manufactureras y, en particular, de las automotrices.

el inicio del nuevo siglo. El 11 de septiembre, con los atentados a las Torres Gemelas de Nueva York, el mundo descubrió que, después del fin del bipolarismo político, se abrían nuevos conflictos que, si no eran gobernados, podían llevar a nuevas guerras.

El 14 de noviembre, en Doha, Qatar, se firmó la declaración que dio inicio a las negociaciones en el marco de la Organización Mundial de Comercio que, de hecho, abrió a los países emergentes, y sobre todo a China, el mercado mundial de los bienes y los capitales. El 2001 fue también el año en que las monedas nacionales europeas dejaban de ser de curso legal para ser sustituidas por el euro, poniendo en evidencia la cesión de soberanía, no solo económica, de los países europeos a favor de la Unión.

La nueva etapa europea en la Comisión, representada por la presidencia Prodi, estaba signada por cuatro ejes íntimamente relacionados entre sí: la ampliación hacia el este, la unificación monetaria, la Constitución europea y la estrategia de Lisboa.

Este cuadro tan complejo no se pudo terminar de realizar durante los años de la Comisión Barroso. En particular, precisamente la estrategia de Lisboa ha pagado el precio impuesto por gobiernos nacionales escépticos y por una Comisión débil.

Por su parte, el euro ha sufrido tempranamente por la debilidad de la moneda norteamericana. Los muchos economistas que desde los Estados Unidos preanunciaban el desastre, como consecuencia de un euro demasiado débil, se han encontrado, en cambio, con una acción continua por parte del gobierno norteamericano para descargar sobre Europa su propia crisis interna. La elevada cotización del euro con relación al dólar reduce ciertamente la competitividad de la industria europea, imponiendo bajas tasas de crecimiento y, sin embargo, no alcanza para relanzar una industria ya estancada y puesta en dificultades debido a las acciones mismas del gobierno de los Estados Unidos, orientadas a sostener las finanzas especulativas y la demanda militar protegida.

Por otra parte, la unificación europea requiere que se complete la acción de política económica a través de una convergencia más efectiva de las políticas de presupuesto que, según ha quedado demostrado, no pueden ser garantizadas sólo por el pacto de estabilidad.

Por otra parte, como hemos visto, la ampliación era necesaria tanto desde el punto de vista económico como político. Europa da lo mejor de sí cuando debe dar los grandes saltos, y lo peor cuando se dedica a los balances mezquinos.

Las líneas de “profundización” y “ampliación” pueden ir juntas sólo si hay una estructura institucional adecuada para los grandes desafíos en curso. Éste era el rol del entonces Tratado por el que se establecía una Constitución Europea. Luego de haber intervenido sobre un aspecto fundamental, como el del traspaso de la soberanía económica -la cesión del derecho a emitir moneda- por parte de los gobiernos nacionales a la Unión, ésta tenía que asumir un carácter plenamente estatal o, al menos, federal.

Como escribe Romano Prodi, comentando la entrada de los países de Europa del este en la Unión:

El 1º de mayo [de 2004] representa sólo el punto de llegada

de un proceso que duró más de un decenio, pero simboliza el verdadero punto de quiebre en la historia europea. La Unión ha acogido como ciudadanos propios a 75 millones de personas pertenecientes a estados que -con la excepción de Chipre y Malta- la historia había artificialmente separado de Europa, entendida ésta no tanto como espacio geográfico, sino como patrimonio de derechos y lugar de libertad⁸.

Este marco de referencia encontraba en la visión de política industrial delineada con la estrategia de Lisboa su elemento motor. En realidad, la posibilidad de hacer efectivos aquellos derechos y aquella libertad a la que se refería Prodi necesitaba que también los recursos pudieran aumentar del mismo modo y, por lo tanto, necesitaba una visión del desarrollo de toda Europa que pudiera válidamente reubicarse en el nuevo contexto global.

Tanto la Constitución como la estrategia de Lisboa, sin embargo, no han mantenido las ambiciones delineadas al inicio del decenio. Europa paga ahora, una vez más, el precio de no haber creído en sí misma. Los gobiernos de derecha que han estado a cargo de los distintos países durante estos últimos años han desplazado nuevamente el centro de la política hacia el nivel nacional y, en lugar de favorecer el surgimiento de la acción común, ha prevalecido el elemento intergubernamental, mejor dicho *interleader*, en una época en la que la administración Bush hundía la ONU y hacía prevalecer el G8, es decir, un modelo verticalista de decisiones colectivas en el que se hace imposible vislumbrar algún rasgo de tipo democrático.

Escribe Prodi:

La cumbre de junio de 2007, en la que se llegó a un acuerdo al precio de bajar el nivel de ambición sobre la reforma de los tratados, no ha sido una bella página de la historia europea. Sobre todo, en aquella cumbre no se escribió la historia que Europa necesita⁹.

Durante la crisis financiera, los gobiernos europeos han intentado frenar la hemorragia con copiosas intervenciones que permitieran la supervivencia de los respectivos sistemas bancarios, relanzando a nivel común una acción que redujera al mínimo los efectos devastadores del colapso financiero. Sin embargo, se ha buscado también relanzar la estrategia de Lisboa, demostrando que el único enfoque posible para salir de la crisis es el que se basa en la apertura de los mercados, pero garantizándoles reglas claras y persuasivas y promoviendo una fuerte transformación de toda la economía hacia la sociedad del conocimiento y el cuidado del medioambiente. Sin embargo, este enfoque “integrado” podría funcionar sólo si se utilizan contextualmente múltiples instrumentos de política, activados de manera coordinada tanto a nivel europeo como nacional y regional, ofreciendo el sentido de una gobernanza de sistema, muy compleja y articulada, necesaria para escapar a tentaciones autoritarias, propias de los momentos de crisis.

Por cierto, toda la estructura de política industrial europea, es decir, de las acciones para el desarrollo de la economía real en eco-

[...] el ajuste estructural, necesario para salir de la crisis financiera más allá de la emergencia, no puede más que retornar al andamiaje de políticas industriales elaboradas en estos años en Europa, reactivando aquel complejo cruce entre innovación y territorio, que ha permitido a Europa integrarse en paz durante estos últimos sesenta años.

nomía abierta, debe enfrentar la crisis, que pone en serias dificultades a muchos sectores productivos, empezando por la industria automotriz, a países enteros como Irlanda y España, a todos los países miembros de Europa del este donde es fuerte el reclamo para volver a una política de subsidios a las empresas. Y es simplemente paradójico que sean aquellos que, en posición de minoría, han reclamado un rol activo del estado durante los años de la ideología ultra liberal, quienes deban recordar que no es posible volver a aquellas formas de subsidio o de propiedad pública de la industria y de los bancos, de los que con mucho esfuerzo se ha salido durante los años noventa.

Si se reduce la crisis a los efectos difusivos del desastre financiero estadounidense, quedan escondidos los elementos reales de esta recesión sin precedentes. En realidad, esta crisis es el terremoto que sigue a un excepcional aumento del tamaño del mercado a nivel global, respecto al cual no se ha adecuado la organización de la producción, ni mucho menos lo han hecho las instancias institucionales que deben salvaguardar a los ciudadanos de la nueva situación económica que se ha creado después del final de aquel mecanismo bipolar de regulación que había gobernado el mundo desde finales de la guerra mundial. No es casual que se proclame la necesidad de un nuevo Bretton Woods, que restablezca las reglas de un nuevo orden mundial, en el que las nuevas potencias emergentes, actualmente poseedoras de los recursos económicos necesarios para el desarrollo, puedan tener un rol, mientras que los viejos líderes deban, a su vez, reubicarse.

En este contexto, la nueva Europa debe salir del “síndrome alemán”, que hasta el momento ha determinado su crecimiento, o sea, de la paradoja de una potencia económica que sigue siendo un enano político. Sin embargo, para salir de esta situación, Europa debe salir de la fragmentación que aparece en los momentos de crisis, que significa el retorno de los gobiernos nacionales y el surgimiento de formas espurias de representación, del G8 al nuevo G20, modelos que tienen el grave defecto de “desmontar” a Europa para dejar su lugar nuevamente a las viejas configuraciones nacionales. Pero el ajuste estructural, necesario para salir de la crisis financiera más allá de la emergencia, no puede más que retornar al andamiaje de políticas industriales elaboradas en estos años en Europa, reactivando aquel complejo cruce entre innovación y territorio, que ha permitido a Europa integrarse en paz durante estos últimos sesenta años.

Y aquí se encuentra el corazón de la experiencia europea. El proyecto de su unidad nace en los años más trágicos de la guerra mundial, teniendo en mente una Europa que pudiese ser factor de paz y estabilidad para todo el contexto mundial; no pudiendo alcanzar directamente esta unidad política europea, los padres fundadores eligieron el tortuoso camino de inducir la necesidad de comunión política a partir de la convergencia económica. Hoy, juntos para unir a los países que van desde el Atlántico hasta la ex Unión Soviética, hay todavía una mayor necesidad de unión política para superar las divergencias económicas. En este contexto, las políticas industriales de la Unión Europea refuerzan su función de instrumentos económicos para alcanzar finalidades explícitamente políticas. Y hoy, como nunca, es fundamental una Europa realmente unida para relanzar la idea de la necesidad de paz y prosperidad a nivel mundial, evitando

que nuevos totalitarismos y nuevos impulsos autoritarios se presenten como fácil vía de escape para la primera gran crisis de la globalización.

Notas

¹ Romano Prodi, *La mia visione dei fatti*, Bologna, Il Mulino, 2008.

² Patrizio Bianchi y Sandrine Labory, “The political economy of intangible assets”, en *Id.* (eds.), *The Economic Importance of Intangible Assets*, London, Ashgate, 2004, pp. 25-48.

³ COM (2002)714/F 11/12/2002, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic Social Committee and the Committee of the Regions: Industrial Policy in an Enlarged Europe; COM (2008)397/F 16/07/2008, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic Social Committee and the Committee of the Regions on the Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policy Action Plan.

⁴ P. Bianchi y S. Labory, “From ‘Old’ Industrial Policies to ‘New’ Industrial Development Policies”, en *Id.* (eds.), *International Handbook of Industrial Policy*, Cheltenham, Edward Elgar Publisher, 2006, pp. 3-27.

⁵ Nota de prensa del FMI: “Statement by the IMF Staff Mission to Bulgaria”, N° 09/134, 22 de abril de 2009.

⁶ Los extractos del Pacto anunciado por la presidencia francesa el 9 de febrero de 2009 están disponibles en: www.elysee.fr/president/les-actualites/dossiers-de-presse/2009/pacte-automobile.6242.html.

⁷ La firma Opel, perteneciente a General Motors, anunció el pasado enero el cierre de su planta en Amberes (Bélgica) como consecuencia de la crisis financiera mundial. Esto sucedió luego de que, en 2009, la firma expresara, en Alemania, la necesidad de un rescate financiero por su insolvencia. Luego del anuncio del cierre de la planta en Amberes, la firma fue acusada por los sindicatos de no cumplir un pacto, según el cual, a cambio de ciertas cesiones respecto al reclamo por salarios por parte de los empleados, la empresa trasladaría a esa ciudad parte de su producción en Corea del Sur (Nota del Coordinador Editorial).

⁸ R. Prodi, *op. cit.*, p. 27.

⁹ *Ibidem*, p. 177.