

La Europa del sur ante la Comunidad Económica Europea: el reto que el Acta Única supone para el desarrollo regional. Galicia y la cornisa cantábrica

Fernando González Laxe

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace ya varios años venimos asistiendo en España a una notable pérdida de importancia en lo económico y en lo social por parte de las comunidades de la cornisa cántabra: Galicia, Asturias, Cantabria y País Vasco. Es éste un fenómeno que habiéndose conformado durante el largo período de la reciente crisis económica, se acentúa y consolida durante estos últimos años. De tal forma se manifiesta esta tendencia, que se puede afirmar con rigor que el antiguo triángulo Madrid-Bilbao-Barcelona está dando paso a uno nuevo, cuyos ejes son Madrid-Cataluña-Comunidad Valenciana, con Murcia, Baleares y parte de Andalucía como singulares añadidos.

Ambas dinámicas son contrapuestas —crecimiento versus deterioro— y tienen lugar paralelamente, dando origen a cambios en el mapa regional de España, sin que la entrada en la Comunidad Económica Europea los haya modificado. Todo lo contrario, con nuestro ingreso en la Comunidad Económica Europea se acentúa lo que ha dado en llamarse la mediterraneización de la economía española.

2. LOS DATOS ESTADÍSTICOS

Pasemos revista a algunos datos estadísticos que muestran con claridad este fenómeno.

En primer lugar podemos observar que tanto en su conjunto, como al nivel individual, la participación de las Comunidades de la cornisa cántabra en el producto interior bruto y en el empleo españoles experimenta un ritmo descendente: de representar el 17,8 por 100 del producto interior bruto español en 1973, se pasa a aportar el 15,75 por 100 en 1987; al mismo tiempo, si

en 1973 tenían el 19,5 por 100 de los empleos en España, en 1987 han bajado al 18,75 por 100.

Si hasta 1985 Galicia había mantenido unas tasas de crecimiento similares a la media nacional, en estos dos últimos años ha sufrido una caída en picado de su actividad —y unas pérdidas de empleo tan fuertes— que la han situado en los mismos niveles críticos que las otras comunidades de la cornisa cántabra.

Durante el mismo período de tiempo, el grupo de comunidades que señalá-bamos anteriormente como nuevo motor territorial del crecimiento de la economía española, conoce un incremento de su participación en el producto interior bruto español, pasando de representar el 48,9 por 100 al 51,3 por 100; y el empleo, de un 41,5 a un 44 por 100.

Los datos, tal y como se puede ver, son suficientemente elocuentes, y vienen a ser una manifestación de los cambios estructurales que en el mapa regional español tienen lugar.

Este proceso de desequilibrio territorial no es más que una de las consecuencias de un crecimiento desigual de las economías regionales. Mientras que las economías de las comunidades cántabras mantienen unas tasas de crecimiento muy inferiores a la media española, rondando el 65-70 por 100 de ella, al mismo tiempo, y de forma paralela, el área mediterránea, con la inclusión de la Comunidad madrileña, consolida unos crecimientos individuales de sus economías notablemente superiores al resto de las comunidades españolas.

3. LAS MANIFESTACIONES SECTORIALES

Si profundizamos en el análisis sectorial de este fenómeno, observaremos cómo la agricultura cántabra —de base ganadera y forestal— pierde posiciones en el conjunto del sector primario español en beneficio de las agriculturas mediterráneas, más modernas y competitivas, con menos problemas de mercado.

La crisis industrial y las paralelas medidas anticrisis han afectado fuertemente a los sectores básicos del tejido industrial cántabro (siderurgia, naval, minería, componentes metálicos), bajando notablemente la producción y reduciendo el empleo. Las posteriores políticas de reindustrialización —básicamente las SODI y las ZUR— no han servido para recomponer debidamente el tejido industrial y recuperar el empleo. Esto ha llevado a que la crisis industrial se prolongue y mantenga en la cornisa cántabra —con sus secuelas de cierre de empresas, paro, pérdida de competitividad...—; mientras otros enclaves industriales españoles (Madrid, Cataluña, Valencia), parecen iniciar una inequívoca fase de recuperación de la producción y el empleo.

En la construcción, las comunidades de la cornisa cántabra conocen una

ligera recuperación de la actividad, en línea con las otras Comunidades autónomas, pero a unos niveles y ritmos inferiores a la media española.

El proceso de fuerte terciarización que está conociendo la economía española en los dos últimos años, con un crecimiento de la actividad en el sector servicios del 21 por 100, adquiere una menor intensidad en la cornisa cántabra, con tasas de crecimiento que no alcanzan tampoco la media española, y que parecen mostrar una cierta debilidad estructural del sector terciario. Aspecto muy preocupante si tenemos en cuenta que este sector tiende a ser el más dinámico en la economía post-industrial en que España comienza a incluirse.

Los resultados sectoriales que estamos exponiendo son una de las claves que explican el por qué de la situación actual de las economías de la cornisa cántabra. Justifican el que en estos últimos años —que coinciden con los de nuestra integración en la Comunidad Económica Europea— hayan pasado a ocupar los últimos lugares, en ritmo de crecimiento, dentro del conjunto de las comunidades españolas.

Desde el punto de vista económico, la cornisa cántabra se ha convertido en la zona menos dinámica del territorio español. Aspecto éste que viene corroborado por la caída de la inversión en el área, lo que ha provocado una pérdida notable de importancia de las inversiones en la cornisa cántabra respecto al total de las inversiones en España y, en especial, en las zonas más dinámicas.

La conciencia de la gravedad de esta situación se deriva de la constatación de que no supone un hecho coyuntural, sino que se trata —en una gran medida— de un fenómeno estructural, debido a una dinámica caracterizada por la falta de una adecuada articulación de las economías cántabras en la dinámica de crecimiento de la economía española y las economías europeas. La cornisa cántabra aparece alejada de esta tendencia macroeconómica que caracteriza la segunda mitad de la década de los ochenta, que se supone se mantendrá en los próximos años, y que se manifiesta en la mayoría de los países occidentales.

Conviene señalar que este débil incardinamiento de la cornisa cántabra en la actual dinámica de las economías europeas, es fruto, no solamente de la debilidad estructural de sus sistemas productivos —y aquí habría que hacer especial hincapié en la escasez de iniciativas que impulsen el potencial endógeno de estas economías—, sino que viene también impulsado por la extrema debilidad de unas infraestructuras (comunicaciones, servicios...) que dificultan la vertebración de los mercados cántabros en el mercado interno español y europeo; que limitan el movimiento de entrada y de salida de capitales, mercancías y servicios necesarios para la dinamización de las economías regionales.

Aunque las manifestaciones sectoriales puedan ser diferentes, como es el caso de la crisis industrial (el sector naval en Galicia; el sector del carbón y el

siderúrgico en Asturias; el sector siderúrgico y el sector de industrias básicas en el País Vasco), estructuralmente los hechos son los mismos: deterioro —o quizá fuera más riguroso hablar de crisis— de los sectores productivos (agricultura, industria y servicios), debido fundamentalmente a la ausencia de actuaciones que animen al potencial endógeno y a la debilidad de las infraestructuras y el comercio.

Esta situación fortalece nuestra tesis de que junto a las actuaciones propias de cada comunidad de la cornisa cántabra, como puede ser la formulación autónoma de diferentes políticas de desarrollo de los respectivos potenciales endógenos, es necesario coordinar actuaciones en otros campos si queremos realmente sacar a nuestras comunidades del vagón de cola de la economía española.

4. LAS COMUNIDADES DE LA CORNISA CANTÁBRICA Y LA CEE

Puede parecer injusta, incluso poco rigurosa, la afirmación, reiteradamente expuesta por nosotros, de que con la entrada de la Península Ibérica en las Comunidades Europeas se han acentuado los desequilibrios regionales en el interior de España. El escaso tiempo transcurrido, ya que apenas han pasado dos años desde la integración, los flecos pendientes, el todavía insuficiente engranaje administrativo..., son factores, qué duda cabe, limitativos para una plena integración y una ajustada aplicación de los programas comunitarios en España, para una correcta percepción de los efectos positivos del ingreso en las Comunidades Europeas.

Por otra parte, si nos atenemos al volumen de ayudas del FEDER destinadas a España y orientadas hacia la cornisa cántabra, no parece que nuestras comunidades hayan recibido un trato discriminatorio por parte de las instituciones comunitarias. Tengamos en cuenta que España recibió durante el bienio 1986-1987 el 21 por 100 del total de las ayudas concedidas por el FEDER en este período. Y que de este montante se dirigió a la cornisa cántabra el 13,25 por 100 en 1986, subiendo al 28,25 por 100 en 1987.

¿Cómo se puede mantener, entonces, nuestro argumento? Usando un razonamiento diferente, pero en idéntica dirección: ¿no hubiera sido más difícil la situación económica de las comunidades de la cornisa cántabra sin la intervención de la Comunidad Económica Europea? Ambas preguntas tienen una respuesta diferente, aunque pueda parecer paradójico.

En primer lugar, debo señalar que estoy absolutamente convencido de que las comunidades españolas que podemos llamar periféricas en el ámbito de la Comunidad Económica Europea —y en las que están incluidas las cántabras— habrían desembocado en una situación económica más difícil de no haberse encontrado en el área de influencia de la política y el mercado comunitario. En segundo lugar, por su condición de periféricas, los efectos positivos

de la entrada en la Ecomunidad Económica Europea han sido menores que en otras comunidades no periféricas; al mismo tiempo, se ven directamente afectadas por la dinámica interna europea que, hoy, acentúa los desequilibrios y las desigualdades en su interior.

De esta forma, en apenas dos años —y con la casualidad histórica de coincidir con una fase expansiva de las economías occidentales— la marcha de la economía en las comunidades cántabras españolas ha puesto «en solfa» la política regional comunitaria. Estas comunidades han experimentado en sí mismas la incapacidad de la Comunidad Económica Europea para alcanzar, con los planteamientos existentes hasta hace bien poco en política regional, los objetivos fijados en el preámbulo del Tratado de Roma de 1957; allí se establece como un objetivo de la integración comunitaria «la reducción de las diferencias existentes entre las distintas regiones». Y en el artículo 2 del mismo Tratado se indica que se «busca un desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad Económica Europea, una expansión continua y equilibrada».

La realidad de la situación económica de las comunidades cántabras viene a confirmar, de forma categórica, que son necesarios nuevos y más ambiciosos planteamientos de política regional, si se quiere realmente reducir las diferencias hoy existentes entre las distintas regiones. A este respecto, es necesario señalar que, en estos años, la política regional comunitaria no buscó sustituir las políticas regionales de los Estados miembros. Su función ha sido, hasta ahora, la de complementarlas, para una mayor intensificación de las acciones, e intentar incardinarlas, buscando una mayor eficacia de las medidas, siendo de esta forma una política subsidiaria de la de los Estados miembros.

Por ello resulta incorrecto responsabilizar en exclusiva a la política regional comunitaria y, en concreto, al FEDER, del hecho de que en España, y desde la óptica de la cornisa cántabra, se hayan acentuado los desequilibrios regionales. Aunque aquélla tampoco haya actuado como un catalizador que genera las condiciones de crecimiento necesarias para recuperar las regiones con dificultades.

Otros factores han influido, de forma asimismo decisiva, en los desequilibrios regionales. En primer lugar, la tendencia del Gobierno español a orientar preferentemente hacia las zonas del Mediterráneo las acciones programadas de política regional y las inversiones en infraestructuras. Y en segundo lugar, la utilización parcial, por parte de esta misma Administración, de los instrumentos de política regional comunitaria, poniendo en práctica sólo aquellos que juegan un papel subsidiario de la política regional española. Finalmente, sería necesario valorar las medidas de política económica y de política sectorial desarrollada en estos años en las Comunidades autónomas de la cornisa cántabra por nuestros Gobiernos autonómicos respectivos, y su eficacia en pos del crecimiento y la expansión de sus economías.

Todos estos elementos nos ayudarán a conformar la base explicativa del

desequilibrio regional en el interior de la Comunidad Económica Europea y de España, que afecta de forma negativa a la cornisa cántabra.

5. EL ACTA ÚNICA Y LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA

Con el Acta Única la Comunidad Europea se plantea alcanzar dos objetivos íntimamente relacionados: la realización efectiva de un mercado único para 1992, y el fortalecimiento de la cohesión económica y social. Objetivo, este último, que como correctamente señala Eneko Landáburu exige, entre otros, un proceso de convergencia real, consistente en la aproximación de los niveles de vida de las diferentes regiones. Aproximación en la que han de seguir jugando un papel de primer orden, tanto la política regional, como los fondos estructurales. Fondos entre cuyos objetivos prioritarios, de acuerdo con el nuevo reglamento relativo a sus funciones, se encuentran: 1.º) fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas; 2.º) reconvertir las regiones fronterizas, o parte de las mismas, gravemente afectadas por el declive industrial. Objetivos en los que se deben incardinar de forma inequívoca las comunidades de la cornisa cántabra.

Junto a esta relativamente nueva orientación de los fondos estructurales, son destacables algunos criterios que el Acta Única ha fijado para su gestión y que suponen, desde el punto de vista periférico, un avance en los planteamientos regionales de la Comunidad Económica Europea. En primer lugar, está el establecimiento —la institucionalización— de la participación de las autoridades regionales y locales, a través de un órgano consultivo y de participación entre la Comunidad Económica Europea, los Estados miembros y las regiones, para la elaboración y discusión de los programas regionales, que tendrán carácter plurianual. En segundo lugar, valoramos positivamente la intención de dar preponderancia a las intervenciones por programas (se habla de la posibilidad de llegar hasta el 50 por 100 de las intervenciones), facilitando así, sin duda, tal y como señala la propia Acta Única, una descentralización de la acción comunitaria en favor de las regiones. Finalmente, el reforzamiento del papel del FEDER en la política regional, especialmente en los programas de desarrollo regional, que se manifiesta en la decisión de una mayor concentración de sus recursos en las regiones atrasadas: «las cantidades reservadas a estas regiones —señala el Acta Única— podrán alcanzar el 80 por 100 del total».

Hasta aquí lo que podemos definir como nuevos parámetros para la política regional comunitaria. Esta situación es valorada de forma altamente positiva por algunas autoridades españolas en la materia, que llegan a señalar que «con el Acta Única cambió radicalmente el planteamiento de política regional comunitaria al reconocer que la implantación del mercado único debe ir acompañada de medidas de cohesión económica y social. Lo que supone admitir

que el mercado no sólo es incapaz de reducir los desequilibrios regionales, sino que puede aumentarlos al ampliarse la escala en la que se mueven libremente los agentes y factores económicos». Estos cambios son considerados como una manifestación de que «la política regional comunitaria adopta carta de naturaleza constitucional en la Comunidad Económica Europea y que pasa, de ser una política subsidiaria de la política regional de los Estados miembros, a ser una política propia de la Comunidad Económica Europea. Su epicentro se traslada de los Estados a la Comunidad Económica Europea, que ha de fijarse como objetivo reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas, correspondiendo a los Estados miembros conducir su política económica en esa dirección».

Compartiendo parcialmente estos criterios, consideramos no obstante que quedan todavía importantes incógnitas sin despejar para medir el alcance — positivo o negativo— de la nueva política regional. Así, y en primer lugar, habrá que esperar a que se redacte el reglamento de aplicación del nuevo contenido programático del Acta Única Europea en materia de cohesión económica y social. Y en segundo lugar, a la marcha de los presupuestos comunitarios en los próximos años. Especialmente, al peso relativo que en ellos se reserve a los fondos estructurales y, dentro de éstos, el papel asignado al FEDER.

En la propia Acta Única se reconoce que tanto los fondos estructurales, como la política regional, por sí mismos, no son suficiente para alcanzar estos objetivos. Que es necesario además (art. 130, B, del Acta Única): 1.º que las políticas económicas generales de los Estados miembros se coordinen entre sí, para garantizar un marco macroeconómico estable; 2.º la profundización y la institucionalización de los análisis acerca de las consecuencias regionales de las políticas comunes y del mercado interior; y 3.º que los instrumentos estructurales tengan un papel más eficaz con respecto a la convergencia real, mediante la coordinación y la concentración de sus acciones de apoyo a las regiones cuyas estructuras no estén adaptadas o se enfrenten a dolorosas reconversiones.

Hasta aquí hemos tratado de describir dos de los principales ejes por los que han de circular las Comunidades autónomas cantábricas —básicamente en sus pautas económicas— durante los próximos años. Circular de cara al horizonte de 1993, en que tendrá lugar la formalización del mercado único, con la eliminación de todas las barreras a la libre circulación de personas, capitales, bienes y mercancías. Este doble eje lo constituyen, por un lado, unas economías regionales que atraviesan un momento especialmente crítico, con notable deterioro de su actividad y el riesgo evidente de no integrarse en la dinámica de crecimiento de la economía española. Y por otro, una Comunidad Económica Europea que, al mismo tiempo que camina hacia la total liberalización de su mercado interior, parece querer profundizar en las medidas de política regional, prestando especial atención a las áreas más deprimidas. Doble intención que para las autoridades comunitarias no parece ser contradictoria.

6. EL ACTA ÚNICA Y LAS COMUNIDADES DE LA CORNISA CANTÁBRICA

Y en este marco es donde los responsables políticos, y las administraciones autonómicas, de la cornisa cántabra debemos desarrollar nuestras estrategias para impulsar la recuperación y el crecimiento económicos de nuestras comunidades. Al mismo tiempo que buscamos el situarlas en Europa — cuando en 1993 sea ya efectivo el mercado único—, habiendo abandonado su condición de «regiones en dificultades» dentro de la Comunidad Económica Europea.

Si profundizamos en el análisis de la situación descrita nos encontraremos con algunas claves de interés para el conjunto de la cornisa cántabra: 1.º) la condición de deterioro e invertebración afecta a toda el área; 2.º) esta situación ofrece algunos rasgos comunes en las cuatro comunidades; 3.º) la nueva carta magna —el Acta Única— abre la puerta de forma más decidida a la opción de apoyar acciones interregionales; 4.º) la Constitución española no impide acuerdos entre Comunidades autónomas de cara a la realización de acciones y programas interregionales; 5.º) algunas acciones, como veremos más adelante, han de tener necesariamente una dimensión interregional.

Con estos criterios desearía poner de manifiesto, una vez más, mi profundo interés porque las comunidades cántabras avancemos en la enumeración y el análisis de los problemas comunes a nuestras sociedades, y en la búsqueda de soluciones que supongan, asimismo, una acción coordinada. Al mismo tiempo, quisiera destacar que este planteamiento regional no es contradictorio con lo que puede ser un enfoque estatal del crecimiento y la expansión económicos. Ni supone, tampoco, una actitud numantina frente al Gobierno central. Todo lo contrario. Una adecuada incardinación de los planes de actuación que las comunidades cántabras elaboremos, para la potenciación económica de la cornisa, con la política económica y sectorial del Gobierno central, permitirá efectos positivos de crecimiento más globales a escala territorial.

El propio Estado no puede estar totalmente satisfecho de su crecimiento económico, si se localiza sólo en una parte de su geografía, y margina a importantes colectivos de sus ciudadanos. En este caso, al cuadrante noroccidental de la península. Por ello, estamos convencidos de que los gobernantes españoles son conscientes de que un crecimiento desigual de la economía española, aporta importantes desequilibrios que pueden poner en cuestión, en cualquier momento, la política económica y los instrumentos para la expansión. Tenemos ejemplos históricos recientes que nos hablan elocuentemente de las consecuencias de un crecimiento económico territorialmente limitado.

En esta creencia, y con la seguridad de que todo planteamiento regional, que no cuente con el estímulo y la cobertura de la Administración central —y en consecuencia, de la comunitaria—, está condenado al fracaso, consideramos necesaria la aceptación y el compromiso de ambas administraciones con las propuestas elaboradas —conjunta y solidariamente— por las Comuni-

dades autónomas cántabras, para el crecimiento económico de la cornisa y su vertebración definitiva en la dinámica del crecimiento de España y Europa. Propuestas que han de abordar diferentes problemáticas, que podemos resumir brevemente en las siguientes: 1.º mejoras en las infraestructuras de la cornisa cántabra, tanto a nivel interno, como de enlace con los centros de crecimiento de las economías española y comunitaria; 2.º mejoras sectoriales, tanto al nivel agrícola —subsectores ganadero y forestal—, como industrial; 3.º avances en todo cuanto suponga una sustancial mejora del medio ambiente.

En el área de las infraestructuras es necesaria, y justa, una mayor participación de la cornisa cántabra en las acciones a desarrollar por las Administraciones central y comunitaria. En las llamadas infraestructuras económicas, el área noroccidental de la península debe mejorar su participación, tanto en el Plan Nacional de Carreteras, como en el Plan de Transporte Ferroviario. Básicamente, en sus enlaces con el centro y el área mediterránea. Al mismo tiempo, no debe olvidarse que la participación en los proyectos europeos importantes —como la transeuropea— debe extenderse al extremo noroccidental de la península. Estas acciones pueden completarse con programas regionales cántabros —algo que posibilita la nueva política regional comunitaria— para un corredor cantábrico de transporte, la extensión del ferrocarril de vía estrecha de Irún a Finisterre, etc... En los programas de telecomunicaciones, las comunidades cántabras debemos estudiar la posibilidad y las necesidades de nuestra área, incluyendo un análisis de la viabilidad de una red de comunicación por fibra óptica. Otras acciones a nivel de infraestructura, de impacto cántabro, abarcarían el sector energético, y buscarían, en este caso, la ampliación de la red de oleoductos a toda la cornisa.

La cooperación a nivel cántabro debe extenderse aún más. Qué duda cabe, el sector primario de la cornisa afronta, en sus vertientes ganadera y forestal, una auténtica encrucijada en el seno de la Comunidad Económica Europea. Con ligeros matices, los problemas de producción (saneamiento ganadero, cultivos forestales...) y de comercialización (control de calidad, precios, mercados...), tienen amplios puntos convergentes, suficientes para justificar la elaboración de planteamientos comunes a toda la cornisa, en línea con los enfoques integrados que propugnan los fondos comunitarios en su nueva orientación. Las ventajas del aprovechamiento de los rendimientos a escala, que produce el tratamiento interregional de los problemas sectoriales, no necesitan demostrarse.

Muchos más son los campos en los que se puede actuar, y las acciones que se pueden llevar a cabo, bajo una óptica y en una dimensión cántabra, pero creo que con lo expuesto hasta el momento hemos dado las pinceladas suficientes para dejar constancia de nuestra tesis. Sólo es necesario contar con la cobertura y el estímulo de las Administraciones españolas y comunitarias, y, por supuesto, la voluntad política de los Gobiernos autónomos de la cornisa

cántabra, para hacerlo posible. Creo no equivocarme si digo que, hoy en día, la totalidad de los Gobiernos autonómicos de la cornisa, pese a representar opciones políticas sensiblemente distintas, están decididamente enfrascados en demostrar que es posible salir de la situación en que la tendencia económica de los últimos tiempos está colocando a nuestros pueblos. Que así sea.