

XVII. LAS ACTUACIONES DE LA COMUNIDAD EUROPEA EN FAVOR DE LAS REGIONES FRONTERIZAS. EL CASO DE HUELVA.

José Miranda Bonilla

1.- LAS REGIONES FRONTERIZAS EN LA COMUNIDAD EUROPEA

El interés puesto de manifiesto por la Comunidad Europea o Unión Europea, según su denominación actual, por los espacios y regiones fronterizas arranca incluso antes que cualquier debate por resolver los graves problemas regionales que siempre ha tenido. Cuando la política regional europea no existía más que en las mentes de algunos europeistas con visión de futuro, ya se contemplaban ciertas actuaciones a llevar a cabo desde la Comunidad para favorecer algunos territorios fronterizos. Esto en parte es lógico en el contexto de formación de la Comunidad Económica Europea, en gran medida como escaparate de las virtudes del sistema capitalista frente al comunismo de sus vecinos del Este (LAZARO ARAUJO, L. 1988). El interés por esa frontera exterior siempre estuvo muy presente, y a su vez la preocupación por que las regiones fronterizas de este lado no sufrieran demasiado las consecuencias de la división del continente.

Por tanto, llegado el momento de analizar cuáles eran los problemas regionales de la Comunidad para definir una política regional de ámbito europeo, hecho que arranca desde mediados de los 60 aunque no tiene una plasmación concreta hasta 1975, los espacios fronterizos aparecen como una constante en la determinación de regiones sobre las que hay que intervenir. Este interés choca un poco con la realidad tan heterogénea que enmascara esta categoría. Las diferencias de niveles de desarrollo de las diferentes fronteras no hacen aconsejable el que todas las regiones fronterizas se definan como problemáticas (VANHOVE, 1987). Si es cierto, sin embargo, que todos los territorios limítrofes de los distintos Estados miembros padecen una serie de limitaciones por su situación periférica dentro de su propio país. Los problemas comunes se podrían agrupar en (VAN DER AUWERA, 1975): a) socioeconómicos, producto de las

disparidades monetarias, la falta de armonización fiscal,, el desarrollo desigual y la insuficiente coordinación de las infraestructuras entre otros; b) administrativos, sociales y culturales.

Recientes estudios promovidos por la propia Comunidad (CE, 1990; CE, 1992) ponen de manifiesto como los graves problemas de las regiones de la periferia de la Comunidad (las que la terminología de Bruselas denomina del objetivo nº1) se acentúan más en sus espacios fronterizos. Los ejemplos más significativos los constituyen los casos de las fronteras griegas, la que separa la hoy en día dividida Irlanda y la “raya” que separa España y Portugal.

Esta constatación ha provocado que desde la Dirección General de Política Regional de la Comunidad se promuevan una serie de acciones tendentes a paliar estos desequilibrios. La reforma de la política regional comunitaria, puesta en marcha con la promulgación de los nuevos Reglamentos en 1988, le permitió a la Comisión contar con un porcentaje (el 15%) de los importantes recursos con los que se dotan los Fondos Estructurales para que ella tomase sus propias iniciativas.

Desde 1990 la Comunidad se decidió a proponer una serie de estas iniciativas de desarrollo regional, algunas de las cuales tenían por objeto actuar sobre espacios considerados problemáticos (territorios insulares, fronterizos..). (MIRANDA BONILLA, 1992)

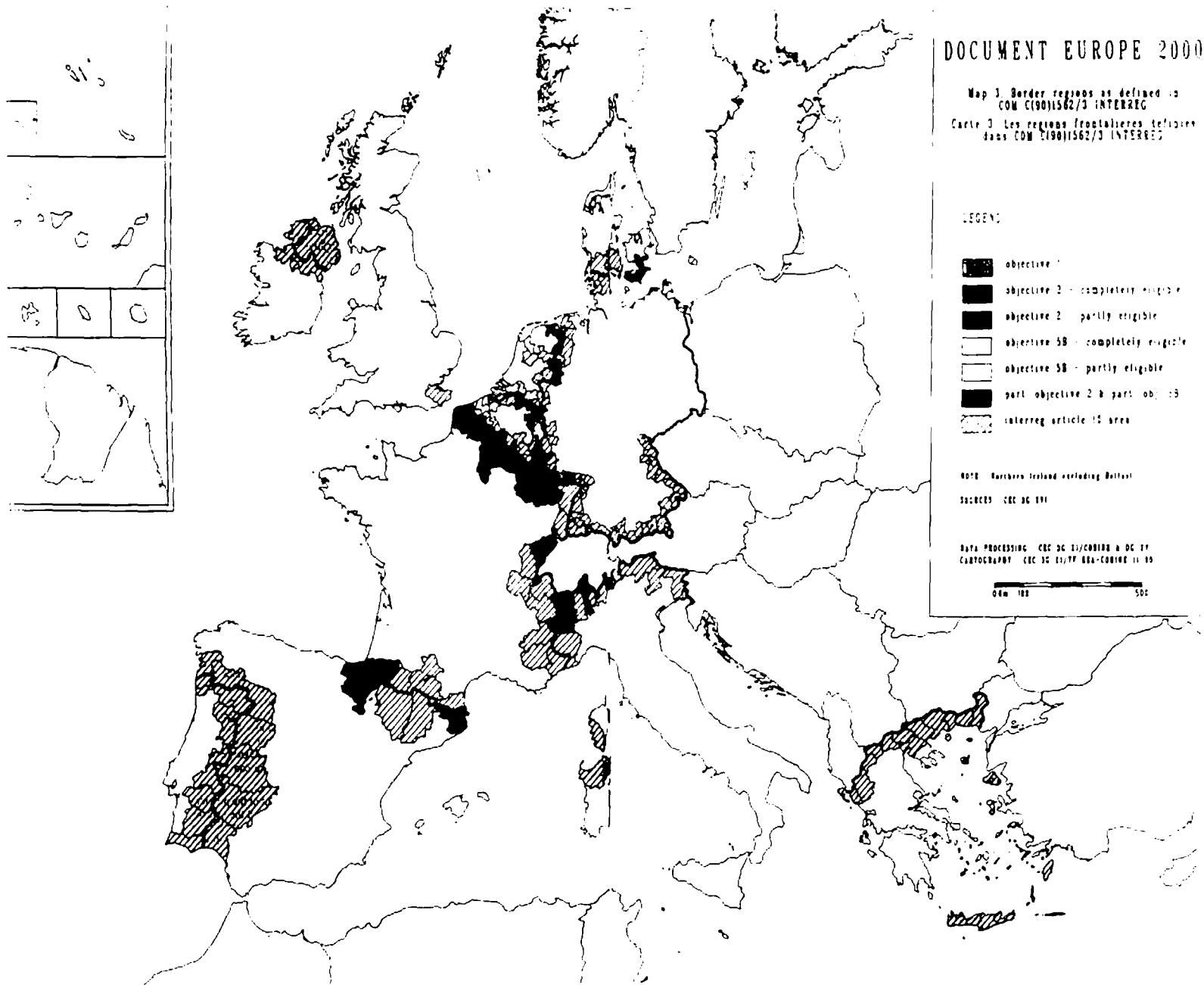
En este contexto se puso en marcha la iniciativa comunitaria INTERREG, mediante la Comunicación de la Comisión C(90) 1562/3¹. Se define como una iniciativa para ayudar a las regiones fronterizas a superar sus problemas de desarrollo provocados por su relativo aislamiento y prepararlas para aprovechar mejor las ventajas del mercado único.

Con este fin se definen los tipos de actuaciones que pueden ser subvencionadas, que son:

- a.- estudios de planes de desarrollo
- b.- apoyo y promoción de las PYMEs
- c.- turismo, especialmente turismo rural o natural
- d.- abastecimiento local de agua, gas, electricidad y telecomunicaciones
- e.- programas medioambientales
- f.- desarrollo rural
- g.- apoyo a la productividad y a la comercialización agrícola

¹.- Diario oficial de las Comunidades Europeas nº C de 30 de Agosto de 1990.

FIGURA 1



h.- infraestructura para mejorar el transporte y las comunicaciones

i.- fomento de los intercambios universitarios

j.- medidas para la creación de empleo y formación

por tanto podemos hablar de un abánico de posibilidades bastante abierto.

La cuestión más discutible ha sido la definición de espacios fronterizos y por ende de las zonas beneficiarias de estos recursos. El ámbito de aplicación de INTERREG son las NUTS III² de las regiones del objetivo nº 1, 2 y 5b)³ que posean fronteras terrestres con otros países de la Comunidad o terceros países. La expresa mención a que sean terrestres se ha obviado al definir como regiones fronterizas algunas islas griegas, que obviamente no pueden limitar con Turquía por tierra, y también al considerar la frontera entre Córcega y Cerdeña, aunque entre ambas medie el mar. Sin embargo este hecho ha supuesto el descartar a Andalucía por no considerar que realmente exista una frontera con Africa, tal vez desde Bruselas se vea como el “ancho” estrecho de Gibraltar mitiga la frontera entre los dos continentes. Posiblemente, a poco que hubiese existido una cierta voluntad por parte de la Administración Central de hacer ver a la Comisión la necesidad de incluir al menos las provincias costeras andaluzas como fronteras exteriores de la Comunidad, aquejadas de graves problemas por su posición periférica y fronteriza, ésta no hubiese tenido más remedio que admitirlo. La única explicación que se me ocurre para que esto no haya sucedido así es la existencia de una frontera “no deseada” con la anacrónica colonia de Gibraltar, por lo que se puede preferir que no haya lugar a errores y se piense que cuando se hable de Cádiz como espacio fronterizo se esté mirando más al Peñón que a la costa africana. Por consiguiente, una vez descartada la opción de nuestro litoral como espacio fronterizo, sólo nos queda la frontera con Portugal. Esto ha permitido que tanto el Algarve como la provincia de Huelva sean incluidos en este ambicioso programa.

2.- EL PROGRAMA TRANSFRONTERIZO HISPANO-PORTUGUES

La historia de las relaciones entre el estado portugués y el español no ha sido lo cordial e intensa que parece lógico suponer dada la proximidad de ambos. La indiferencia y los celos han marcado gran parte de esta historia. La falta o debilidad de intercambios comerciales se debía en gran medida al carácter

^{2.-} La oficina de estadística de la Comunidad Europea (EUROSTAT) estableció un mapa regional europeo dividido en NUTS(Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estándares). Existen tres niveles de NUTS, el inferior o III se correspondería en el caso español con las provincias.

^{3.-} El objetivo nº 1 lo constituyen los regiones menos desarrollados de la comunidad, aquellos con un PIB per cápita inferior al 75% de la media comunitaria , el objetivo nº 2 las regiones que sufren procesos de reconversión o declive industrial y el 5b, los espacios rurales con problemas estructurales.

competitivo y no complementario de sus economías, y el alto grado de proteccionismo (CHIANBRANDO, 1988). La situación más o menos se repetía a nivel regional. El Guadiana ha sido la frontera andaluza más nítida a través de los años, frenando las relaciones entre el Algarve y Andalucía.

La incorporación de los dos estados peninsulares a la Comunidad ha favorecido sin duda el acercamiento mutuo y el interés por multiplicar las relaciones de toda índole. Un elemento claro en este proceso ha sido la consolidación de las Cumbres Hispano-Portuguesa que reúnen periódicamente a los dos presidentes de gobierno. Fue precisamente en una de estas cumbres, en concreto la Quinta Cumbre que se celebró en Lisboa el 2 y 3 de Noviembre de 1988, en la que se acordó crear un grupo de trabajo encargado de elaborar un programa de desarrollo transfronterizo.

Cuatro elementos podemos deducir que intervinieron a favor de esta decisión. En primer lugar, y no por ello con mayor peso, la grave situación de las regiones situadas a ambos lados de la frontera. Se trata en muchos casos de las regiones más pobres de los respectivos países, con falta de infraestructuras, servicios y equipamientos, con una clara dependencia de la agricultura y graves problemas demográficos. Este bajo grado de desarrollo se ve en parte explicado por sus posiciones periféricas respecto a sus respectivas capitales y centros económicos, y por el obstáculo que ha supuesto tradicionalmente la frontera para el desarrollo de estas áreas. En segundo lugar, era necesario ordenar los enlaces entre las redes de comunicaciones de los dos países. En un espacio común como el europeo es vital la consolidación de ejes transnacionales. En tercer lugar, la existencia de unos importantes recursos de los Fondos Estructurales no repartidos previamente entre los distintos Estados, y de los que la Comisión disponía para emplearlos en proyectos o programas que superasen los ámbitos estatales. Un programa transfronterizo se podía considerar de escala comunitaria y recibir así parte de estos fondos, máxime cuando afectaba a regiones incluidas todas ellas en el objetivo nº 1. Y en cuarto lugar, las persistentes recomendaciones tanto del Parlamento Europeo como de la Comisión para que los dos Estados se pusiesen de acuerdo para emprender acciones comunes o programas integrados para fomentar la cooperación transfronteriza. Desde el Parlamento se había criticado la falta de alusiones a los problemas fronterizos en los respectivos planes de desarrollo. Por su parte, la Comisión había insistido en que se presentasen proyectos y programas transfronterizos para ser financiados por el FEDER. (CHIABRANDO, 1988)

La clara necesidad de este programa y la posibilidad de que fuese financiado en gran medida gracias al presupuesto comunitario le confirieron el suficiente impulso como para que en Diciembre de 1988 el citado grupo de trabajo empezase a elaborar el programa, que una vez terminado fue aprobado por los respectivos Estados en Julio de 1989 y presentado a la Comisión en Septiembre de ese mismo año.

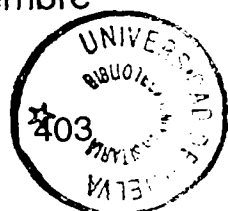
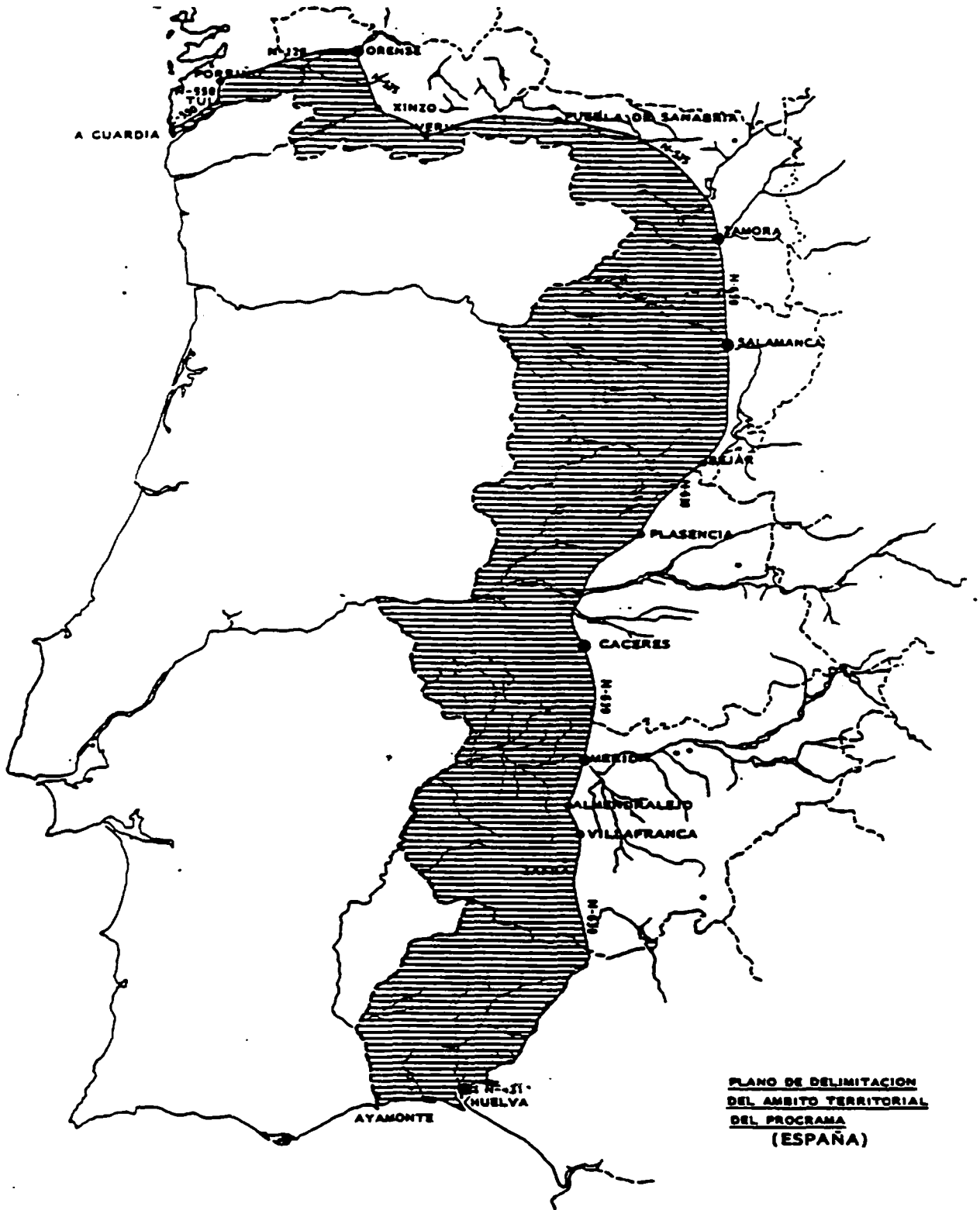


FIGURA 2



El programa afectaba a una superficie de unos 90000 km², delimitada a ambos lados por los dos ejes viarios Norte-Sur, que se correspondía en el caso español con la ruta de la plata, y en la que se concentraban unos 4300000 habitantes, apreciándose por tanto densidades de población bastante inferiores a la media peninsular.(MINISTERIO DE ECONOMIA, 1990)(Mapa 1)

Las actuaciones de mayor envergadura iban encaminadas hacia la mejora de la red de carreteras, que absorbían más del 80% del presupuesto, y obras de infraestructuras y aprovechamiento de recursos hidráulicos, que representaban algo más del 12%. El resto lo constituían acciones para la recuperación del patrimonio histórico-artístico, medidas de apoyo a las actividades industriales y terciarias y programas de cooperación.

En total se presupuestaron actuaciones por un valor de 167879 millones de pesetas, de los que 109476 se invertirían en el territorio español. El 70% del gasto correría a cargo del fondo FEDER, lo que supone unos 75000 millones de pesetas a repartir entre las regiones españolas afectadas. Por tanto podemos hablar de un programa de gran envergadura y que le saldría relativamente barato a ambos Estados.

Sin embargo, este programa no fue aprobado. La decisión de la Comisión de proponer la iniciativa comunitaria INTERREG hacía clara la necesidad de redefinir el programa para adaptarse a los criterios generales definidos por la iniciativa y obtener financiación comunitaria a través de esta vía.

3.- EL PROGRAMA OPERATIVO INTERREG ESPAÑA-PORTUGAL

La iniciativa INTERREG no se comunicó hasta finales de Agosto de 1990, por lo que el programa además de revisado se vió pospuesto en su aplicación, previsto ahora para el periodo 1990-1993. Para adaptarse a los criterios recién definidos se delimita toda la provincia de Huelva como ámbito de aplicación. Con todo, el mayor problema que se presentó fue la drástica reducción de recursos. En una primera comunicación de la Comisión se cifraba en torno a los 320 millones de ecus la aportación de los Fondos Estructurales al programa. Esto suponía algo más de un tercio de la subvención comunitaria que proponía el anterior programa, unos 900 millones de ecus. Parecía claro por tanto, que aunque se consiguiese algunos millones más, la financiación del programa inicialmente previsto era inviable. La solución fue la redefinición del mismo, buscando financiación alternativa para algunos proyectos de gran interés y dejando para una posible segunda fase los proyectos que no pudiesen ser financiados.

Finalmente la Comisión aprobó el nuevo programa operativo mediante la Decisión C(91) 1120 de 18 de Junio de 1991. La Comunidad participaría con 385 millones de ecus, 374 del FEDER y 11 del FEOGA, lo que representa el 70% de

los 555 millones de ecus que eran el coste total de lo programado. El 58% del presupuesto se invertiría en proyectos españoles y el 42% restante en los portugueses. A pesar de la considerable reducción de los fondos de este programa, hay que reconocer la importancia concedida por la Comisión, que destinó casi la mitad de los recursos disponibles para todos los proyectos dentro de esta iniciativa, unos 800 millones de ecus, a un sólo programa.

La parte española del programa se subdividía en seis subprogramas de actuaciones, cada uno con varios tipos de medidas:

S1.- Carreteras de integración y articulación

- 1.1.- Carreteras de conexión transfronteriza. Administración central.
- 1.2.- Carreteras de conexión transfronteriza. Comunidades autónomas.
- 1.5.- Carreteras de articulación interna. Comunidades autónomas.
- 1.6.- Carreteras de articulación interna. Administración local.

S3.- Apoyo a la industria, los servicios y la artesanía.

- 3.1.- Polígonos industriales.
- 3.2.- Zonas industriales y artesanales y desarrollo local.

S4.- Recuperación del patrimonio y turismo.

- 4.3.- Recuperación del patrimonio histórico-artístico.

S5.- Conservación de recursos hidráulicos y saneamiento.

- 5.1.- Conservación de recursos hidráulicos
- 5.3.- Abastecimiento de agua y saneamiento. Comunidades autónomas.
- 5.4.- Abastecimiento de agua y saneamiento. Administración local.

S6.- Acciones de cooperación transfronteriza.

- 6.1.- Acciones de cooperación transfronteriza. Administración central.
- 6.2.- Acciones de cooperación transfronteriza. Comunidades autónomas.

S7.- Gestión y acompañamiento.

- 7.1.- Gestión.
- 7.2.- Asistencia técnica y estudios.

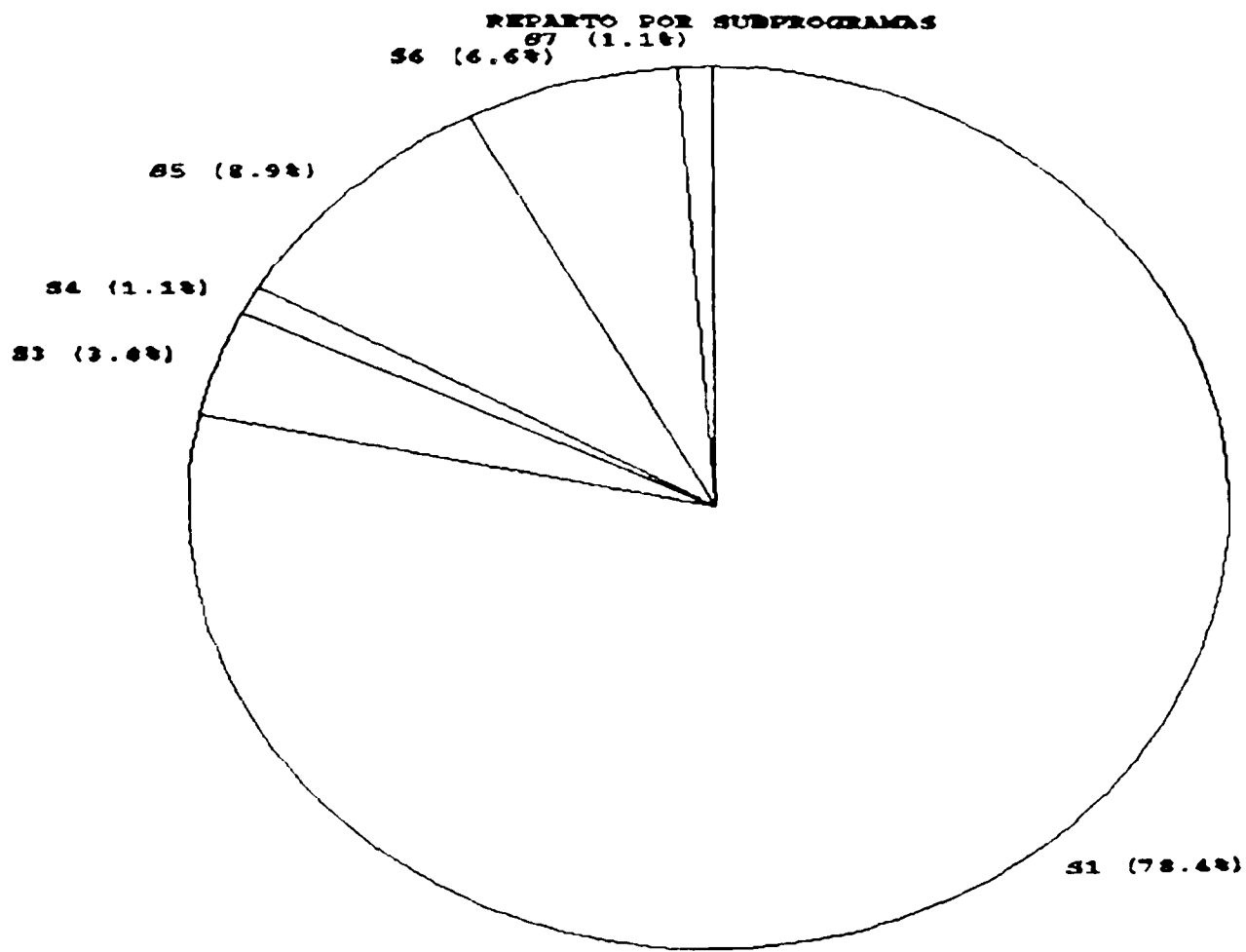
Se vuelve a repetir, como se daba en el Programa Transfronterizo, la primacía absoluta de las actuaciones en materia de carreteras, que se llevan casi el 80% del presupuesto.

En segundo lugar vuelve a aparecer el subprograma de recursos hídricos y

FIGURA 3

P.O INTERREG ESPANA

REPARTO POR SUBPROGRAMAS



como novedad, destacar el fuerte incremento que se otorga a las actuaciones en materia de cooperación transfronteriza. (Gráfico 1)

Sería deseable que en el próximo programa operativo que se presente, probablemente al amparo de la iniciativa comunitaria INTERREG II que ya se está ultimando, se diversifiquen más las actuaciones a financiar, perdiendo peso las inversiones en carreteras, auténticas “devoradoras” de los Fondos comunitarios. También sería recomendable que se tuviesen en cuenta otra serie de infraestructuras de comunicación, tales como puertos o ferrocarriles, pero sobre todo, es necesario darle un mayor protagonismo a las ayudas a las industrias y los aparatos productivos, que son los que realmente pueden relanzar la economía de estas zonas.

4.- ACTUACIONES DEL PROGRAMA INTERREG EN HUELVA

En términos generales podemos considerar la participación de Huelva en el programa operativo como relevante (Cuadro I). A pesar de representar sólo el 12.64% de la población total del espacio fronterizo español delimitado, se ha visto beneficiada con el 23% de los recursos presupuestados. Todo esto teniendo en cuenta que la situación relativa de Huelva en el conjunto de este ámbito no es tan mala. Los niveles de renta y la densidad de población presentan índices más altos en Huelva que en el resto de la frontera. El único indicador que si es claramente más negativo es la tasa de paro, semejante a la de Badajoz o Cáceres, pero muy superior a la del resto de las provincias.

El resultado es que si acudimos a un indicador de extendido uso como es el gasto por habitante, vemos que en Huelva se habrán invertido 157 ecus por habitante (algo más de 20000 pesetas al cambio) mientras que para el conjunto español el dato era 87 ecus/habitante. Por tanto podemos hablar por una vez de cierto trato de privilegio hacia Huelva.

En esta provincia se han llevado actuaciones en cuatro de los seis subprogramas previstos por el programa operativo. (Gráfico 2)

Las inversiones más cuantiosas y con mayores repercusiones se han dado en el capítulo de carreteras. En total el programa preveía unas inversiones que rondaban los seis mil millones de pesetas, financiadas al 70% por el FEDER y el 20% con cargo a la Junta de Andalucía y el resto entre la Administración Central y la Administración Local. Este subprograma de carreteras de integración y articulación se subdivide también en Huelva en tres grupos de medidas. En el primero se encuadrarían las actuaciones sobre carreteras de interés general del Estado. La única inversión realizada son las obras de acondicionamiento de los 42 kms de la carretera N-433 entre Cortegana y la frontera.

El proyecto suponía una inversión cercana a los 1500 millones de pesetas. La

Consejería de Obras Públicas por su parte participaría con una aportación que rondaría los 1300 millones de pesetas para mejorar los siguientes tramos de la red de carreteras onubense:

- C-443. Santa Bárbara-Rosal de la Frontera. Acondicionamiento.

Inversión: 9.990.400 ecus

Subvención FEDER: 6.993.280 ecus

- H-142. Calañas- Casas Rubias. Acondicionamiento

Inversión: 7.992.300 ecus

Subvención FEDER: 5.594.610 ecus

- H-511. Valverde del Camino- La Palma del Condado. Acondicionamiento.

Inversión: 7.672.600 ecus

Subvención FEDER: 5.370.820 ecus

- C-439. Encinasola- Frontera. Acondicionamiento.

Inversión: 3.596.500 ecus

Subvención FEDER: 2.517.550 ecus

Por su parte, la Diputación de Huelva y el Ministerio para las Administraciones Públicas intervendrían en los trayectos Aroche- Encinasola con un nuevo trazado y en el ensanche y mejora de la carretera entre Paymogo y Puebla de Guzmán, con una inversión próxima a los 700 millones de pesetas.

Dentro del subprograma de apoyo a la industria, los servicios y la artesanía se proyectaban dos acciones en la provincia de Huelva. La primera era la construcción de un polígono industrial en Ayamonte, con una inversión aprobada de 712 millones de pesetas. La otra actuación era la urbanización de una nueva plaza en Rosal, para fomentar el desarrollo de actividades turísticas y comerciales en este núcleo. El presupuesto de la obra era de unos 45 millones de pesetas.

En el capítulo de Recuperación del Patrimonio y Turismo no se contemplaba ningún proyecto en Huelva.

Gran peso por el contrario, han tenido los proyectos onubenses en el subprograma de conservación de recursos hidráulicos y saneamiento. Huelva acaparaba casi el 60% del montante total destinado a este fin. La actuación del MOPT se reducía a la obra de acondicionamiento de la margen en el río Chanza entre Pomarao y la presa, con una inversión de 200 millones. Mayores repercusiones han tenido las actuaciones realizadas por la Junta de Andalucía:

- Emisario en el río Piedras (La Antilla)

Inversión: 3.668.500 ecus

Subvención FEDER: 2.567.950 ecus

- ETAP Aljaraque- Punta Umbría. Para el abastecimiento de Aljaraque, Punta Umbría, El Portil y El Rompido.

Inversión: 1.822.300 ecus

Subvención FEDER: 1.275.610 ecus

- EDAR en Huelva.

Inversión: 5.994.200 ecus

Subvención FEDER: 4.195.940 ecus

- Saneamiento en Isla Cristina.

Inversión: 2.981.100 ecus

Subvención FEDER: 2.086.770 ecus

- ETAP de Lepe⁴

La administración local ha corrido a cargo de los otros tres proyectos en la provincia:

- Colector en Encinasola.

Inversión: 399.600 ecus

Subvención FEDER: 279.720 ecus

- Colector en Rosal.

Inversión: 399.600 ecus

Subvención FEDER: 279.720 ecus

- Depuradora en Rosal.

Inversión: 199.800 ecus

Subvención FEDER: 139.860 ecus

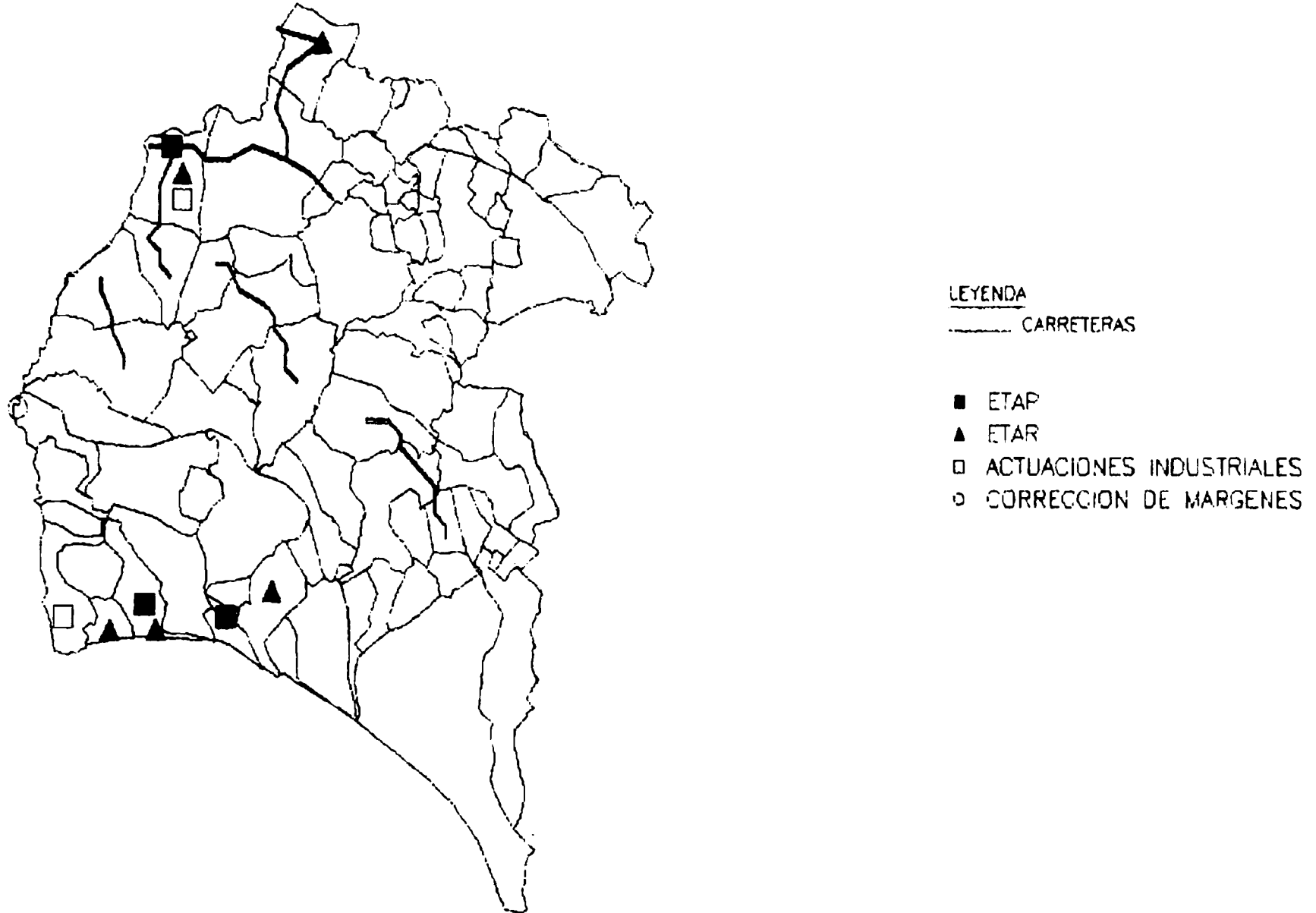
En el marco de las acciones de cooperación transfronteriza, si bien inicialmente no había ninguna actuación propia de Andalucía programada, la puesta en marcha del P.O ha dado lugar a un conjunto bastante considerable de iniciativas regionales en este sentido. En concreto se han desarrollado 14 proyectos, 11 de ellos cofinanciados por el FEDER que ha aportado 120 millones y 3 por el FEOGA,

^{4.-} Este proyecto fue incorporado al programa después de su aprobación. La subvención FEDER prevista, con el nuevo cambio de la peseta y aplicando los oportunos índices deflatores es de 255 millones de pesetas.

con una subvención de 40 millones (HARO ARAMBERRI, 1993) (Cuadro II). La importancia de este tipo de proyecto es muy superior a sus meras repercusiones financieras, por otro lado escasas. La creación de una infraestructura que facilite el mejor conocimiento de los territorios a ambos lados de la frontera y permita el incremento de los intercambios de todo tipo, puede servir en bastante medida al desarrollo futuro de ambos espacios. En general, “se ha creado una conciencia colectiva de que la cooperación transfronteriza e interregional ofrece uno de los pilares para el refuerzo de la cohesión económica y social en la Comunidad Europea.”(CAMHIS, 1993,p.9)

Podemos hablar por tanto de un balance muy positivo, aunque realmente las necesidades financieras para abordar el desarrollo de un espacio tan necesitado como éste superan ampliamente el marco de esta iniciativa comunitaria. Esperemos que la segunda parte de este programa concentre más su acción en el apoyo a las actividades industriales, en detrimento de las inversiones en infraestructura básica. Sólo mediante el relanzamiento de actividades económicas alternativas al débil sector primario se podrán crear las bases para un desarrollo estable. El peligro de convertir todo el espacio interior en zonas permanentemente asistidas o subvencionadas está ahí. La pervivencia de subsidios agrarios y el abandono de la actividad minera pueden terminar con el hundimiento de cualquier atisbo de dinamicidad económica en el área. La política regional, tanto comunitaria como nacional debe incidir cada vez más en los aspectos ligados más directamente a la producción si de verdad se quiere cambiar la situación de la región. La frontera litoral presenta mayores elementos dinamizadores. El florecimiento de la nueva agricultura y las potencialidades reales de un turismo rentable hacen presagiar un futuro prometedor. Esto se ve corroborado por el aumento incesante de intercambios entre las dos regiones fronterizas. La política regional en este caso debe acompañar este crecimiento e ir eliminando todos los obstáculos que lo frenen (deterioro medioambiental, falta de infraestructura,..). Por tanto nos vamos a encontrar en un futuro próximo con dos fronteras distintas, la de Ayamonte, que cada vez será más “puente” y menos “río”, y la del Andévalo y la Sierra, donde los flujos siguen estancados.

FIGURA 4



5.- BIBLIOGRAFIA

CAMHIS, M (1993) "La cooperación transfronteriza e interregional a nivel europeo" Europa Junta nº 18, pp.5-10, Junta de Andalucía, Sevilla

COMUNIDADES EUROPEAS - COMISION (1990) Cooperation between Border Regions for Local and Regional Development Innovation Development Planning Group, OPOCE, Luxemburgo.

COMUNIDADES EUROPEAS - COMISION (1992) Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad OPOCE, Luxemburgo.

CHIABRANDO (1988) "Informe sobre un programa de desarrollo para las regiones fronterizas entre Portugal y España" Parlamento Europeo. Documentos de Sesión Luxemburgo.

HARO ARAMBERRI, I. (1993) "Andalucía y la cooperación interregional y transfronteriza" Europa Junta nº 18, pp. 11-14, Junta de andalucía, Sevilla.

LAZARO ARAUJO, L. (1988) "EL FEDER y la política regional comunitaria". Papeles de Economía Española nº 35, pp. 36-49, FIES, Madrid.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA (1990) Política regional en 1989. Informe Anual, Madrid.

MIRANDA BONILLA, J. (1992) "Las iniciativas comunitarias. Aproximación al análisis de un inpecto en Andalucía".

Jornadas sobre Investigación en Ciencia Regional en Andalucía, Málaga.

VAN DER AUWERA, G. (1975) "Les regions frontalières et l' integration européenne" Revue da Marché Common nº 182, Paris.

VANHOVE , N

KLAASEN, L.H (1987) Regional Poliaj: A European Aproach Avebury, Aldershot.