

LAS TRANSFORMACIONES DEL TERRITORIO EUROPEO

Desde mediados de la década de los ochenta, la Europa comunitaria ha acelerado su proceso de integración. En palabras del autor de este artículo, **Jean-François Drevet**, «nunca en la historia se había creado un conjunto tan importante de forma pacífica y por la libre determinación de sus habitantes». Pero esta nueva dinámica de integración no deja de encontrar obstáculos tanto de origen geográfico, político, histórico y cultural como de origen económico, por la desigualdad de desarrollo y equipamiento entre los distintos países. En el presente trabajo, Drevet pasa revista a estas cuestiones a la luz de las transformaciones que ha sufrido, está sufriendo y deberá experimentar el territorio europeo, y concluye con unas reflexiones sobre el papel que puede y debe desempeñar la política comunitaria al respecto (*).

INTRODUCCION

DESDE mediados de la anterior década, Europa está comprometida en una nueva dinámica de integración. En 1985, el Acta Unica definía el objetivo de una «Comunidad sin fronteras» entre sus doce estados miembros. En 1991, la firma de un acuerdo con los países miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) establecía las bases para un «espacio económico europeo» de 19 países. Desde 1989, la caída del COMECON y el desmembramiento de la Unión Soviética han hecho que los pueblos del centro y el Este del continente regresen al concierto europeo. En diciembre de 1991, la cumbre de Maastricht marcaba un nuevo avance en la construcción de Europa, con la adopción de los tratados sobre la unión económica y monetaria y sobre la unión política.

I. INTEGRACION Y DESIGUALDADES

Europa está sólo iniciando un proceso que promete ser largo y complejo, y que deberá resolver al menos tres tipos de problemas:

- La amplitud de las desigualdades económicas, tanto dentro de la Comunidad como en relación con los países vecinos. Tales desigualdades suponen un importante obstáculo para la aceleración de las políticas de integración y acercamiento.
- La integración de las redes de comunicación, que se concibieron y explotaron de acuerdo con criterios nacionales, y que no han recibido inversiones adecuadas durante más de una década.
- El equilibrio global de un territorio densamente poblado en el que coexisten fuertes personalidades geográficas y étnicas, y en el que habrá que conciliar los imperativos de desarrollo y

mejora del medio ambiente con los de su calidad de vida.

1. Amplitud de las desigualdades económicas

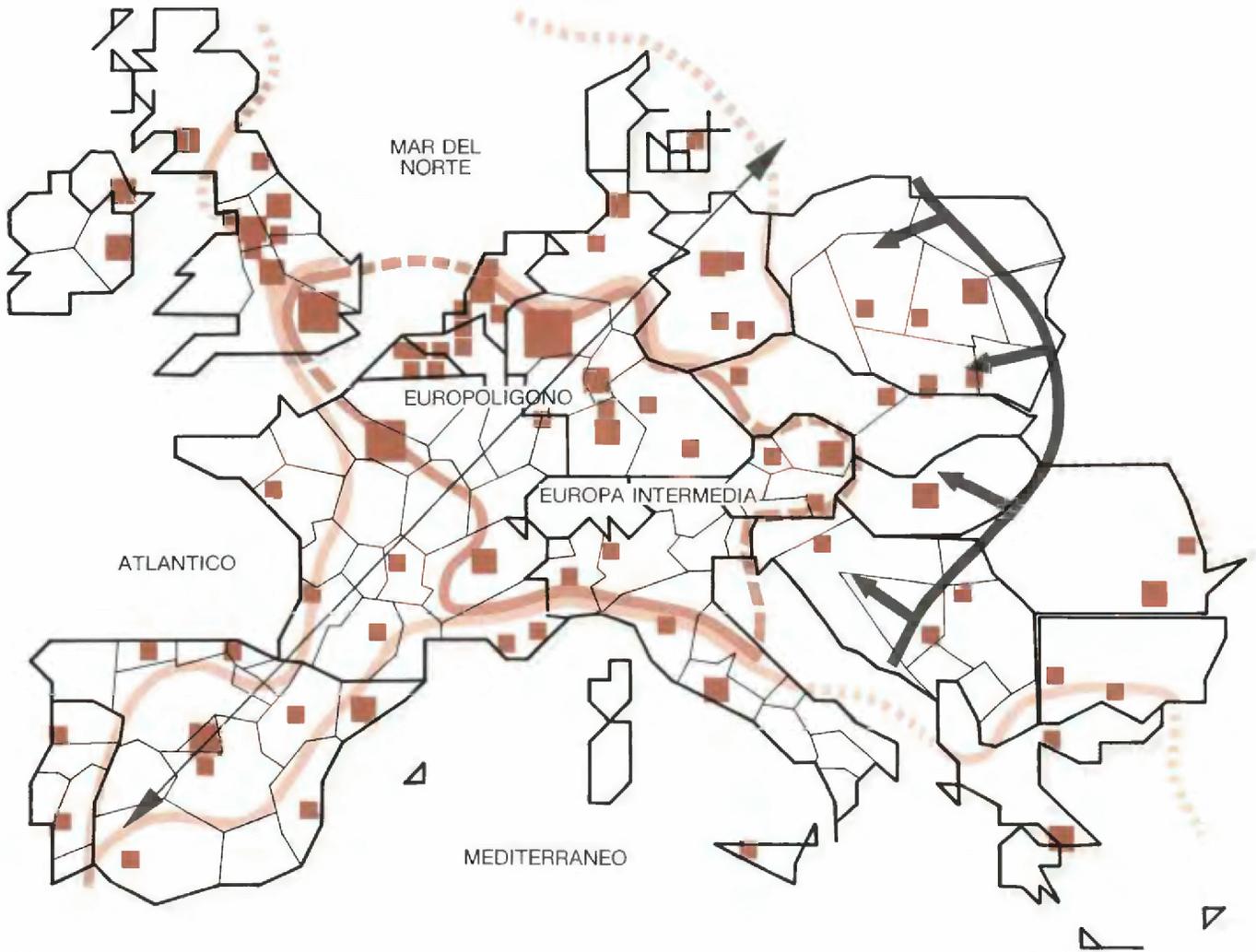
En 1990, la publicación del cuarto informe periódico sobre el estado de las regiones (1) muestra la persistencia de enormes desigualdades de desarrollo dentro de la CE. Según el PIB por habitante (PIB/hab. en adelante), principal instrumento de medición utilizado (2), el portugués medio produce un valor añadido dos veces inferior al de su socio danés. Entre las diez regiones más ricas y las diez más pobres el multiplicador es superior a tres (3).

En Estados Unidos, los datos estadísticos sobre renta personal disponible ponen de manifiesto un factor multiplicador de 1,4 a 1,5 entre los estados más pobres del Sur y los más ricos de Nueva Inglaterra. En Canadá, las diferencias son mayores: 2,5 en PIB/hab. y 1,6 en renta personal entre los dos extremos: Terranova, de un lado, y Alberta y Ontario, del otro. Aunque las situaciones no sean enteramente comparables, no hay duda de que las disparidades de renta en la CE son claramente superiores a las que se dan en América del Norte.

Si no nos limitamos al PIB/habitante, los datos disponibles en materia de equipamiento y formación revelan diferencias similares en detrimento de las regiones mediterráneas, las posesiones de ultramar francesas, la República de Irlanda, e Irlanda del Norte.

También hay que considerar el problema de las disparidades en el marco europeo. Aparte de los países de la EFTA, en los que

POSIBLE ESTRUCTURACION DEL TERRITORIO EUROPEO



 Primer círculo de las polaridades europeas

 Segundo círculo de las fachadas marítimas

 Europa del Este, reincorporación a los centros

 Diagonal continental

 Fronteras regionales

 Fronteras nacionales

 10.000.000 de habitantes

 5.000.000 de habitantes

 2.500.000 habitantes

 1.000.000 de habitantes

 500.000 habitantes

Fuente: *La France et l'Europe des Régions*, op. cit., pág. 56.

CUADRO N.º 1

**COMPARACIONES EUROPEAS ESTE/OESTE
(PIB por habitante. 1988-1989)**

	<i>Ecus</i>	<i>CE = 100</i>	<i>Porcentaje del PIB</i>	<i>CE = 100</i>
RFA (Oeste)	17.907	113	58,8	97
Francia	17.168	108	64,3	106
Italia	16.422	104	61,7	102
España	11.821	75	57,5	95
Portugal	8.553	54	51,3	85
Grecia	8.619	54	56,5	94
Bulgaria	5.160	33	18,2	30
Checoslovaquia	7.163	45	21,8	36
Hungría	5.528	35	42,1	70
Polonia	4.137	26	26,3	44
Rumania	3.120	20	14,0	23
Yugoslavia	4.956	31	33,9	56
CE	15.828	100	60,4	100

Fuente: A. Hans, EUROSTAT.

el PIB/hab. es comparable al de la parte más próspera de la CE, los demás países presentan diferencias muy importantes. Turquía tiene la misma población y está menos desarrollada que el conjunto de las regiones menos desarrolladas de la CE. En los países del antiguo COMECON, los indicadores revelan niveles de vida muy bajos, incluso en el más desarrollado de todos ellos, la antigua RDA (4). Tras eliminar las falsedades estadísticas características de la época comunista, los PIB/hab. efectivos de la Europa central y oriental, y de las zonas occidentales de la antigua URSS, aparecen claramente distanciados de las medias del occidente europeo. Los últimos datos disponibles (véase cuadro número 1) muestran que estos países se encuentran por debajo de Portugal y Grecia (54 por 100 del PIB/hab. de la CE). Así, por ejemplo, Checoslovaquia se sitúa en un 45 por 100, y Rumania en un 20 por 100, sin contar a Albania, que probablemente aún está por debajo. Incluso Yugoslavia

(31 por 100) y Hungría (35 por 100), que se han beneficiado de ciertas reformas económicas, se sitúan en unos niveles preocupantes.

2. El reto de las redes transeuropeas

La construcción de una Europa sin fronteras y la aproximación entre los países europeos dependen también de la eficacia del sistema de transportes y de las otras redes europeas de comunicaciones. En este sentido, Europa se enfrenta a tres tipos de desequilibrios entre demanda y oferta.

- La persistencia de enclaves caracterizados por su insuficiencia de infraestructuras en las regiones menos favorecidas de la Comunidad, y la obsolescencia de tales infraestructuras en los antiguos países comunistas del centro y del Este.

- El aumento de la congestión en las zonas de mayor densidad de población y en los pasos más

frecuentados (zonas de grandes metrópolis, litoral mediterráneo, pasos alpinos).

- La insuficiencia de conexiones internacionales, ligada a un sistema de programación que aún funciona según criterios nacionales.

Desde 1986, los efectos acumulados de la recuperación económica y de la intensificación de intercambios intracomunitarios han dado lugar a que la Comunidad experimente un fuerte aumento en el tráfico de mercancías, especialmente por carretera. En todas las modalidades del transporte, el tráfico internacional ha registrado tasas de crecimiento sensiblemente mayores que las del tráfico general.

La evolución del tráfico de viajeros, relativamente independiente de las fluctuaciones del crecimiento, se basa en las grandes tendencias evolutivas de la economía y la sociedad (5). Las proyecciones siguen las evoluciones de dichas tendencias: de aquí al año 2010 se producirá una multiplicación del tráfico interurbano de viajeros, incluyendo todas sus modalidades, que oscilará entre un 1,8 y un 2,2 en la Europa del Norte, y entre un 3 y un 4 en la Europa meridional. Respecto al tráfico aéreo, las estimaciones de su tasa de crecimiento anual oscilan entre un 5 y un 7 por 100, un poco por debajo de su duplicación cada diez años (7,2 por 100 anual), que se suele considerar probable (6), y próximas al índice observado entre 1978 y 1988 (6,1 por 100 anual).

El tráfico de mercancías se mantiene fiel a la evolución de la coyuntura: presentó un crecimiento escaso durante la crisis, multiplicándose de modo sensible a partir de 1986. Su componente internacional se ha visto estimu-

lado por el aumento de los intercambios intracomunitarios que trajo consigo la entrada en vigor del Acta Unica. Transporte 2000 (7) estima que la evolución futura será similar a las tendencias observadas durante los últimos años: estabilización del tráfico ferroviario y continuación del aumento del tráfico por carretera (8).

El aumento del tráfico, y la congestión, ponen de manifiesto la necesidad de mejorar las infraestructuras existentes y de crear nuevas vías de comunicación que no presenten dificultades de realización.

Las políticas de austeridad presupuestaria han reducido considerablemente el importe de las inversiones (9). Algunas grandes obras realizadas recientemente (túnel bajo el Canal de la Mancha, línea regular en el Grand Belt) no pueden compensar el retraso que se ha producido durante la década, especialmente en detrimento de las comunicaciones transfronterizas. Estas inversiones presentan diferencias importantes entre regiones.

Según los expertos (Transporte 2000, *op. cit.*) las perspectivas son realmente preocupantes. Las disponibilidades de los organismos públicos se reducen cada vez más a causa de las restricciones presupuestarias. Su capacidad para pedir créditos está limitada por los gastos que producen deudas anteriores, y el recurso a la financiación privada no parece ser una solución adecuada.

La construcción de nuevas infraestructuras se resiente también de la escasez de espacios disponibles y de las crecientes exigencias en el capítulo de protección del medio ambiente. El aumento de las perturbaciones ambienta-

les sin la contrapartida de una importante mejora en la accesibilidad lleva a los vecinos a oponerse a cualquier obra nueva y hace que las previstas se retrasen a causa del rechazo de infraestructuras no deseadas, lo que ocasiona nuevos retrasos y aumenta la congestión existente.

Los países del «segundo círculo» (10), para los que el tráfico comercial tiene una importancia vital, tendrán que hacer valer, de una u otra forma, sus puntos de vista, en el marco de una discusión bilateral en la que no están, por definición, en posición de demandantes, frente a estados de mayor extensión para los que estas comunicaciones no son prioritarias (Alemania, Gran Bretaña, España, Italia).

Por último, la mejora del funcionamiento de las redes exige la aplicación de medidas delicadas e impopulares: límites de velocidad, restricciones a la circulación, aumento de los peajes, conflictos con grupos de presión poderosos y organizados. En consecuencia, los expertos consideran que no será fácil lograr mejoras significativas, en especial en las zonas urbanas.

3. El equilibrio de los territorios

Otras desigualdades, que no son de origen económico, también producen desequilibrios temporales o permanentes. Las desventajas ligadas a ciertas situaciones geográficas (periféricas), al relieve (zonas montañosas) o a la insularidad se compensan o se atenúan en el marco de las políticas nacionales de compensación o distribución equitativa, que se verán afectadas por la ampliación de las normas de competencia ligadas a la implantación del mercado interior. La desigual

extensión de la contaminación ambiental también es un factor creador de disparidades; las regiones afectadas no necesariamente son las que la producen (importancia del transporte de la contaminación), y los gastos de recuperación ambiental son muy elevados. El mal estado del medio ambiente restringe las perspectivas de industrialización o la afluencia de turistas a las zonas litorales.

De modo más general, está claro que se plantean problemas de equilibrio y optimización en el conjunto del territorio europeo, y que no se ha demostrado que los instrumentos existentes, que funcionan según criterios nacionales o infranacionales, estén en disposición de responder por sí solos a este nuevo desafío.

¿Hasta qué punto está preparado el espacio europeo para absorber y optimizar las transformaciones que se están produciendo? Una primera respuesta tendría que considerar ajustes espontáneos realizados por las fuerzas del mercado. Pero estos ajustes tal vez agravarían, más que reducirían, los grandes desequilibrios territoriales existentes. Si bien se ha llegado a pensar que los «sobrecostes de la concentración» impulsarían a las empresas a invertir de forma más provechosa en las regiones menos desarrolladas, esta hipótesis se ha visto sistemáticamente desmentida por los hechos.

La larguísima duración de las inmovilizaciones y las amortizaciones en las operaciones de desarrollo espacial no permiten que el mercado desempeñe el mismo papel regulador que en otros sectores de actividad. Es difícil que el sector privado considere la inversión a largo plazo en un espacio complejo en el que las con-

diciones de rentabilidad de los trabajos a realizar son desiguales. Los propios representantes del sector privado —la «Tabla Redonda de los Industriales» (11)— consideran que esta tarea corresponde al sector público, que debe ejercer correctamente sus prerrogativas a fin de garantizar un buen funcionamiento de la economía (12).

En ausencia de una política adecuada, ni siquiera las regiones más desarrolladas tienen seguridad de poder salir del paso. Cuentan con medios financieros suficientes tanto para realizar las grandes operaciones de acondicionamiento que necesitan como para compensar posibles efectos negativos en sus zonas problemáticas por medio de mecanismos de compensación o distribución equitativa. Pero no pueden resolver de forma aislada los problemas de interoperatividad de las redes, ni las de la lucha contra la contaminación ambiental o la congestión.

En cuanto a las regiones periféricas, necesitan más acciones territoriales integradas que las otras, pero cuentan con menos medios para llevarlas a cabo. La aplicación de la política comunitaria de medio ambiente podría considerarse como un lujo imposible para las regiones menos desarrolladas. Los sistemas de distribución equitativa de precios (electricidad, por ejemplo) o de tarificación de las distancias (teléfonos, autovías) vigentes en el marco de los estados miembros deberán revisarse en función de los datos del mercado interior. Desde esta perspectiva, ¿cómo llegar a implantar políticas adaptadas, o «reguladores territoriales», para zonas específicas como la montaña o las islas cuando ello supera las posibilidades financieras de las regiones más afectadas?

II. LOS COMPONENTES DE LAS TRANSFORMACIONES EN CURSO

1. Importancia del legado histórico

Pese a las apariencias, la noción de espacio europeo es una realidad reciente. Durante mucho tiempo, el continente no ha sido más que una unidad geográfica de 10 millones de kilómetros cuadrados con fronteras muy vagas. En principio, abarcaba desde «el Atlántico hasta los Urales», pero carecía de fronteras políticas. Estas nunca existieron entre Europa y Asia, puesto que el Imperio Otomano y Rusia extendieron ampliamente su poder sobre ambos continentes. No existieron tampoco en el Mediterráneo y el Atlántico, cuando Europa era el «lugar geométrico» de los imperios coloniales presentes en las «cinco partes del mundo». En su apogeo, las posesiones respectivas de Francia, Inglaterra, España o Portugal superaban en extensión a Europa entera. En la primera mitad del siglo, media docena de estados europeos poseía vastos y poblados territorios cuyo destino les interesaba a veces más que la suerte del continente.

Desde mediados de siglo, las cosas están más claras. El espacio europeo se ha restringido seriamente, tanto en su dimensión continental como en sus apéndices ultramarinos (13).

Si trazamos una línea de demarcación por el mismo centro de Europa, desde Lübeck a Trieste, el gran cisma de 1945 redujo al continente al rango de «pequeño cabo en el extremo de Asia» que ya le había asignado Paul Valéry. La *mitteleuropa*, que había sido el centro del mundo antes de 1914, no es ya más

que un recuerdo. La zona dominada por los soviéticos incluía la mitad del territorio del antiguo Reich del Emperador Guillermo (14) y casi las nueve décimas partes del de Francisco José (15). Berlín, Viena y Praga fueron arrebatadas a los nazis por el ejército rojo, y las zonas de ocupación soviética en Austria y Alemania alcanzaron los Alpes y se hallaban a cien kilómetros del Rin.

Esta sustracción de más de millón y medio de kilómetros cuadrados de espacio europeo reforzó la «lógica finisiterriana» de una Europa occidental aún dominada por la perennidad de su destino colonial. La mayoría de las potencias se vieron estimuladas a «volverse hacia Occidente». Gran Bretaña afirmó, por boca de Churchill, que «entre Europa y el ancho mar optaba por el ancho mar». Los demás estados (Holanda, Bélgica, Francia) dedicaron gran parte de sus medios a la conservación o reconquista de sus posesiones de ultramar. Portugal también se insularizó, al considerar sus posesiones como definitivamente adquiridas hasta principios de los años setenta.

El campo de la construcción europea se encuentra, por tanto, definido de forma restrictiva. Después de la Europa «carolingia» (16) de los seis, en los años sesenta, la Comunidad extendió progresivamente sus fronteras: en torno al mar del Norte con la incorporación del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en 1973; en el Mediterráneo, después de la caída de las dictaduras, con la incorporación de Grecia (1981), y luego España y Portugal (1986). La fidelidad de los países escandinavos y alpinos a la idea de neutralidad impidió la expansión de la Comunidad hacia el Báltico y la consolidación de su centro mediante la incorporación de Sui-

za y Austria. En 1986, luego de la entrada de España y Portugal, la CE parecía destinada a seguir siendo durante mucho tiempo un grupo de doce países (17).

Sin embargo, a partir de 1989, la apertura de los países del Este trae consigo una nueva orientación geográfica. Al movimiento de reorganización iniciado en la CE a partir de la firma del Acta Unica se sumó otro a escala continental. La neutralidad perdió interés para los países europeos que habían sido sus abanderados. Con la unificación de Alemania y la firma de acuerdos de asociación con Polonia, Checoslovaquia y Hungría, Europa abordó la reconstrucción de su centro. El deshielo en los Balcanes y la desmembración de la URSS le abren nuevas periferias orientales cuya extensión aún no se puede establecer.

2. Fragmentación geográfica

La estructuración interna del territorio comunitario refleja bastante bien las contradicciones entre los criterios «carolingio» y «finisterriano», entre la Europa de los centros y la de las fachadas. Por otra parte, los condicionantes acumulados y la historia sitúan a la CE en un contexto de integración totalmente diferente al de América del Norte, que la precedió en esta vía. En términos operativos, el actual movimiento de reorganización debe, a la vez, tener en cuenta la diversidad de espacios y de pueblos, y basarse en ella: fragmentación geográfica y compartimentación lingüística.

La Comunidad no posee grandes unidades geográficas como las del Norte de los continentes asiático y americano, que favorecieron la unificación de Rusia, Estados Unidos o Canadá. Siete

de sus doce estados miembros ocupan espacios peninsulares o insulares (18). Sólo dos estados miembros pueden considerarse como totalmente continentales. En los Estados Unidos sucede lo contrario, ya que sólo tres de sus cincuenta estados son peninsulares o insulares (19).

Al enclave marítimo se añade la presencia de importantes macizos montañosos que desempeñan el papel de barreras (Alpes, Pirineos). Se considera que los países de la periferia (Portugal, Irlanda, Grecia y Dinamarca) tienen desventajas por sus difíciles comunicaciones con el centro.

Después de haber funcionado en cuatro idiomas (la Europa de los seis), como la Confederación Helvética, la CE incluye hoy nueve áreas lingüísticas, de cuyas lenguas seis se utilizan también fuera del territorio comunitario. En el plano regional, hay diez lenguas que son utilizadas o comprendidas por el 4-6 por 100 de la población.

En la «gran Europa» las cosas no serán tan fáciles. Con excepción de Suiza y Austria, los demás países hablan uno o varios idiomas nacionales no comunitarios. Por consiguiente, en el futuro será necesario organizar las relaciones entre una treintena de idiomas y arbitrar las rivalidades entre las lenguas empleadas.

3. Fragmentación política

Las divisiones políticas de Europa sólo coinciden en parte con sus límites geográficos y lingüísticos. Son consecuencia de un complejo proceso histórico de conquistas y enlaces dinásticos. Las tentativas para hacer coincidir la geografía con la historia en estados-nación homogéneos han

producido resultados diversos, negativos en la mayoría de los casos para innumerables minorías lingüísticas y religiosas. En la Europa occidental, gran parte de las fronteras han permanecido estables durante un siglo o más. En el centro y el Este del continente, los límites se han modificado con relativa frecuencia a lo largo del presente siglo. La guerra en Yugoslavia viene a demostrar que dicha evolución aún no ha terminado.

Los estados más heterogéneos se enfrentan a problemas cada vez mayores. En la Europa occidental, Bélgica evoluciona hacia un «divorcio regional» que hace que se den la espalda las dos mitades de que consta el país. Una evolución similar podría darse en Checoslovaquia. En cuanto a las federaciones soviética y yugoslava, sus miembros acceden gradualmente a la soberanía internacional.

Después de haber atravesado por un período de simplificación de fronteras que la había conducido a contar con una veintena de estados allá por 1875, ¿podemos decir que Europa, formada hasta hace poco por una treintena de estados, está en vísperas de un movimiento de fragmentación que la llevará a contar con más de cuarenta estados? ¿Cómo podrá la nueva Comunidad funcionar con media docena de «pesos pesados» (más de 38 millones de habitantes) y varias decenas de países de menos de 10 millones de habitantes?

Desde el punto de vista interno, las organizaciones territoriales están también atravesando una fase de importantes modificaciones. La más importante consiste en el desarrollo de la descentralización en países que parecían haberla olvidado (Italia, España,

Francia). En la antigua RDA, se ha adoptado una organización federal a partir del derrumbamiento del Estado. En el conjunto de la Europa occidental, se observa una tendencia general hacia el desarrollo de colectividades regionales con poder variable, pero creciente. En el Este, faltan los elementos precisos para apreciar el sentido que sigue la evolución de las regiones (Yugoslavia, Eslovaquia) que quieren convertirse en estados y de los estados (Polonia, Hungría) que jamás han tenido regiones.

¿Estará el sistema político europeo lo suficientemente estructurado como para no recaer en la inestabilidad permanente que, parapetada tras el falaz «equilibrio de potencias», ha conocido a lo largo de su historia? ¿Sabrá la CE administrar el enorme y desigual legado de los estados-nación aprovechando la aportación de las colectividades descentralizadas?

III. EVOLUCION DE LAS GRANDES UNIDADES TERRITORIALES

La construcción de una Europa sin fronteras corresponde a una «nueva puesta en comunicación de los territorios» sobre nuevas bases. Si continúan aplicándose criterios nacionales, que aún seguirán desempeñando un papel organizativo muy importante en los subespacios europeos, surgirán nuevas solidaridades, a partir de criterios transregionales, entre colectividades pertenecientes a distintos estados miembros.

1. ¿Qué estructura se debe dar a Europa?

Desde el punto de vista funcional, el espacio comunitario

CUADRO N.º 2

DISTRIBUCION DE LA CE POR GRANDES GRUPOS DE REGIONES

Regiones	Superficie	Población	PIB	Densidad hab./km ²
Regiones centrales	25	43	51	248
Fachadas marítimas	55	50	43	130
Otras regiones	20	6	5	46
«Europolígono»	12	27	31	328
Europa intermedia	13	17	20	178
Mediterráneo	24	21	16	125
Arco atlántico	22	15	12	94
Mar del Norte	9	15	15	226
CE	100	100	100	100

Fuente: Informe periódico CE.

puede relacionarse con tres grandes criterios de organización (véase cuadro n.º 2).

- Un criterio de polarización en un primer círculo de regiones centrales: las grandes zonas urbanas del polígono de las capitales y las redes de ciudades situadas a ambos lados de los Alpes. Pese a la presencia de este macizo montañoso, las densidades de población son grandes (una media de 248 habitantes por kilómetro cuadrado). Afectada ya por la unificación de Alemania, la futura configuración de este centro evolucionará en función de las perspectivas de adhesión de Suiza y Austria, así como de las modalidades de acercamiento a los países asociados (Polonia, Checoslovaquia, Hungría).

- Un criterio de «alineación» en el segundo círculo de las fachadas marítimas (Mediterráneo, Atlántico y Mar del Norte), que se encuentran en una fase de acentuación de su función de litoral: concentración de actividades, urbanización, desarrollo más o menos controlado del turismo.

- Un criterio de «descompresión» de las regiones interiores,

en donde la red urbana se ha distendido pese a la presencia de grandes ciudades (Madrid, Toulouse). Se trata de espacios intermedios atravesados por grandes infraestructuras, pero insuficientemente valorados y desarrollados. No existe un principio de organización del conjunto, sino estructuras radiales (en torno a Madrid y Toulouse), lineales (eje del Ebro, valle del Loira) o puntuales (Clermont Ferrand).

Más allá de las regiones periféricas del Mediterráneo y del Mar del Norte, y en la Europa central y oriental, se encuentra un «tercer círculo» de países candidatos y asociados cuya evolución afectará a la de las actuales regiones periféricas de la Comunidad.

2. Los centros

Al Noroeste, en un espacio desprovisto de obstáculos naturales, convergen los territorios de seis de los estados miembros de la CE. En este «Europolígono de las capitales» (véase cuadro n.º 3), sobre el 12 por 100 del territorio europeo se concentran el 27 por 100 de su población y el 31 por

CUADRO N.º 3

COMPONENTES DEL «EUROPOLIGONO»

Regiones	Superficie km ²	Población 1.000 habitantes	DISTRIBUCION		PIB/habitante Ecus	PIB/habitante CE = 100
			Población	PIB		
Reino Unido	27.200	17.317	20	22	18.805	129
Holanda	18.800	10.097	12	11	15.537	106
Alemania	77.600	26.907	31	30	16.347	112
Luxemburgo	2.600	372	0	0	17.643	121
Bélgica	30.500	9.870	11	10	14.677	100
Francia	105.200	21.386	25	27	18.920	129
«Europolígono»	261.900	85.949	100	100	17.201	118

Fuente: Informe periódico CE.

100 de su PIB. La importancia de sus componentes no es comparable: dos grandes ciudades (Londres y París); una cuenca industrial sin parangón en el continente, con sus accesos (la del Ruhr), y la conurbación anular holandesa (Ranstad Holland); en el centro, Bruselas capital y una sucesión de cuencas hulleras que están concluyendo su reconversión.

El «Europolígono» ha entrado hoy en un proceso de interconexión que va a fortalecer su coherencia: la modernización de las infraestructuras, la aceleración de los intercambios de información y la cooperación transfronteriza están integrando a todos sus componentes. Para el transporte de viajeros, el tren de alta velocidad Norte y el eje que cruza el Canal de la Mancha crearán una serie de triángulos isocronos que permitirán que se multipliquen las relaciones. París, Londres y Bruselas estarán permanentemente unidas por rápidos trenes que competirán con el transporte aéreo. Al transmitirse instantáneamente la información, los capitales podrán trabajar en tiempo real (consulta de bancos de datos, dinero electrónico, intervenciones

en Bolsa, etc.) y beneficiarse de una red mundial de información y servicios.

Mucho resta por hacer para que este «espacio de poder» se convierta en un conjunto coherente y atractivo. A las líneas de fuerza del «Europolígono» se oponen los viejos ejes de la cuenca hullera y de las demás zonas industriales en declive, los dos Limburgo en la Lorena y en el Sarre. Pero los datos más recientes apuntan un nuevo dinamismo, con comportamientos económicos convergentes. La descentralización en Francia, la reforma regional en Bélgica y el desarrollo urbano en Holanda han liberado nuevas energías que afirman su autonomía.

Más al Sur (20), en la Europa intermedia (véase cuadro n.º 4), las líneas de fuerza del territorio abandonan su lógica radial para adoptar una configuración descentralizada en líneas de ciudades.

• Al norte de los Alpes, de Lyon a Viena, una vasta llanura (el Este de Francia) concentra las industrias más modernas y los niveles de vida más altos de Europa. Las funciones internacionales

de las ciudades están muy desarrolladas, especialmente en Suiza (Ginebra, Basilea, Lausana, Zurich), y las relaciones transfronterizas se ven facilitadas por las comunidades lingüísticas (francesa al Oeste, alemana al Este) y por las amplias competencias devueltas a las colectividades por los federalismos alemán, suizo y austriaco.

• La vertiente meridional del macizo alpino está organizada en torno a las ciudades de la llanura del Po. Las grandes ciudades de la Italia del Norte forman dos «líneas» situadas a uno y otro lado del río: Turín, Milán, Bérgamo, Brescia, Verona, Vicenza, Padua y Venecia, de un lado, y Piacenza, Parma, Reggio, Módena, Bolonia y Rávena, del otro. Gran parte de la riqueza italiana se encuentra concentrada en esta zona, especialmente su industria más moderna. La red de servicios está muy desarrollada en torno a Milán y a la desembocadura de los cruces alpinos.

• Estos ocupan un lugar primordial, ya que aseguran el contacto entre el Norte y el Sur de Europa y el tránsito de intercambios que presenta el mayor cre-

CUADRO N.º 4

COMPONENTES DE LA EUROPA INTERMEDIA

Regiones	Superficie km ²	Población 1.000 habitantes	DISTRIBUCION		PIB/habitante Ecus	PIB/habitante CE = 100
			Población	PIB		
Francia	68.200	7.888	15	13	15.808	108
Alemania	106.400	20.189	38	37	17.033	117
Italia	124.200	25.202	47	50	18.376	126
Europa intermedia	298.800	53.279	100	100	17.487	120

Fuente: Informe periódico CE.

cimiento. Debido a la presión creciente de la circulación automovilística y a las amenazas que gravitan sobre su medio ambiente y sus actividades turísticas, los valles alpinos han tenido problemas para conciliar sus intereses con los del resto de Europa. La población de estos valles ha presionado a sus gobiernos para obtener limitaciones y desviaciones del tráfico. ¿Será posible que una administración conjunta del macizo, con un desarrollo del transporte combinado, consiga superar los actuales particularismos que pretenden cerrar uno tras otro los más cómodos pasos alpinos?

Desde 1988, la solicitud de adhesión presentada por Austria ha introducido nuevos elementos en un grupo que parecía destinado a intensificar sus intercambios (21) sin participar de una misma construcción económica y política. A partir de 1991, la firma del acuerdo CE/EFTA destaca, más para los países alpinos que para sus socios escandinavos, la importancia que tiene el factor geográfico. Teniendo en cuenta que Viena se convertirá, en breve plazo, en la decimotercera capital de la CE, ¿cuál será el futuro de Suiza una vez concluido su «cierre» al exterior? Teniendo en cuenta que Suiza es

una «Europa en miniatura», formada por veintiséis cantones soberanos, cuatro idiomas nacionales y una larga tradición de respeto de sus particularidades, la Confederación teme no estar en condiciones de adaptarse a la normativa comunitaria. Pese a que la adhesión se ha convertido, desde 1991, en la «orientación principal de la política exterior helvética», buena parte de su población la sigue considerando como una opción no deseable (22).

3. Las fachadas

En su configuración actual, la Comunidad dispone de tres fachadas marítimas: el Mediterráneo, la costa Atlántica y el Mar del Norte. La situación actual en los terceros países debiera impulsar en fechas próximas la evolución de esta situación, con el renacimiento de la cooperación en el Báltico. Por último, y hoy menos que nunca, la fachada mediterránea no puede dissociarse de sus orillas Este y Sur.

El Mediterráneo europeo (23), en cuyas orillas se hallan cinco estados-miembros (véase cuadro número 5), es un conjunto complejo que comparte más bien una «comunidad de problemas» que intereses económicos fuertemen-

te convergentes. Su integración en la CE y su participación en las intervenciones de política regional (24) aún no han compensado los efectos de largos períodos de aislamiento y estancamiento económico y social. Parte de su economía es dinámica y moderna, con zonas de desarrollo a lo largo de las costas españolas e italianas. La situación de Grecia y del Mezzogiorno, propia de países atrasados, se caracteriza por la concurrencia de numerosos problemas: agricultura pobre, escasa industrialización, obsolescencia del sector terciario. La zona mediterránea francesa es una mezcla de ambos tipos: ciudades de gran crecimiento (Montpellier, Niza y la Costa Azul) y zonas insulares (Córcega) e interiores con problemas. ¿Se puede pensar que el dinamismo de las zonas en crecimiento, desde Málaga a Livorno, prefigura el del conjunto del espacio mediterráneo de la Comunidad, o estará destinado aquél a seguir siendo limitado?

Pese a su prestigioso pasado, la vasta fachada atlántica europea (25), desde las islas Shetland hasta las Canarias, presenta numerosos problemas (véase cuadro n.º 6). La dinámica nacida del gran comercio transatlántico y de la expansión colonial perte-

CUADRO N.º 5

COMPONENTES DE LA FACHADA MEDITERRANEA DE LA CE

Regiones	Superficie km ²	Población 1.000 habitantes	DISTRIBUCION		PIB/habitante Ecus	PIB/habitante CE = 100
			Población	PIB		
España	158.831	18.411	27	25	10.608	73
Francia	67.500	6.444	10	12	13.780	94
Italia central	78.200	12.916	19	27	16.217	111
Mezzogiorno	98.900	19.227	29	25	10.178	70
Grecia	132.800	9.990	15	10	7.943	54
Mediterráneo	536.231	66.988	100	100	11.474	78

Fuente: Informe periódico CE.

CUADRO N.º 6

COMPONENTES DE LA FACHADA ATLANTICA DE LA CE

Regiones	Superficie km ²	Población 1.000 habitantes	DISTRIBUCION		PIB/habitante Ecus	PIB/habitante CE = 100
			Población	PIB		
Reino Unido	137.500	14.111	30	36	14.137	97
Irlanda	70.300	3.543	7	6	9.514	65
Francia	144.000	11.524	24	28	13.542	93
España	59.800	8.140	17	16	10.970	75
Portugal	91.800	10.250	22	14	7.907	54
Arco atlántico	503.400	47.568	100	100	11.764	80

Fuente: Informe periódico CE.

nece ya al pasado. Las prestigiosas industrias de principios de siglo han dado paso a zonas en declive luego del cierre de los astilleros, de las catedrales siderúrgicas o de las minas de carbón. Cuando a estos problemas se suman los de una agricultura con estructuras minifundistas y los de la reducción de las cuotas de pesca, nos hallamos ante un reto sin precedentes, como el que debe afrontar la España del Norte. También se agravan otros problemas, como el de los espacios insulares (Madeira, Azores, Canarias, archipiélagos escoceses), en los cuales los imperativos del mercado único colocan en difícil situación a unas economías aún

aisladas, cuya productividad es muy escasa.

Desde 1986, el reto se ha superado en parte. Portugal, que pasaba por ser incapaz de adaptarse a la competencia europea, ha hecho algo más que consolidar su posición. Con una tasa de crecimiento de un 4,5 por 100 anual, hoy por hoy es el «alumno aplicado» de Europa. Su dinamismo contrasta con el estancamiento de Grecia (1,7 por 100 anual durante el mismo período). En cinco años, las inversiones extranjeras han crecido en Portugal en un 73 por 100 (en Grecia, en un 5 por 100). Han aumentado considerablemente los intercam-

bios hispano-portugueses, en beneficio de las regiones fronterizas que conectan territorios que durante mucho tiempo se habían dado la espalda. En Francia y el Reino Unido, las regiones atlánticas muestran un dinamismo creciente en los sectores de las PYME y de los servicios, que compensa en parte las pérdidas de puestos de trabajo en la agricultura y las industrias en declive.

En este doble contexto de problemas y expansión, se ha iniciado una reflexión de conjunto sobre el futuro del «arco atlántico» cuya originalidad radica en que se sitúa en un marco deliberadamente paneuropeo.

CUADRO N.º 7

REGIONES RIBEREÑAS DEL MAR DEL NORTE

Regiones	Superficie km ²	Población 1.000 habitantes	DISTRIBUCION		PIB/habitante Ecus	PIB/habitante CE = 100
			Población	PIB		
Reino Unido	79.300	25.501	54	51	14.386	98
Holanda	21.600	4.567	10	9	14.535	99
Alemania	64.300	11.969	25	27	16.259	111
Dinamarca	43.100	5.127	11	12	16.524	113
Mar del Norte	208.300	47.164	100	100	15.108	103

Fuente: Informe periódico CE.

El grupo de las regiones ribereñas del Mar del Norte (26) cuenta con una población comparable, en su conjunto, con la del arco atlántico, pero en diferente situación desde la perspectiva de la densidad de población (226 habitantes por kilómetro cuadrado, en lugar de 94) y del PIB (el 103 por 100 de la media comunitaria, en lugar del 80 por 100). Sus actividades marítimas se han consolidado gracias a una poderosa economía industrial ligada a las facilidades para el transporte y para el aprovisionamiento de energía (carbón, petróleo y gas de los yacimientos submarinos). Durante los años setenta, el desarrollo de la explotación de hidrocarburos ha sido aprovechado por los sectores industriales con problemas. Los obreros de los astilleros se han transformado en constructores de plataformas petrolíferas, y las prospecciones han devuelto su actividad a las ciudades de Northumberland y Escocia.

Las regiones ribereñas del Mar del Norte, que forman parte de la CE desde 1973 (véase cuadro número 7), comparten también otros criterios organizativos. La apertura del Este devuelve su importancia al entorno de Bremen y Hamburgo, así como a

Dinamarca, Kiel y Lübeck, que recuperan su papel tradicional de «puertas del Báltico», muy limitado desde hace cuarenta años.

A la apertura del Este hay que añadir un nuevo despliegue hacia el Norte. Los países nórdicos, que durante mucho tiempo consideraron con desconfianza, como Suiza y Austria, su eventual adhesión a la CE, están hoy reconsiderando su postura. Por un lado, desde la apertura del Este y la desaparición de la URSS, la neutralidad ya no tiene el mismo sentido que tenía antes para Suecia, y menos aún para Finlandia. Por otra parte, la implantación del mercado único supone la aparición de una nueva dinámica. La unión aduanera CE/EFTA ya no constituye un marco suficiente para países que tienen un gran interés por defender sus posiciones industriales en el seno de la Comunidad Europea.

Suecia, inevitablemente seguida por Finlandia, son desde ahora candidatas a la adhesión. Noruega, que no ha olvidado su error de 1972 (27), e Islandia, que no puede acomodarse a la política pesquera comunitaria, se mantendrán aparte durante algún tiempo.

Pero, en el plazo de pocos años, la CE tiene posibilidades de avanzar hasta cerca de San Petersburgo y más allá del círculo polar, hasta la Laponia sueca y la finesa. Allí incorporará un nuevo elemento a su política regional, destinado a favorecer las zonas afectadas por desventajas climáticas permanentes.

Por último, la nueva geografía europea de las fachadas no puede esbozarse sin hacer referencia al problemático futuro de los países del Sur y el Este mediterráneo (PSEM), fuertemente dependientes de la CE para su comercio exterior y sus movimientos migratorios. El hecho de que las perspectivas políticas sean sombrías se debe, en gran parte, a los malos resultados económicos. La CE no puede desentenderse de lo que les ocurre a sus vecinos mediterráneos (28), sino que debe saber administrar su pertenencia a un espacio mediterráneo frágil y muy diferenciado. Además del aumento de los protocolos de cooperación financiera (29), se plantea un problema de «gestión de la competencia», con objeto de facilitar a estos países las salidas comerciales (30) que necesitan imperiosamente para garantizar su desarrollo.

Para Turquía, Chipre y Malta, el porvenir también está vinculado a su adhesión. De hecho, los tres países han presentado su candidatura con desiguales posibilidades de éxito. Chipre (31) ya avanza hacia la unión aduanera. La pequeñez de Malta permite anticipar que las negociaciones no presentarán problemas. Lo contrario ocurre con Turquía. La petición de Ankara se dejó en suspenso en 1990. El tamaño del país, su nivel de desarrollo y sus malas relaciones con los países vecinos constituyen serios obstáculos para la negociación. Incluso la cooperación con la CE está en punto muerto tras la paralización del acuerdo de asociación a principios de los años ochenta.

Con los otros países que carecen de vocación de adhesión, el futuro resulta más incierto. Si Europa no quiere hallarse ante un nuevo «Río Grande», con un nivel de tensiones infinitamente superior al existente entre Estados Unidos y México, es indispensable un esfuerzo especial, dentro de un marco multilateral, para completar los lazos ya creados por las relaciones de vecindad o de tradición histórica. Situados en una posición muy crítica por el creciente distanciamiento entre el estado de la economía y el de la sociedad —similar a la de la Europa de los años treinta, devorada por las convulsiones nacionalistas—, los PSEM más pobres nunca encontrarán demasiados apoyos.

4. Las regiones interiores

Forman un vasto conjunto situado entre las fachadas marítimas y los «centros», y representan cerca de las tres cuartas partes de la superficie total de la Comunidad. Su densidad de po-

blación es inferior a la media de 145 habitantes por kilómetro cuadrado. Una de esas tres cuartas partes está por debajo de los 42 habitantes por kilómetro cuadrado, otra entre los 42 y los 75, y la última entre los 75 y los 145.

Se trata de un espacio de escasa densidad que abarca Europa «de través», desde Extremadura al Báltico. Los geógrafos la califican como «diagonal árida», y se corresponde con zonas de escaso dinamismo demográfico en las que los espacios rurales han ido perdiendo, poco a poco, a sus habitantes. La red urbana es menor que en las otras regiones, pero cuenta con grandes ciudades (Madrid, Zaragoza, Toulouse, Clermont-Ferrand) o conurbaciones como las de Lorena y Franconia.

Desde la perspectiva de sus actividades y de la renta por habitante, la situación de estas regiones es muy variable. Algunas de ellas cuentan con buenas especializaciones industriales (*Midi* Pirineos, Alta Baviera y Baja Sajonia) y con ciudades muy dinámicas. Otras (Andalucía interior, Extremadura, macizos montañosos) presentan un importante atraso en su desarrollo. Pero todas tienen un mismo problema: el control y la gestión de un espacio amplio y costoso en cuanto a su acondicionamiento según los criterios europeos, en el cual la preservación del legado paisajístico y arquitectónico desempeña un papel mucho más importante que en América del Norte.

Debido a su posición geográfica, las grandes infraestructuras de interés europeo atraviesan estas regiones, pero con frecuencia no producen más que un impacto económico muy limitado fuera de las grandes ciudades:

son pocas las zonas de actividad próximas a los cruces de las autopistas o a otros nudos de comunicaciones. Sigue siendo necesaria una mejor articulación entre las grandes operaciones de ordenación y desarrollo económico regional.

5. La apertura del «Este»

Hace tan sólo unos meses era la «fachada condenada de Europa», donde la desunión de los vencedores de 1945 había convertido una línea de demarcación circunstancial en una frontera cerrada y permanente. En una de las zonas más activas del continente a principios de siglo, el alambre de espinos del telón de acero había interrumpido casi todas las comunicaciones. Aun pagando el precio de varias crisis internacionales, sólo se habían conseguido preservar las relaciones con los tres sectores occidentales de Berlín, convertida en una isla desde la construcción del Muro en 1961. No parecía existir fuerza alguna capaz de conseguir que evolucionara esta situación, aparentemente perpetuada por el fracaso de los movimientos contestatarios de Hungría (1956), Checoslovaquia (1968) y Polonia (1970, 1980).

La obstinada resistencia de este último país, que se negó a aceptar la soviétización como se había negado a aceptar los repartos a que se le sometió en el siglo XVIII, fue el origen de la sacudida que provocó el derrumbamiento del sistema. El fracaso de la normalización de los años ochenta llevó, en la primavera de 1989, a la convocatoria de las primeras elecciones libres celebradas en el bloque comunista. Durante el verano, la ruptura de las alambradas de la frontera hún-

gara propagó el movimiento a la Alemania del Este y a Checoslovaquia. En otoño, ocurría lo mismo en el Muro de Berlín. La onda transformadora se extendía al Sudeste europeo, dando lugar a algunos cambios ambiguos, desde la extraña Navidad rumana hasta los parches de los regímenes de Serbia y Albania.

Tras la vuelta de la Europa meridional a la democracia a principios de los años setenta, la de los países del Este reinserta al conjunto del continente, y no sólo a Alemania, en la lógica territorial artificialmente interrumpida durante más de cuarenta años. La nueva geografía de Europa es una recuperación de la antigua. ¿Renacerá el eje Berlín-Praga-Viena-Budapest como «segundo centro» para equilibrar al eje Rhin-Alpes? ¿Cómo se insertarán las nuevas periferias balcánica y rusa?

Menos de un año después de la caída del Muro de Berlín, la RFA ha absorbido a la RDA. Tal absorción se ha llevado a efecto, y esto es muy importante, dentro del marco comunitario. Al obtener la entrada en la CE de 16 millones de nuevos miembros con una rapidez sin precedentes, que contrasta con la lentitud de anteriores ampliaciones, Bonn no ha tenido que elegir entre Bruselas y Berlín. Sus socios han obtenido una reducción de su déficit comercial con Alemania. A costa de otro «Mezzogiorno», la nueva República Federal puede entender mejor los problemas regionales de sus socios y la importancia de los esfuerzos que se han de realizar para reforzar la cohesión de la Comunidad. Aunque haya sido la parte más desarrollada del difunto imperio soviético, la antigua RDA ha sido considerada lo suficientemente desfavorecida como para gozar

de una aportación masiva de fondos estructurales (32).

Después de haber sufrido una suerte tan poco envidiable en el «infierno comunista», los polacos, los checoslovacos y los húngaros abordan los difíciles retos de la vuelta a una economía de mercado en condiciones infinitamente menos favorables. Se ven privados de los «amortiguadores» que puede ofrecer un estado próspero dotado de un abanico de servicios de protección social. Los nuevos dirigentes suplican a Bruselas una rápida adhesión a la CE valiéndose de los argumentos ya utilizados por griegos, españoles y portugueses a la caída de sus dictaduras. Pero se sitúan también en una estrategia geopolítica de «reconstrucción del centro». Según sus límites de 1945, Polonia ya no es un país de la Europa oriental (33). Antes de 1914, la mayor parte de su territorio estaba situado en la *mitteleuropa* alemana y austriaca. Lo mismo podríamos decir de Hungría y Checoslovaquia, que estaban totalmente incluidas en el imperio de los Habsburgos. Para la CE, los tres países candidatos representan 62 millones de habitantes, que serían considerados como desfavorecidos según los criterios actualmente vigentes, lo que supone una población próxima a la que hoy reúne los requisitos para el objetivo número 1 de los fondos estructurales.

La actual apertura supone también el restablecimiento del contacto de Europa con sus periferias orientales olvidadas: los países balcánicos y las fronteras occidentales de la antigua URSS. Mientras que la parte occidental del continente ha relativizado los problemas relativos a sus nacionalidades, los pueblos balcánicos salen del congelador con sus nacionalismos intactos y tan viru-

lentos como en la época de Sarajevo y los *ustachis*. La importancia de las explosiones que ya se han producido, o que podrían producirse, es otra razón más para acercarse a la CE, a la que se considera como el medio idóneo para diluir unas relaciones de vecindad difíciles en un contexto más amplio y, por tanto, menos conflictivo. Con una configuración política que la fragmentación de la federación yugoslava hace difícil prever, estos estados representan un nuevo bloque de regiones desfavorecidas con 59 millones de habitantes, y cuya importancia es casi igual a la del bloque precedente. A uno y otro lado del canal de Otranto, entre Italia y Albania, se ha producido el contraste de renta más estremecedor de la nueva Europa.

Después del golpe de agosto de 1991, que precipitó el desmembramiento de la federación soviética, ¿se pueden hoy fijar los límites orientales de Europa? Las tres repúblicas bálticas son ahora independientes, y se ven hoy más próximas que nunca al mundo escandinavo. La «oscilación hacia el Oeste» supone también una gran tentación para las demás repúblicas no eslavas del Oeste: Moldavia, con o sin reunificación con Rumania, Georgia y Armenia, que se van a sentir muy aisladas por el despertar de los pueblos musulmanes del antiguo imperio. Con independencia de que su futuro pase o no por la adhesión a la CE, estos nuevos estados harán cuanto esté en su mano para acercarse en lo posible a una Europa de la que forman parte geográficamente.

IV. PAPEL DE LAS POLITICAS COMUNITARIAS

1. ¿Cómo reducir las desigualdades en el desarrollo?

Algunos estudios recientes (34) permiten entender mejor la evolución de estas desigualdades a largo plazo. En casi todos los países industrializados, las diferencias se han reducido después de la guerra a causa de varios factores convergentes. Dentro de cada país, el modelo industrial neotécnico ha favorecido la diseminación de los puestos de trabajo del sector secundario, asegurando aumentos sustanciales del PIB/hab. en regiones negativamente afectadas por la escasa productividad de sus actividades tradicionales. Paralelamente, la extensión del «Estado del bienestar» ha supuesto la distribución de los nuevos ingresos en proporción al reparto de la población (sanidad, educación).

El movimiento de aproximación iniciado en la posguerra se detuvo a causa de la crisis, durante la cual las diferencias se estabilizaron. El reinicio de tal movimiento ha reducido de nuevo las diferencias de España y Portugal, pero no las de Grecia. En 1990, el cuarto informe periódico concluía que se había producido una estabilización de las diferencias de PIB/hab. dentro de la Comunidad Europea.

No se trata de diferencias que se puedan subsanar en unos cuantos años. Un cálculo elemental nos indica que la eliminación del diferencial del PIB de las regiones más desfavorecidas (aquellas que califican para el objetivo número 1) supone un aumento del 10 por 100 del PIB comunitario; esto es, un aumento del 0,4

por 100 anual durante 25 años; para las regiones afectadas, se trataría de generar un crecimiento adicional del 2,3 por 100 anual a lo largo de idéntico período (35). Se puede poner en entredicho, con razón, que la construcción europea pueda avanzar con tales disparidades. Tres son las actitudes posibles: no hacer nada, ofrecer compensaciones financieras o poner en marcha una política de aproximación.

En América del Norte, la reducción de las diferencias se debe, en gran parte, a los movimientos migratorios. En Estados Unidos, cerca del 20 por 100 de la población cambia anualmente de domicilio. En Europa, las migraciones del Sur al Norte contribuyeron en los años sesenta a la reducción de las diferencias. Pero este período ya ha concluido. La movilidad media hoy es inferior a la de Estados Unidos (36). Es poco probable, incluso en una Europa sin fronteras, que la CE pueda acabar con sus desigualdades mediante grandes transferencias de población. Existirán demasiados obstáculos, y en especial, las barreras lingüísticas.

Incluso en Italia, donde la movilidad ha sido mayor que en otros lugares, las esperanzas de reducción espontánea de las desigualdades se han visto desmentidas por los hechos. Aunque haya entrañado ciertas ventajas comparativas para el Mezzogiorno (37), la construcción europea no ha supuesto, en sí misma, un factor significativo de reducción de las desigualdades existentes.

Las grandes federaciones han tratado de reducir las principales diferencias por medio de mecanismos de transferencia de amplitud variable. En Canadá, las rei-

vindicaciones provinciales han llevado a que Ottawa iniciara una política de compensaciones presupuestarias. Los particulares se benefician de unas prestaciones sociales que no tienen por objetivo la reducción de las desigualdades regionales, pero que contribuyen decisivamente a ella (38). El gobierno federal transfiere también fondos a las provincias en forma de distribuciones equitativas de impuestos y de acuerdos fiscales para cubrir los gastos de sanidad y escolarización. Así, sobre un presupuesto federal que representa casi el 20 por 100 del PNB, una quinta parte se dedica a tales transferencias. El saldo neto de tales flujos supone un 4 por 100 de los gastos totales; o sea, menos del 1 por 100 del PNB. No es que sea una cifra enorme, pero garantiza una apreciable aproximación de las rentas individuales (39).

En Europa, existen mecanismos comparables en el seno de los estados. Estos controlan los PIB/hab. de las grandes ciudades y de las regiones más desarrolladas por medio de mecanismos explícitos o implícitos en parte vinculados a los regímenes de protección social (seguro de vejez, de paro, etc.). Incluso en los países que presentan escasas disparidades regionales se dedican importantes transferencias a su reducción, siendo una de tales transferencias la política regional (40). Los resultados son apreciables: en Francia, mientras que la diferencia del PIB/hab. entre las dos regiones extremas es de 2,15, la de la renta disponible no supera el 1,4. La Isla de Francia, con un 159 por 100 con respecto a la media francesa en PIB/hab., desciende hasta un 122 en renta disponible bruta. Por el contrario, Córcega pasa del 74 al 90 por 100.

A escala comunitaria, se reconoce implícitamente que existe una cierta relación entre el excedente comercial intracomunitario y la aportación neta al presupuesto. Así, Alemania financia una parte importante de los gastos comunes (41), mientras los países del Sur consideran lógico beneficiarse del excedente presupuestario (42). De hecho, la función redistributiva del presupuesto comunitario de 1990 puede evaluarse, de forma aproximada, en unas transferencias netas del orden de 7.500 millones de ecus, sobre un total de pagos a los estados miembros de 37.000 millones.

Se trata, en buena medida, de pagos relacionados con la gestión de los mercados agrícolas (67 por 100 del total en 1990). La PAC no sólo carece de función redistributiva, sino que aporta excedentes significativos a estados miembros desarrollados, como serían Holanda y Dinamarca.

De hecho, esta función está garantizada exclusivamente por los fondos estructurales, que realizan una transferencia neta en beneficio de los más desfavorecidos de cerca del 0,1 por 100 del PIB comunitario. En 1990, los «cinco desfavorecidos» (43) recibieron un total neto de 3.700 millones de ecus, correspondientes a cerca del 10 por 100 del total de los pagos a los estados-miembros.

De acuerdo con su vocación explícita, al FEDER le corresponde realizar las transferencias netas más importantes: 2.300 millones de ecus sobre los 4.500 millones de créditos de pago en 1990 (44).

Por consiguiente, queda aún mucho por hacer para «reforzar la cohesión económica y social» de la CE. En relación con el ejemplo norteamericano, se puede es-

timar que la construcción europea resulta especialmente ventajosa para las regiones más prósperas, que obtuvieron la apertura de nuevos mercados a cambio de unas contrapartidas mínimas.

¿Cuánto tiempo podrá aplazar la CE la implantación de un sistema de redistribución más amplio? Si el Consejo adopta las propuestas de la Comisión (45), las primeras consecuencias de la cumbre de Maastricht desembarcarán en una reactivación de los gastos de cohesión en los sectores sensibles del medio ambiente y las redes transeuropeas, sin contar el fuerte aumento de los fondos estructurales, que seguirán siendo el instrumento principal (46).

2. Una política para las redes transeuropeas

Los trabajos realizados en el marco de la materialización del mercado interior han puesto de manifiesto la importancia de los progresos que hay que realizar para garantizar su buen funcionamiento. Desde el punto de vista territorial, y más allá de las disposiciones reglamentarias, habrá que satisfacer cinco tipos de necesidades.

- Absorber el previsible aumento de intercambios de mercancías e información y los efectos de la libre circulación de las personas.
- Interconectar las infraestructuras existentes para que se correspondan con la nueva dimensión geográfica del mercado (exigencia de interoperatividad, especialmente en las regiones fronterizas).
- Tener en cuenta la dimensión comunitaria en la concep-

ción y el desarrollo de las futuras redes.

- Promover una calidad adecuada de servicios en la totalidad del territorio europeo, especialmente en las regiones menos favorecidas.
- Garantizar un mejor equilibrio entre el centro y la periferia.

Se admite, en general, que todos los actores deberán tener en cuenta la dimensión europea del problema, sin que su acción se base sólo en la suma de las necesidades nacionales, lo que no subsanaría la fragmentación de las redes. Su integración exige que cada nivel de decisión (local, regional, nacional y comunitario) tenga en cuenta a los demás, dando lugar a una creciente coordinación. También se debe investigar la posibilidad de mejorar el impacto regional de las infraestructuras y una mayor implicación del sector privado.

La Comunidad puede crear una visión global favorable a la adopción de normas comunes. Desde el punto de vista territorial, ello favorece la preparación de esquemas orientativos, en el contexto de una estrategia a medio plazo que ofrezca un marco de coordinación (47). Su acción se centra en facilitar la recuperación o el desarrollo de redes de dimensión continental que integren las necesidades de los países de la EFTA, del centro y del Este, así como de la cuenca mediterránea. Conforme al principio de subsidiariedad, la intervención comunitaria se centrará en el transporte terrestre (tramos inacabados, transporte combinado), el control aéreo, las redes de telecomunicaciones de banda larga y la distribución de energía. Se concederá prioridad a la protección del medio ambiente.

El nuevo tratado, firmado en diciembre de 1991 en Maastricht, sitúa en lugar destacado, en su título XIII, a las redes transeuropeas, en previsión de un desarrollo de las iniciativas de la Comisión, incluyendo las relativas a países situados fuera de la CE. Se asignarán nuevas dotaciones presupuestarias para financiar estudios de viabilidad, garantías crediticias y bonificaciones de intereses para las infraestructuras de transportes, de telecomunicaciones y de energía. El «fondo de cohesión», cuyo principio se mantiene en Maastricht, se reservará para las infraestructuras de transportes (y para el medio ambiente) a favor de los cuatro estados más desfavorecidos (48).

3. Ordenación del territorio comunitario

Existen en Europa numerosas contradicciones entre los modos de funcionamiento «pasados» del territorio y las necesidades técnicas y económicas del presente y el futuro. Además, la CE no está en condiciones de situarse en la lógica de integración a largo plazo que ha constituido el elemento de cohesión y ha dado lugar al poderío económico de Estados Unidos. El territorio europeo se presta menos a realizar ajustes que el de Estados Unidos o el de Canadá, donde la disponibilidad de espacios y el aprovechamiento reciente facilitan todo tipo de cambios. La densidad de población es mayor en Europa (143, contra 26 en Estados Unidos), y mayor es también la importancia de la tradición.

Parecería lógico que los avances de la construcción europea fueran acompañados de una mayor atención a la dimensión espacial a escala comunitaria. Bien

sea de manera implícita (como en el caso de Estados Unidos) o explícita (en forma de una política claramente definida), cada vez se hará más evidente la necesidad de adoptar una estrategia territorial europea, correspondiente a una dosificación realista de las acciones estatales y de los recursos que precisa el mercado. Pero tal estrategia deberá incluirse en el proceso de creciente descentralización que domina, desde hace más de diez años, las acciones estatales en materia de ordenación territorial.

La aparición de una dimensión europea de ordenación territorial opera sobre un paisaje afectado por la multiplicación de los actores, como consecuencia del efecto conjunto de la descentralización y el desarrollo de la vinculación entre el sector público y el privado. El reparto de competencias en este campo resulta extremadamente variado en la Comunidad, tanto entre las administraciones nacionales como entre las instituciones territoriales. Aunque se perciben ciertas convergencias, especialmente en el desarrollo regional, el marco institucional parece destinado a mantener su heterogeneidad. La Comunidad no pretende interferir en el citado reparto de competencias.

En apariencia, la aproximación de los niveles de decisión a usuarios, ciudadanos y empresas no influye en favor de una fuerte implicación del escalón supranacional. Hay que garantizar tanto la atención a la dimensión europea en el proceso decisorio de las autoridades responsables, cualquiera que sea su nivel geográfico de intervención, como la definición de un campo de intervención comunitaria conforme al principio de subsidiariedad y, por lo que sabemos, a las condiciones téc-

nicas y financieras para una acción supranacional.

Las iniciativas de la Comisión se han concebido, en función de estos apremios, dentro del marco de un avance progresivo. Las normas adoptadas en 1988 (49) instan a la Comisión a realizar experiencias piloto y estudios sobre tres temas fundamentales del fomento del territorio, especialmente con objeto de reunir los elementos necesarios para un posible esquema de utilización del territorio comunitario. Las reuniones de los ministros responsables que han tenido lugar en Nantes, Turín y La Haya han confirmado el interés de los estados miembros por la gestión que ha emprendido la Comisión.

El programa de investigación «Europa 2000», presentado en abril de 1990, tenía por objeto facilitar a los responsables territoriales la documentación técnica necesaria para considerar la dimensión comunitaria en sus intervenciones. Con independencia de que el futuro que se pueda prever sea o no favorable, su exploración debe facilitar la evaluación del margen de acción de los actores y, por consiguiente, la definición de los actos que llevarán a cabo dentro del marco de las competencias que se les reconocen.

Los primeros resultados de dichos trabajos (50) permiten apreciar las siguientes orientaciones:

- Todos los estados miembros, incluyendo a Irlanda a partir de 1991, son desde ahora países de inmigración, en los que predominan los flujos procedentes de terceros países. También un número bastante considerable de regiones desfavorecidas cuentan con saldos migratorios positivos. La definición de unas verdaderas políticas de gestión de

los movimientos migratorios, incluyendo los aspectos relacionados con el acceso a la Comunidad, parece cada vez más necesaria.

- El aumento de la movilidad de las empresas es un factor tanto favorable (puede favorecer la dispersión del tejido industrial) como desfavorable (rendimiento precario de las instalaciones creadas, a veces, en virtud de una elevada tasa de subvenciones públicas en las regiones desfavorecidas). En relación con los años sesenta, la menor movilidad de la población introduce distorsiones entre población y empleo.

- Como consecuencia de la insuficiencia de las inversiones de los años ochenta, una gran parte de la Comunidad va a enfrentarse próximamente a problemas de funcionamiento en las redes de transportes. A los problemas de escasez de comunicaciones en las regiones desfavorecidas hay que añadir el aumento de la congestión en las regiones centrales, así como en las grandes aglomeraciones de la periferia.

- La protección del medio ambiente aparece, cada vez más, como una necesidad fundamental para el conjunto del territorio europeo, desde la rehabilitación de las zonas contaminadas de las regiones de tradición industrial (especialmente los cinco estados *länder* de la antigua RDA) hasta la necesidad de intervenir sin demora en las zonas sensibles de las regiones periféricas (especialmente el litoral y la montaña).

La fase actual del programa de trabajo se centra en «estudios transregionales», dirigidos por grupos de regiones pertenecientes a varios estados-miembros, que tratan de evaluar las nuevas oportunidades que surgen de la desaparición de las fronteras.

Pronto habrá un análisis disponible para 22 regiones atlánticas pertenecientes a cinco estados miembros. Otros estudios, en fase de lanzamiento o de realización (Mediterráneo, Mar del Norte, arco alpino y perialpino, centro, capitales, etc.), cubrirán progresivamente la totalidad del territorio comunitario. Un último grupo de estudios analizará el impacto que hayan tenido en la Comunidad las transformaciones acaecidas en los países vecinos (Escandinavia, Europa central y oriental, Mediterráneo).

En una segunda etapa, cuando se haya establecido una sólida base técnica a partir de los resultados del programa de estudios, se procederá a desarrollar un proceso repetitivo de coordinación. Se podrán entonces aislar los temas que deban ser objeto de una postura común a negociar entre las partes interesadas —estados miembros, regiones, grupos de regiones—, sin que ello afecte a sus respectivas responsabilidades de ejecución dentro del marco de su competencia.

Ya implicada en este tipo de intervenciones a través de iniciativas comunitarias del tipo del INTERREG, la Comunidad estará dispuesta a considerar acciones conjuntas de regiones pertenecientes a distintos estados miembros, o programas comunes de fuerte impacto territorial, que atestiguarían los avances realizados en el camino de la integración europea. Teniendo en cuenta los compromisos adquiridos, especialmente en materia presupuestaria, que llegan hasta 1993, estas perspectivas deberán examinarse en el marco del nuevo quinquenio 1994-1998 y de las medidas que adoptará el Consejo para prorrogar o reformar los textos existentes.

La percepción creciente de factores horizontales y, más concretamente, territoriales coincide con la lógica de la dinámica comunitaria desde 1985. El espacio europeo —considerado, cada vez más, como un bien común de todos sus habitantes— es un valor relativamente raro y frágil. Las operaciones para su ordenación son costosas, y aún más lo son las equivocaciones cometidas. A largo plazo, la negligencia y la insuficiencia de inversiones se pagan muy caras. Por ello, la Comunidad debe contar con los medios necesarios para actuar eficazmente sobre las zonas más sensibles o para ayudar a las regiones o estados a hacerlo cuando aún hay tiempo.

CONCLUSION

A diferencia de los imperios, que son fruto de las conquistas, la construcción de Europa avanza por la vía de la negociación y el compromiso. Ninguna nación se integra en la CE sin haberlo deseado intensamente. La «recomposición del territorio europeo» es, pues, un movimiento sin precedentes que viene a modificar tendencias seculares. Nunca en la historia se había creado un conjunto tan importante de forma pacífica y por la libre determinación de sus habitantes.

NOTAS

(*) El autor recoge en este trabajo parte de los datos que aparecen en su última obra: *La France et l'Europe des régions*, Syros Alternatives, París, enero 1992, 235 páginas. Las opiniones que expresa son personales, y no comprometen a la Comisión de las Comunidades Europeas.

(1) *Les régions dans les années 90*, cuarto informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad, Comisión de la Comunidad Europea, Bruselas-Luxemburgo, 1991, 114 páginas.

(2) El indicador CE se corrige, para tener en cuenta el diferente poder adquisitivo, siguiendo el método vigente en la OCDE, lo que da lugar a una reducción de las diferencias artificiales resultantes de comparar «a los actuales tipos de cambio». Pero no tiene en cuenta las transferencias que se efectúan como aval, que harían aparecer diferencias reales menos importantes en cuanto a la renta disponible por habitante.

(3) En 1988, las diferencias de PIB/habitante como porcentaje de la media europea, para 176 unidades NUTS 2, eran las siguientes:

— Las diez regiones más débiles, 45; las más fuertes, 151; multiplicador: 3,36.

— Las 25 regiones más débiles, 56; las más fuertes, 137; multiplicador: 2,45.

(4) En abril de 1991, la oficina federal de estadística publicó una estimación del PIB global de los cinco *länder* de la antigua RDA: 105,3 miles de millones de marcos, lo que representa el 8 por 100 del de la RFA (en sus fronteras anteriores a 1990: 1.269,3 miles de millones de marcos). Esto situaría el PIB/hab. de la antigua RDA en 6.400 DM (36 por 100 de la media

de la nueva Alemania), muy por debajo de los de Grecia y Portugal.

(5) Aumento de la movilidad: desarrollo del trabajo de la mujer, aumento de los desplazamientos de población inactiva (estudiantes, personas mayores), aumento de los trayectos a recorrer para desplazarse del domicilio al lugar de trabajo en las grandes ciudades, viajes de turismo más cortos pero más frecuentes, aumento de la tasa de motorización de las familias.

(6) Estimación anterior a la crisis del Golfo.

(7) Grupo de Transporte 2000 Plus, «Transport in a fast changing Europe, vers un réseau européen des systèmes de transport», Bruselas, diciembre de 1990, 89 páginas.

(8) Del 2 al 3 por 100 anual de aquí al año 2010.

(9) El descenso global de las inversiones se estima en un 22 por 100, a precios constantes, entre 1975 y 1984.

(10) Irlanda, Portugal, Grecia y Dinamarca.

(11) Véase «Pour un renouvellement des infrastructures en Europe, proposition pour une amélioration du processus de décision», ERT, Bruselas, 1991, 47 páginas.

(12) En Estados Unidos, según un estudio de *Economic Policy*, el aumento de la productividad del sector privado habría sido superior en un 50 por 100 si se hubiera mantenido durante los años ochenta el nivel de inversiones en infraestructuras de la década anterior. Esta observación podría también aplicarse a Europa, que ha conocido un descenso similar.

(13) Aparte de Francia y el Reino Unido (que aún conservan una docena de dependencias), sólo Dinamarca (Groenlandia), Holanda (Antillas) y Portugal (Macao) cuentan aún con posesiones en el exterior.

(14) Antiguos territorios alemanes que o bien se convirtieron en zona de ocupación soviética (más tarde RDA) al Oeste de la línea Oder-Neisse, o bien pasaron a manos de Polonia o la Unión Soviética en 1918 o en 1945 (en total, 270.000 Km² sobre 540.000).

(15) Todo el territorio del Imperio Austro-Húngaro se encontraba «en el Este» en 1945, con excepción de las zonas de ocupación de los aliados occidentales en Austria y de los territorios cedidos en 1920 a Italia (Trento y Trieste).

(16) Por coincidir casi con las fronteras del Imperio de Carlomagno.

(17) Prescindiendo de la candidatura turca, prevista por los acuerdos de asociación de 1963 y oficialmente presentada en 1987, pero no deseada por la mayoría de los doce.

(18) Entre las unidades de nivel NUTS 2 (176 en total, antes de la unificación de Alemania), existen 63 unidades insulares pertenecientes a nueve estados miembros y 41 unidades peninsulares pertenecientes a ocho estados miembros, sin contar ocho unidades «insularizadas» por su separación del territorio comunitario (Ceuta y Melilla, Berlín Oeste, Guayana).

(19) Florida, Alaska y Hawai.

(20) En las regiones alpinas y perialpinas, sobre 300.000 Km², viven 53 millones de habitantes con un PIB/hab. igual al 120 por 100 de la media comunitaria (excluyendo Suiza y Austria).

(21) Suiza y Austria realizan entre el 60 y el 70 por 100 de sus intercambios con los doce.

(22) Según un sondeo realizado en 1991, la mayoría (54 por 100) se mostraría favorable a la adhesión, pero con una importante diferencia entre los suizos de lengua francesa (74 por 100) y los de lengua alemana (47 por 100).

(23) 536.000 Km², 67 millones de habitantes, con un PIB/hab. igual al 78 por 100 de la media comunitaria.

(24) Programas integrados mediterráneos (1985-1992), objetivo número 1 de la reforma de los fondos estructurales (1989-1993), etcétera.

(25) 503.000 Km², con 48 millones de habitantes y un PIB/hab. igual al 80 por 100 de la media comunitaria.

(26) 208.000 Km², 47 millones de habitantes.

(27) Intervino en las negociaciones y firmó el Tratado de Adhesión junto con el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, y luego se vio obligada a retractarse como consecuencia de un referéndum negativo.

(28) Véase Jean-François DREVET, *La Méditerranée, nouvelle frontière pour l'Europe des Douze?*, París, 1986, 232 páginas.

(29) Los nuevos protocolos 1991-1996 han fijado la aportación comunitaria en 2.375 millones de ecus, en lugar de 1.618.

(30) En especial, para sus exportaciones de productos agrícolas y textiles.

(31) Véase Jean-François DREVET, *Chypre, île extrême, chronique d'une Europe oubliée*, París, 1991, 333 páginas.

(32) 3.000 millones de ecus para el período 1991-1993, de los que 1.500 van destinados al FEDER.

(33) Dado que el 63 por 100 de su territorio de 1938 había pertenecido al Imperio Ruso, pero desde 1945 este porcentaje no supera el 40 por 100.

(34) Véase Norbert VANHOVE y Léo KLAASSEN, en *Regional policy: a European approach*, Avebury, Aldershot, 1987, 529 páginas.

(35) Entre 1961 y 1973, aunque no formaban parte de la CE, España, Portugal, Grecia e Irlanda se beneficiaron globalmente de este suplemento, que, tras deducir el efecto demográfico, corresponde a una evolución del PIB/habitante de un 1,55 por 100 anual. A ese ritmo, necesitarían aún 37 años para alcanzar la media comunitaria.

(36) En Francia, un 10,4 por 100 de la población cambió de domicilio anualmente entre 1968 y 1975. Esa tasa es comparable a las del Reino Unido y Japón (12 por 100). En Estados Unidos, la movilidad es de casi el doble de dichas cifras (alrededor de un 20 por 100 anual).

(37) La especialización agrícola cuando el Mezzogiorno era la única región con invierno suave en la Europa de los seis. Aunque estaba fuera de la CE, España continuó aprovisionando de agríos a la Comunidad; y, pese a sus desventajas climáticas, el tomate holandés se impuso en el mercado de los frutos tempranos.

(38) Si el seguro de vejez, las pensiones de jubilación y las asignaciones familiares se corresponden con las estructuras demográficas, las prestaciones de desempleo producen un efecto redistributivo muy importante; en especial, las indemnizaciones por paro estacional que afectan a las regiones en que las desventajas climáticas son mayores.

(39) Y un importante desarrollo en las zonas desfavorecidas: en Terranova garantizan más del 30 por 100 de la renta personal disponible y mejoran el nivel de vida de la provincia, que pasa de ser un 59,5 por 100 de la media (PIB/hab.) a situarse en un 67,3 por 100 (renta personal).

(40) En el Reino Unido, la «política regional» ha dedicado entre 1.300 (1990-1991) y 1.800 (1981-1982) millones de libras esterlinas (precios de 1990-1991) a la reducción de desigual-

dades relativamente poco importantes. La línea divisoria Norte-Sur se corresponde con una diferencia global del cerca del 8 por 100 en PIB/hab. Los contrastes aún son mayores en lo que respecta a las tasas de paro.

(41) En 1990, aportó 10.400 millones de ecus al presupuesto comunitario, de los que sólo recibió 4.800 (un 25 por 100 de las aportaciones para un 13 por 100 de los pagos).

(42) En 1990, Grecia aportó 564 millones de ecus y recibió 3.000 millones de ecus.

(43) Grecia, España, Irlanda, Italia y Portugal.

(44) Como quiera que este artículo no pretende ocuparse de la política regional comunitaria, no iremos más lejos en este campo.

(45) Véase «De l'Acte Unique à l'après Maastricht, les moyens de nos ambitions», COM (92) 2000, más conocido por el nombre de «Paquete Delors II».

(46) 11.000 millones de ecus para la «cohesión económica y social» sobre 20.000 millones para nuevos gastos, entre 1993 y 1997.

(47) Está previsto crear un esquema rector, a largo plazo, de infraestructura multimodal para valorar el transporte combinado y las interconexiones («Hacia redes transeuropeas; para un programa de acción comunitaria», comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, COM (90), 585, final, del 10 de diciembre de 1990).

(48) España, Portugal, Irlanda y Grecia.

(49) Reglamentos 2052/88, 4253/88, 4254/1988.

(50) «Europe 2000, les perspectives de développement du territoire communautaire», comunicación de la Comisión, Bruselas, 1991, 208 páginas.