

REFLEXIONES SOBRE EL ARCO ATLANTICO: SITUACION Y PERSPECTIVAS

José Villaverde Castro

"La vida es el arco y la cuerda es el sueño"

¿Dónde está Sagitario?

R. Rolland. 'Viaje interior'

La reciente publicación por parte de la Comisión Europea de un informe del CEDRE sobre las regiones atlánticas, junto con la atención que en los últimos años se ha dedicado en España al seguimiento de la evolución económica de las mismas y, singularmente, al de las regiones de la cornisa cantábrica, constituyen una buena excusa para reflexionar de nuevo, siquiera sea sucintamente, sobre el verdadero significado económico del llamado Arco Atlántico, así como sobre las posibilidades de desarrollo futuro que, considerado como un todo, el mismo presenta. Para abordar este cometido, en la primera sección de este breve ensayo se ponen de manifiesto los aspectos económicos más relevantes de las regiones del Arco Atlántico, al tiempo que se apuntan los problemas básicos que sufren y las potencialidades que ofrecen; con este bagaje como punto de partida, en la segunda sección se presentan, de forma crítica, los resultados del ejercicio de prospectiva que se realiza en el estudio arriba mencionado; asimismo, en las dos secciones se efectúa una particular referencia a las regiones de la cornisa cantábrica; por último se concluye con algunos comentarios generales.

1. ¿Constituye el Arco Atlántico un eje económico?

Aunque las teorías clásica y neoclásica del comercio internacional preconizan la desaparición de las disparidades económicas espaciales, abonando así el punto de vista de la convergencia, las nuevas teorías -basadas en el reconocimiento del papel desempeñado por las economías de escala, las economías externas, la tecnología y la innovación, y los sectores estratégicos⁽¹⁾- consideran que las disparidades económicas, más que autocorregirse, tienden a autoperpetuarse e incluso a autoreforzarse.

Desde una perspectiva empírica, constituye un "hecho estilizado" que en todos los lugares -y en el espacio comunitario no podía ser menos-, la distribución del producto, de la renta y del empleo no se produce de forma equilibrada, lo que no impide que haya fases en las que la desigualdad tiende a remitir y fases en las que tiende a aumentar. De hecho, la existencia de desequilibrios inter e intrarregionales constituye, pese a la aplicación de políticas regionales pretendidamente reequilibradoras, uno de los aspectos más omnipresentes en el panorama económico nacional e internacional. En este sentido, y desde el punto de vista de la Unión

⁽¹⁾ Por sectores estratégicos se entiende aquellos que disfrutan de importantes economías de escala y que generan significativas economías externas.

Europea -donde las disparidades espaciales siguieron hasta principios de los años ochenta una senda temporal en forma de U invertida, habiéndose estabilizado (e incluso aumentado) en los últimos años-, la existencia de fuertes disparidades regionales constituye, por un lado, el exponente máximo de la reducida efectividad de la política regional comunitaria y, por otro, una bomba de relojería que amenaza con hacer volar por los aires todo el proceso de integración europea; al respecto, y ésta es una mera opinión personal, el incremento continuado de los fondos estructurales no constituye tanto un ejercicio de solidaridad intracomunitario cuanto que una fórmula, tímida todavía, para intentar que tal explosión no se produzca.

Sea como fuere, el hecho incontrovertible es que en la Unión Europea las desigualdades regionales son muy pronunciadas, coexistiendo áreas económicas florecientes y áreas económicas que padecen un acusado proceso de declive y/o de subdesarrollo. Sin pretender una enumeración exhaustiva de unas y otras, entre las primeras -que conforman el verdadero corazón económico comunitario- hay que contabilizar a las regiones incluidas en el conocido "triángulo dorado" (cuyos vértices están formados por Londres, París y Amsterdarn-Rotterdam), las que dan forma al eje "dorsal" europeo y las que se encuentran en las prolongaciones mediterráneas del mismo, italiana, francesa y española. Por otro lado, entre las áreas económicas deprimidas (bien sea por problemas de declive o por problemas estructurales de atraso y marginación), además de todo el espacio griego, del Mezzogiorno italiano, de los nuevos landers alemanes y de varias regiones interiores españolas, las regiones constitutivas del Arco Atlántico ocupan un lugar preeminente.

Si bien es cierto que no existe ninguna caracterización definitiva del Arco Atlántico (su propia existencia es más una entelequia que una realidad), no lo es menos que, convencionalmente, se considera que el mismo va desde Escocia hasta Canarias, incluyendo un total de veinticuatro regiones⁽²⁾ (ver mapa) que aportan, en conjunto, en torno al 30% del territorio comunitario y el 16% de su población; como es obvio, de estos primeros datos se desprende un rasgo característico de la zona, el cual no es otro que su comparativamente reducida densidad demográfica (82 habitantes por km² frente a los 144 de la Europa de los Doce). Por otro lado, las regiones del Arco Atlántico aportan en torno al 11% del producto comunitario, lo que supone que, en promedio, su PIB por habitante es sensiblemente más bajo que la media europea (cerca de un 20% menor que ésta). Naturalmente, tal y como se manifestó con anterioridad, estos datos económicos y demográficos conllevan que, tomado como un bloque, el Arco Atlántico sea considerado como una zona problemática (un Finisterre), caracterizada, grosso modo, por la existencia de una estructura productiva muy sesgada hacia el sector primario (agricultura y pesca), con un sector secundario escasamente diversificado y todavía muy concentrado en industrias tradicionales, y con un sector terciario poco modernizado y en el que el turismo pugna, con éxito desigual, por ocupar un lugar de privilegio.

Ahora bien, si con esta perspectiva se ha dibujado un retrato impresionista del Arco Atlántico, hay que decir a renglón seguido que la realidad del mismo es mucho más compleja de lo que este retrato presenta, hasta el punto de que creemos que no constituye ninguna exageración afirmar

⁽²⁾ Escocia, Irlanda del Norte, Gales y South-West en el Reino Unido; Baja Normandía, Bretaña, Pays de la Loire, Poitou-Charentes y Aquitania en Francia, más los Departamentos de Ultramar; País Vasco, Cantabria, Asturias, Galicia, Canarias y Andalucía Occidental en España; Norte, Centro, Lisboa y Valle del Tajo, Alentejo, Algarve, Azores y Madeira en Portugal; e Irlanda, considerada como una sola región.

que la consideración del Arco Atlántico como un eje económico carece, en la actualidad, de todo sentido. En efecto, si por eje económico (de desarrollo o de declive) entendemos una zona a lo largo de la cual las relaciones internas (políticas, económicas y culturales) son muy intensas, las estructuras productivas muy similares, los niveles de riqueza parecidos y la evolución económica bastante paralela, es evidente que el Arco Atlántico no constituye un eje económico; no sólo los niveles de desarrollo son enormemente dispares entre las regiones atlánticas, sino que, además, las relaciones internas entre las mismas son escasas y poco sólidas, y las estructuras productivas (con regiones fuertemente industrializadas como el País Vasco o el Sur de Gales, con regiones agrícolas como el Alentejo e Irlanda y con regiones turísticas como Canarias y el Algarve) son bastante desiguales. Todo ello, además, aderezado con unos acusados contrastes tanto en la naturaleza morfológica de las regiones (con zonas montañosas y zonas llanas) como en su demografía (sobre todo en materia de ocupación del territorio).

Pero si todos estos elementos hacen difícilmente concebible al Arco Atlántico como una zona nítidamente articulada desde el punto de vista económico⁽³⁾, la existencia de un buen número de problemas comunes (tal y como se manifiesta en el párrafo introductorio del informe del CEDRE, la historia y la geografía se han encargado de situar a las regiones atlánticas en la periferia económica de la Comunidad) hace que las mismas sean acreedoras, en algún sentido, a un tratamiento económico muy similar. En este orden de cosas, entre los problemas más graves comunes a todas las regiones atlánticas (y susceptibles, por lo tanto, de un tratamiento en común) hay que citar, inexcusablemente, a los cuatro siguientes:

- a) La debilidad de su estructura urbana, con escasas metrópolis importantes y con todo un rosario de pequeños núcleos poblacionales, a veces muy dispersos entre si;
- b) El predominio, en el frente industrial, de subsectores o ramas productivas en declive, poco intensivos en capital y en contenido tecnológico;
- c) La existencia de un sector pesquero muy importante en el que, sin embargo, existe un fuerte desequilibrio entre recursos disponibles y capacidad de la flota; y
- d) La disponibilidad de una infraestructura de transporte y comunicaciones que, por escasa en cantidad y reducida en calidad, contribuye al aislamiento de las regiones atlánticas y, por ende, a acentuar su condición de "periferia comunitaria".

Como no podía ser de otra forma, las regiones del Arco Atlántico disfrutaban también de algunos activos comunes que pueden ayudar a resolver (o a paliar) la situación de declive relativo que padece la zona. Entre éstos, los que tienen un carácter más generalizado son exclusivamente dos: uno natural (el propio entorno físico, muy apropiado para explotar en mayor medida las

(3) Como hemos manifestado en otro lugar (Villaverde, 1994) "el hecho cierto es que en los últimos años -y precisamente al socaire de la crítica situación económica que vive- se ha generado en el área un cierto movimiento político y social que, ahondando en los puntos que tienen en común las regiones que conforman la fachada atlántica, y buscando la creación de una identidad propia, trata de que la misma no se quede definitivamente al margen del desarrollo regional europeo. El empeño, muy loable, choca todavía con reticencias de toda índole (sobre todo políticas), por lo que, hoy en día, hablar del Arco Atlántico, siquiera sea como conjunto de regiones que integran un verdadero grupo de presión comunitario con unos objetivos claros y con unas actuaciones homogéneas, constituye más un deseo que una realidad."

potencialidades turísticas) y otro adquirido (las ayudas que en materia de infraestructura de transporte recibirán la mayoría de las regiones atlánticas durante los próximos años). El resto de los activos (mayor dinamismo poblacional y desarrollo de polos tecnológicos, por ejemplo) son mucho menos comunes, más específicos de determinadas regiones, por lo tanto, de lo que en principio pudiera parecer, por lo que no pueden considerarse como parte del "acervo común" de las regiones atlánticas.

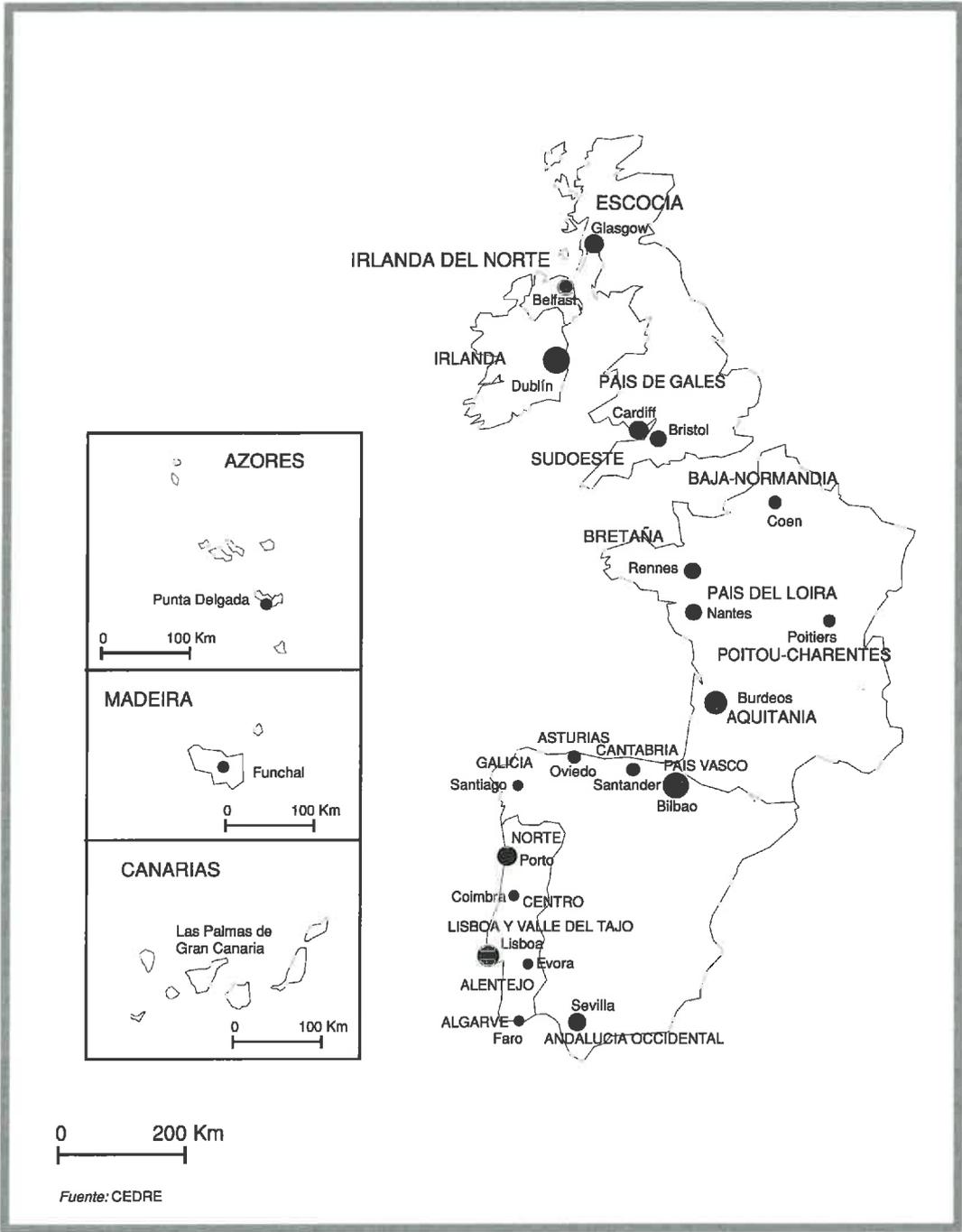
Pues bien, dentro de este impreciso y declinante Arco Atlántico, las regiones españolas de la cornisa cantábrica (País Vasco, Cantabria, Asturias y Galicia), por no mencionar ya a Canarias o Andalucía Occidental, tampoco configuran un área homogénea o verdadero eje económico, pues su estructura productiva sólo es similar en apariencia⁽⁴⁾ y su vertebración interna (flujos interregionales de toda índole, pero predominantemente económicos) no es mayor que la que se produce con otras regiones españolas e incluso, en muchos casos, es sensiblemente menor. No obstante lo dicho con anterioridad, también las regiones cantábricas comparten todo un conjunto de elementos-problemas afines (desarticulación territorial, escaso dinamismo poblacional, declive industrial, deficiente infraestructura de transporte y comunicaciones, etc.) que hacen que la cornisa, entendida en el sentido amplio arriba mencionado, esté experimentando una evolución económica preocupante, que requiere, en consecuencia, de actuaciones conjuntas y coordinadas.

2. El futuro del Arco Atlántico: Posibilidades y limitaciones.

Aunque el coste de la generalización pueda resultar excesivo, el panorama presentado en la sección anterior no permite augurar, desde luego, un futuro halagüeño ni para las regiones del Arco Atlántico, en su conjunto, ni para las de la cornisa cantábrica, en particular. En efecto, de no introducirse correcciones importantes en la pauta de conducta hasta ahora registrada, el Arco Atlántico enfrentado al proceso de creciente internacionalización de la economía, de apertura de la Europa del Este y de constitución de una unión económica y monetaria- ahondará en su marginación económica, conformando, cada vez en mayor medida, una de las periferias de la Comunidad. Como señalamos anteriormente, las nuevas teorías del comercio internacional, en tanto que forma moderna de presentación del clásico principio de la "causación acumulativa", abonan esta opinión.

Así pues, lo que podemos considerar un escenario evolutivo tendencial no constituye, en ningún sentido, una alternativa de futuro para las regiones de la fachada atlántica. Esta es, asimismo, la conclusión a la que llega el aludido informe del CEDRE, el cual, además, estima que los contrastes o disparidades dentro del Arco Atlántico experimentarán una tendencia a aumentar. Naturalmente, y pese a las similitudes en otros terrenos, la ampliación de la divergencia económica entre regiones atlánticas es, sobre todo, la consecuencia directa de las desigualdades existentes en tres frentes: el de las infraestructuras de transporte y comunicación, el del desarrollo tecnológico y el de la adaptación de la estructura productiva (fundamentalmente industrial) a los retos antes apuntados.

⁽⁴⁾ Esto es particularmente cierto en el sector industrial, no tanto en relación con el tipo de actividades desarrolladas cuanto en lo concerniente a la propiedad de los medios de producción y al desigual tamaño empresarial.



El otro escenario que se tiene en cuenta en el informe del CEDRE es, pese al descrédito en que han caído tales aproximaciones, un escenario voluntarista, entendido no sólo como un empeño de los agentes sociales por privilegiar el esfuerzo inversor en algunos campos determinados (formación, innovación, reindustrialización y sistemas de transporte) sino, también, como un aldabonazo de la denominada sociedad civil, empeñada en promover el desarrollo económico e impedir el aislamiento y la marginación. Aunque somos escépticos por naturaleza hacia este tipo de enfoque, lo somos mucho más acerca del "resurgir" de la sociedad civil que a la concienciación de las autoridades públicas sobre el particular; éstas, por razones altruistas o egoístas, pueden decidir promocionar fuertemente las áreas antes mencionadas; el cambio en la sociedad, el cambio cultural es, por el contrario, mucho más lento y, aunque a largo plazo puede ser más prometedor que el generado a través de las iniciativas políticas, a corto-medio plazo sus efectos sólo se dejarán sentir de forma muy matizada.

Con esta aproximación crítica como telón de fondo, lo que sí proporciona el informe aludido (y a nuestro juicio tiene verdadero valor) es un conjunto de recomendaciones que, de ser tenidas en cuenta, favorecerán el desarrollo del Arco Atlántico y su integración en la economía internacional y, particularmente, en la europea. Entre las más significativas se pueden apuntar, a nuestro juicio, las siguientes:

- a) Fomentar la aparición (explotación) de economías de escala en el ámbito de la ciencia y la tecnología, conectando los centros de investigación existentes en la zona;
- b) Adaptar los procesos de formación, profesional y universitaria, a las nuevas necesidades productivas;
- c) Modernizar y ampliar la red de infraestructuras de transporte y comunicaciones (incluidas las telecomunicaciones); y
- d) Presionar, política y socialmente⁽⁵⁾, para conseguir mayores apoyos (financieros) comunitarios; puesto que el papel reequilibrador de las transferencias depende del tamaño total del presupuesto, de la progresividad del sistema impositivo y de la asignación espacial del gasto, es evidente que la presión arriba mencionada debe manifestarse, sobre todo, en conseguir ampliar el tamaño (en relación al PIB) del presupuesto comunitario y en hacer que las regiones atlánticas sean destino preferencial de las inversiones (públicas) comunitarias.

Desde el punto de vista de la cornisa cantábrica, las perspectivas de futuro tampoco se presentan prometedoras en absoluto, aunque son algo más favorables en el País Vasco que en el resto de la zona. Amén de las dificultades existentes en el sector primario (subsectores pesquero y ganadero), las cuatro regiones cantábricas están afectadas por graves problemas de desindustrialización (siderúrgica y naval en el País Vasco; metálica, naval y química en Cantabria; minera, siderúrgica y naval en Asturias y naval en Galicia) y de reconversiones no concluidas, no habiéndose puesto en marcha en ninguna de ellas un proceso reindustrializador con la fortaleza

⁽⁵⁾ La creación de las llamadas "Comisión del Arco Atlántico" y "Comisión de las Regiones Periféricas Marítimas de la CEE" constituye un embrión de lobby para actuar en este sentido.

suficiente como para constituir la avanzadilla de un nuevo modelo industrial; es más, en alguna región (Cantabria) este proceso reindustrializador no se ha iniciado ni poco ni mucho.

En consonancia con lo expuesto en otros trabajos (Villaverde, 1993 y 1994) las posibilidades de recuperación e inserción de la cornisa cantábrica en el entramado económico europeo e internacional pasan por emprender, urgentemente, acciones conjuntas (y esto hay que subrayarlo) en varios aspectos:

- a) Por un lado, creando un eje de comunicación transcantábrico que (por vía férrea y de carretera) permita una mayor y mejor vertebración del territorio y facilite el acceso a los mercados exteriores; la mejora y ampliación de las comunicaciones aéreas y marítimas es, en este último sentido, imprescindible;
- b) Por otro lado, diseñando y ejecutando un Plan Industrial que establezca prioridades, que busque la diversificación y que promueva, territorialmente, la especialización productiva en ramas de tecnología media y (en conexión con las universidades y centros superiores) avanzada; todo ello acompañado de amplios y generosos programas de formación profesional que eviten, en lo posible, la falta de sintonía (mismatch) que existe actualmente entre demanda y oferta de trabajo en la zona;
- c) Asimismo, emprendiendo una política potenciadora de determinadas actividades terciarias (fomento del turismo y de los servicios avanzados a empresas) y adoptando medidas que persigan imbricar más al potente sector financiero de la cornisa en el desarrollo de la misma; y
- d) Desarrollando acciones sistemáticas (pero selectivas) de promoción exterior que hagan que el área cantábrica sea conocida en otros ámbitos, de manera tal que, acentuando las potencialidades, pueda ser objeto de atención por parte de la inversión extranjera; en este sentido, la puesta en práctica de medidas de saneamiento ambiental y de desarrollo cultural (entendido en sentido amplio) es ineludible.

3. Comentarios finales.

Pese a los elementos que tienen en común, aglutinados en la existencia de un relativamente reducido nivel de desarrollo, las disparidades estructurales y la falta de articulación interna hacen que el Arco Atlántico no constituya, al menos de momento, un eje económico con peso específico propio dentro de la Unión Europea. Esta desconexión, que a priori pudiera parecer accesorio, es, sin embargo, la principal limitación con la que se encuentra de cara a su desarrollo futuro; en consecuencia, éste exige, como condición "sine qua non", la cooperación (pública y privada) estrecha entre todas las regiones del área en los campos más variados: agroindustria, pesca, turismo, desarrollo tecnológico, etc. Para ello, tal y como se ha expuesto con anterioridad, la mejora y ampliación de las redes de transporte y comunicación es absolutamente vital.

Aun cuando para la cornisa cantábrica es válido lo dicho en el párrafo anterior, el hecho de que el grado de afinidad entre Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco y sus concomitancias económicas sean, a priori, mayores que en el difuso Arco Atlántico debería facilitar una salida

para la misma. La dura realidad, sin embargo, parece imponerse: por un lado, porque como hasta bien entrado el año 2000 no habrá un eje de comunicación moderno que coadyuve a la vertebración de las cuatro regiones, las posibilidades para encontrar esa salida se reducen considerablemente; por otro, porque la falta de sintonía política entre regiones no facilitará la adopción de medidas conjuntas.

Referencias bibliográficas.

CEDRE (1994) "Etude prospective des régions atlantiques" Commission Européenne.

Comisión del Arco Atlántico (1993) "Las regiones del Arco Atlántico".

Prud'home, R. (1993) "The potential role of the EC budget in the reduction of spatial disparities in a European economic and monetary union", *European Economy*, nº 5.

Villaverde, J. (1993). "La economía de Cantabria, 1985-1992: de la euforia al desasosiego", *Papeles de Economía Española*, nº 55.

Villaverde, J. (1994) "La cornisa cantábrica: un ejemplo de declive permanente", *Revista Asturiana de Economía*, nº 1.