

# LAS REGIONES PERIFERICAS DE EUROPA EN TRANSICION: UNA PERSPECTIVA DESDE EL SUR \*

## INTRODUCCION

Para el noreuropeo medio, el sur de Europa es conocido como un lugar de vacaciones y por sus especialidades culinarias y bebestibles, y no en menor grado por sus escándalos políticos. Poco se conoce acerca de los procesos reales que apuntalan las actuales transformaciones de las sociedades del sur de Europa y sus geografías. Para muchos, Torremolinos es todo lo que existe en España, y Corfú es todo lo que existe en Grecia. Los elementos prefabricados de los paquetes turísticos utilizan cuidadosamente la segregación espacial para "ocultar" la existencia de "hinterlands" problemáticos a pocos kilómetros de la costa, en las áreas montañosas de Sierra Nevada, en las áreas contaminadas de los alrededores de Nápoles o Barcelona, en las comunidades musulmanas de Thraki o en las villas "rojas" de Alentejo.

Estas imágenes populares y excesivas simplificaciones se encuentran, paradójicamente, en muchos documentos políticos y técnicos de la Comunidad Europea (CE) que describen los beneficios de un mágico gran Mercado Unico para las sociedades sureuropeas. Así como los paquetes turísticos venden intencionalmente una parte del sur de Europa, olvidándose del resto, los documentos de la CE venden sólo una parte de la

historia, esto es, "los importantes beneficios para las economías nacionales", sin reflejar una disposición real de discutir su altamente desigual estructura geográfica y social. Para convencer sobre sus razonamientos, los paquetes turísticos se valen de la segregación espacial, mientras que la CE utiliza la homogeneización espacial.

De esta manera se descuida el simple hecho de que cualquier intento de integración económica es un proceso socioespacial inherente, lleno de conflictos y contradicciones, y pocos tienen interés en preguntas como "¿de la Europa de quién?" y "¿quién se beneficia de ello?". Estas cuestiones no sólo tienen que ver con economías nacionales antagónicas, sino también con la existencia de grupos sociales regionales específicos que pueden tener conflicto de intereses entre sí y/o contra la nueva organización supranacional de la CE. Con la actual hegemonía política del neoliberalismo, la integración europea se beneficiará de la inequidad y fragmentación existentes en todos estos niveles, alimentando los intereses regionales organizados existentes o ayudando a otros a levantar su voz.

En esta ponencia me gustaría abordar dos cuestiones interrelacionadas que son relevantes para el sur europeo en este período de transición. La primera se refiere a los actuales cambios en la división espacial del trabajo, los cuales no parecen haber sido comprendidos ade-

\* Ponencia presentada en la Conferencia sobre Nuevas Tendencias en Desarrollo Urbano y Regional en Europa (Durham, 29 a 31 de marzo de 1993).

cuadamente por los formuladores de políticas tanto en el plano nacional como de la CE. Una hipótesis básica detrás de este asunto es que las políticas de la CE tienen un "sesgo" norcentro europeo en materia socioeconómica, incapaz, en primer lugar, de comprender las características del sur y sus cambios recientes, y, en segundo lugar, de formular políticas apropiadas. El sur de Europa no es una entidad homogénea y, aunque existen muchas similitudes (a las que me referiré más adelante), no se puede hablar de un "sur europeo", sobre todo si se toman en cuenta las pronunciadas diferencias al interior de cada país.

La segunda cuestión se refiere al modo de integración/desintegración de las regiones y localidades sureñas dentro de la "nueva" Europa y a cómo la agenda de la Comunidad, de garantizar el crecimiento económico, afectará las periferias del Mediterráneo y el Atlántico. Nuevamente, una hipótesis básica es que la "nueva" Europa (esto es, los procesos socioespaciales que le dan forma) integrará/desintegrará, selectiva y esporádicamente, regiones y lugares individuales, aplicando principios neoliberales como, por ejemplo, la competencia entre regiones y las leyes del mercado. Si bien en el pasado la ayuda socioespacial a las regiones pobres formaba parte de un compromiso sociodemocrático más amplio, es poco probable que esto continúe en los años venideros, debido tanto a problemas políticos internos en cada Estado miembro, como a la ausencia —de parte de la Comisión Europea— de cualquier preocupación importante en materia de políticas regionales.

### **1. Cambios actuales en la división espacial del trabajo y su inobservancia por parte de las políticas de la CE**

Tal vez el cambio más importante desde mediados de los años setenta fue el desafío de la distinción tradicional entre un núcleo o núcleos industriales prósperos y una periferia agrícola estancada. Durante muchos años los comentaristas sobre el desarrollo desigual de Europa del sur, influidos principalmente por el modelo italiano, repitieron esta explicación que, en ciertos casos, actuó como modelo para España (Muñoz *et al.*, 1979;

Buruaga, 1983), para Portugal (Holland, 1979; de Oliveira, 1983) y, en menor grado, para Grecia (Evangelinides, 1979). No obstante, desde mediados de los años 70 algunas distinciones tales como urbano-rural, norte-sur, desarrollo-subdesarrollo, además de estrategias regionales como los polos de crecimiento, comenzaron a ser altamente problemáticas, confusas e ineficientes, primero para describir el desarrollo regional desigual y, segundo, para guiar la intervención estatal en el sur de Europa. Desde un punto de vista teórico, dichos comentaristas tendieron a utilizar explicaciones duales y monocausales para un proceso socioespacial muy complejo. Desde un punto de vista empírico, fueron incapaces de comprender las señales de una nueva clase de dinamismo rural y semiurbano que habría sido considerado improbable incluso hace un decenio, aunque hoy en día es un fenómeno bien estudiado y documentado (Bagnasco, 1977; Paci, 1982; Lewis, Williams, 1987; Mottura, Mingione, 1989). El desarrollo capitalista comenzó a florecer, no alrededor de polos de industrialización inducida como un efecto de "chorreo" planificado, sino más bien de manera espontánea en otras regiones y localidades cuyo desempeño económico, división social del trabajo y grado de intervención estatal se encontraban en un "nivel intermedio" entre antiguos centros industriales y regiones rurales tradicionales. El modelo fue claro en Italia desde principios de los años 70, en España desde mediados de los 70 y en Portugal y Grecia desde fines de los 70 o comienzos de los 80. En las regiones más accesibles, la disminución de la población se ha revertido a raíz de las bajas tasas de emigración y de un aumento del número de migrantes que regresan (King, 1986). Las actividades económicas comenzaron a ampliarse con empresas agrícolas de tipo familiar más comercializadas y diversificadas, hubo un auge en la construcción y la prosperidad individual era también evidente en los altos niveles de las diversas formas de consumo. La expansión de las PYME en áreas rurales privilegiadas ha jugado un papel clave y lo mismo sucedió con el turismo, principalmente a lo largo de la costa y en algunas islas.

Algunas explicaciones empíricas han tomado en cuenta numerosos factores que contribuyeron a este proceso de transformación rural y de descentralización productiva, los que varían desde factores impulsores, tales como la escasez de espacio y la congestión vehicular en los

grandes centros urbanos, hasta una combinación de factores de arrastre, como la existencia de materias primas, buena accesibilidad, playas con aire limpio y bajos impuestos (ver diversos informes estatales en los cuatro países). Una visión alternativa ha sido promovida por aquellos que analizan evidencias sobre la expansión de actividades manufactureras a pequeña escala en áreas no-metropolitanas (Bagnasco, 1977; Fua, 1983; Hudson y Lewis, 1984), sobre las transformaciones agrícolas (García-Ramón 1986; Hadjimichalis, 1987; Mottura, Mingione, 1989), y sobre el papel de los servicios, particularmente el turismo (García-Herrera, 1987; Williams, Shaw, 1988; Leondidou, 1988). El grado de expansión económica al exterior de los centros urbanos y manufactureros tradicionales en los cuatro países no debe exagerarse. El grueso de la actividad aún se encuentra en las ciudades más importantes, mientras que las inversiones multinacionales todavía prefieren los escenarios urbanos, como es el caso de las inversiones manufactureras japonesas alrededor de Barcelona y Lisboa y de los bancos árabes en Atenas. Sin embargo, los estudios de caso muestran que entre 1972 y 1988 los antiguos centros industriales fueron perdiendo su participación en el empleo y en el dinamismo productivo en relación con esas áreas intermedias (ver Arcangeli *et al.*, 1981; Garofoli, 1983; Ferrao, 1987).

Luego de una década de descuido, los investigadores y los formuladores de políticas descubrieron este dinamismo en los célebres distritos industriales de la Tercera Italia. En estas regiones, las PYME pudieron generar redes locales intensas y producir artículos de marca para los mercados mundiales, compitiendo exitosamente con gigantes industriales gracias a ámbitos sociales locales e instituciones innovadoras y flexibles. La Tercera Italia pronto se convirtió en un mito y un modelo exitoso para el desarrollo de otras regiones de Europa del sur (y más allá). Los defensores del modelo de la Tercera Italia sostienen dos puntos de vista políticos más o menos claros de desarrollo regional (Sabel, 1989; Stohr, 1986; Vázquez-Barquero, 1986). En primer lugar, para los neoliberales estos casos son, a la vez, espontáneos, orientados a la exportación y flexibles en producción y relaciones laborales; buscadores de nichos para comercialización; familiares en organización; y con rasgos pequeño-empresariales. En segundo lu-

gar, para algunos radicales que valoran muchos de los mencionados puntos de vista neoliberales se enfatiza una visión proudhoniana de producción artesanal exitosa en las PYME, proporcionando puestos de trabajo en un ámbito grupal artesanal no jerarquizado (para una crítica, ver Amin y Robins, 1990; Chronaki *et al.*, 1993). El optimismo y entusiasmo acerca de los sistemas flexibles de producción local pronto desplazaron las muchas deficiencias sociales, económicas y ambientales que caracterizan a este modelo. Lo que ha permanecido como enfoque dominante es un elogio del futuro técnico y económico de este sistema flexible que, al parecer, estaba listo para ser transferido y aplicado en cualquier ciudad de tamaño medio a lo largo de Europa del sur (Hadjimichalis, Papamichos, 1990).

Desde fines de la década de los 80 y comienzos de los 90, sin embargo, se hicieron evidentes algunas señales de operación defectuosa de este modelo descentralizado, tales como la sobreproducción y la fuerte competencia por productos agrícolas vulnerables, la lentitud del desarrollo tecnológico en las PYME industriales, los nuevos elementos en los mercados regionales de trabajo con migrantes del Tercer Mundo y de países del antiguo bloque socialista, y la poca disposición —de parte de los trabajadores locales— de aceptar malas condiciones de trabajo y bajos salarios. Todo ello, sumado a la sobrepoblación de áreas turísticas y a la contaminación ambiental (para mencionar sólo algunas de las dificultades constatadas), ha cuestionado el desempeño dinámico de la década anterior. Hoy, la pregunta más importante es si el modelo descentralizado y de dinamismo semiurbano de los años 70 y 80 continuará fortaleciéndose, o si acaso la intensificación de la competencia global vía el Mercado Unico destruirá estas frágiles economías locales, reforzando una vez más la concentración en unas pocas áreas metropolitanas. No podemos hablar todavía de una crisis como tal en el sur de Europa —si bien ya hay aparentes señales negativas en muchas partes de la Tercera Italia y de otras áreas sureuropeas menos conocidas—, pero, al parecer, las periferias del sur están enfrentando hoy otro período de transición cuya dirección está lejos de ser evidente.

Mientras investigadores independientes están prestando atención a estos cambios, los asesores políticos y técnicos de la CE raras veces los toman en cuenta. Los

caminos de desarrollo regional capitalista de Europa del sur son generalmente evaluados en relación con ciertos indicadores macroeconómicos como, entre otros, el PIB per cápita, las tasas de participación, las cifras oficiales de empleo y desempleo, el grado de industrialización, el nivel de salarios, la productividad laboral y las infraestructuras (ver los informes periódicos sobre la situación económica y social de las regiones de la Comunidad). De este modo, el desempeño de cada región se mide y evalúa en comparación con promedios europeos o índices combinados. A esto debemos agregar las diversas intervenciones de los gobiernos nacionales (en especial de Grecia, Portugal y España) que respaldan firmemente una visión de "relaciones poco satisfactorias" para atraer más ECUs (1). De hecho, la utilización de estos indicadores ha ubicado a Grecia y Portugal en su totalidad, dos tercios de España y un tercio de Italia en el grupo de áreas de menor desarrollo y que han recibido más ayuda de la Comunidad. Esta última ha sido fortalecida durante la reunión de Edimburgo de diciembre de 1992 (2).

Entre los muchos problemas de este enfoque de indicadores puedo subrayar dos como los más importantes. En primer lugar, y desde una perspectiva más general, este enfoque se basa en una visión más bien lineal y economicista del proceso de desarrollo regional donde, por una parte, están Hamburgo o Gröningen y por otra Anatoliki, Macedonia y Thraki, o Extremadura. El supuesto implícito es que las regiones atrasadas del sur deben alcanzar a las noroccidentales, y por esta razón requieren ayuda. Hace mucho tiempo, G. Kindleberger designó a este modelo como "gap approach": los índices o características típicas ideales de las regiones del sur se restan de aquellas del noroeste desarrollado y, lo que sobra, constituye el programa de desarrollo.

Un segundo problema importante se refiere a los índices propiamente tales. Su formulación y aplicación presupone una vía de desarrollo en la cual hace tiempo los hombres dejaron de lado la agricultura a cambio de un empleo remunerado en la industria y en los servicios, donde la división social del trabajo se diferencia claramente entre sectores y ramas, donde el empleo y desempleo oficiales coinciden con trabajo y falta de trabajo, donde el Estado contribuye al ingreso familiar brin-

dando servicios sociales, donde la división del sexo en el trabajo presupone una esposa en la casa, donde se recaudan impuestos, etc. En síntesis, la piedra angular de la definición del enfoque de indicadores es el hombre-como-trabajador (u oficialmente desempleado), con una definición "fordista" del trabajo y una familia parcialmente mantenida por el Estado. En todo caso la realidad social en las regiones del sur es mucho más compleja, y también comienza a serlo en algunas regiones norcentrales. Estas presuposiciones nunca aparecieron así de extendidas en las regiones del sur como en las norcentrales, y su aplicación fue siempre deformada y parcial. Estas "desviaciones" han sido y están identificadas con atraso y subdesarrollo, mientras que en la realidad ellas constituyeron un camino diferente hacia el desarrollo capitalista.

Sólo durante los últimos cinco u ocho años, cuando los pilares del sistema capitalista noroccidental se derrumban, dichas "desviaciones" comenzaron a llamar la atención como posibles estrategias de sobrevivencia (Mingione, 1991). Se ha reconocido, por ejemplo, que la temprana "desruralización" y proletarización de las regiones europeas norcentrales han debilitado las relaciones de consanguinidad y la importancia económica y social del negocio familiar y el autoempleo, dejando a los individuos totalmente dependientes del empleo remunerado y del Estado benefactor. Cuando ambas condiciones sufrieron una caída desde mediados de los años 80 en adelante, miles de personas experimentaron una absoluta privación y desintegración social. En las regiones del sur europeo –salvo notables excepciones–, el modelo fue diferente. Por una parte, la persistente difusión de la agricultura familiar y del empleo múltiple y, en general, de la empresa microfamiliar y el autoempleo tanto en las ramas tradicionales como en las innovadoras, se encuentran ciertamente entre los factores cruciales de sobrevivencia y adaptación en los difíciles tiempos actuales de transición. Por otra parte, la mayoría de las actividades productivas, debido a sus características marcadamente sociales, tiene lugar en condiciones informales y atípicas de trabajo, esto es, como trabajador rural o doméstico o en servicios informales de turismo. Lo anterior tiene dos consecuencias. En primer lugar, la mayor parte de las actividades productivas no están registradas, manteniéndose al margen de las cifras oficiales. En segundo lugar, y por la

misma razón, estas formas de trabajo no aparecen como "normales" en los estándares de la CE, de manera que los involucrados no pueden ser reconocidos como trabajadores "normales" y, por tanto, no son considerados como "asociados sociales" ("social partners"), sobre todo las mujeres (Vaiou, próxima publicación).

El Acta Unica Europea no incluyó referencia alguna sobre estas cuestiones como parte de la ya escasa referencia explícita acerca de las repercusiones sociales y espaciales del Mercado Unico. Guiadas por desafíos globales de competitividad, las políticas de la CE están diseñadas para la gran industria, los bancos y los grandes productores agrícolas, dejando a las PYME y otras actividades productivas de pequeña escala en el ámbito de los Fondos Estructurales y de los mecanismos de ajuste. Pero, de nuevo, las políticas estructurales diseñadas para mejorar la competitividad (incluidas las políticas regionales) en 1993 sumaban sólo 14 mil millones de ECUs, comparado con los 216 mil millones que se gastaron para mejorar la competitividad del mercado europeo. Como argumenta Sadler (1992), si fuera posible sopesar el equilibrio de las fuerzas políticas, estas cifras ciertamente proporcionarían una aproximación útil.

De este modo, las regiones del sur están afrontando una triple dificultad. Primero, las políticas estructurales de la CE y muchas formas de las nacionales están prestando atención a temas equivocados, dominadas por el "gap approach" y por un sesgo hacia normas de desarrollo capitalista propias de la Europa norcentral. Segundo, el enfoque mismo de las políticas estructurales va en contra de los cambios emergentes en la geografía de la producción, que actualmente están tomando dimensiones cada vez más globales (Amin, Thrift, 1991) y son, de todos modos, muy limitados para compensar las muchas dificultades económicas y sociales en el sur. Y tercero, las regiones del sur carecen actualmente del poder político para levantar sus voces en contra de esta marginalización que viene. Los gobiernos nacionales están haciendo todos los movimientos equivocados posibles, mientras los líderes regionales todavía no han comprendido la situación real. Y es muy posible que todos aquellos cuya contribución es crucial para el desarrollo de las regiones sureñas, no tengan voz oficial como "asociados sociales" en las futuras negociaciones.

## **2. Procesos de integración/desintegración e instrumentos de política**

Los procesos de unificación de mercados que persiguen el lucro, intrínsecamente se estructuran sobre las desigualdades regionales como un medio necesario para su crecimiento continuado. El capitalismo requiere de un cierto grado de desarrollo desigual como condición para la acumulación rentable. Pero esta desigualdad puede variar, históricamente, de región en región, entre localidades y entre países en el plano internacional. Al mismo tiempo, existe también una persistente tendencia hacia la creciente homogeneización y la reducción de estas diferencias geográficas. Esta tensión dialéctica entre diferenciación e igualación es la dinámica subyacente y el origen del desarrollo geográficamente desigual en todos los niveles.

Los enfoques dominantes en la Comunidad reconocen el hecho que las disparidades regionales y sociales tienden a profundizarse ante la perspectiva de la unificación del mercado. Pero ellos lo ven como un precio necesario que se debe pagar en aras de una Europa unificada y como algo que puede ser socialmente controlado a través de los programas de la Comunidad, sobre todo por la política regional. Hasta ahora, la Comunidad ha utilizado dos variantes para la política regional: el enfoque redistributivo y el enfoque de la compensación (ver también Cappelin, 1987).

El enfoque redistributivo está imitando las políticas regionales de carácter nacional del tipo keynesiano clásico. Al igual que la política social, su objetivo consiste en reducir la disparidad de la distribución del ingreso y el bienestar entre las regiones para cambiar la localización de la producción y para redistribuir las oportunidades de trabajo. Las políticas regionales de este tipo han sido abogadas sobre la base del derecho de las regiones menos desarrolladas a un ingreso o empleo más equitativo. Un ejemplo de este enfoque es el Fondo Regional Europeo, el cual asigna donaciones en adición a cualquier acción que puedan estar desplegando los Estados miembros para ayudar a sus regiones. El enfoque de la compensación, a diferencia del anterior, parte de la premisa que la política regional de la CE puede movilizar recursos para compensar exactamente el costo de oportunidad derivado de la pérdida de ins-

trumentos de política previamente disponibles. Un ejemplo de este enfoque lo constituyen los Programas Integrados del Mediterráneo, que fueron diseñados para compensar los efectos del ingreso de España y Portugal sobre otras regiones mediterráneas del sur de Francia, Italia y Grecia.

No obstante, las políticas nacionales y de la Comunidad no son las mejores defensoras de la convergencia social y espacial. En primer lugar, como se indicó anteriormente, existe un sesgo europeo norcentral en lo que ellos miden, lo cual es a menudo inapropiado para los lugares más necesitados. En segundo lugar, un indicador de su falta de adecuación es la brecha entre regiones prósperas y atrasadas, la que aumenta de forma continua. El caso del Mezzogiorno es ilustrativo, pero de ninguna manera único. Hasta el ingreso del Reino Unido y de Grecia, el Mezzogiorno disfrutaba del más alto grado de apoyo posible por parte de diversos organismos italianos y de la CE. Sin lugar a dudas, desde los años 80 hubo adelantos más dramáticos en el Mezzogiorno que en los noventa años anteriores desde el Risorgimento (Dunford, 1988). Aún así, la brecha con otras regiones de Italia y de la Comunidad está creciendo. De una relación 1:2.5 en 1960, la proporción se ha transformado en 1:4.8 en 1980 y, a fines de los 80, el Mezzogiorno es todavía una de las regiones más pobres de la CE (Mingione, 1991).

Como respuesta a esta falta de adecuación, desde mediados del decenio de los 80 tomó forma una nueva ola de propuestas y acciones para el "desarrollo local", basadas en teorías como las de desarrollo desde abajo, de autosuficiencia y de fomento de las capacidades endógenas. Desde estos puntos de vista, mientras en el pasado el desarrollo local ocurría de un modo espontáneo (como en el caso de los distritos industriales de la Tercera Italia y otras regiones intermedias en el resto del sur europeo), ahora este desarrollo puede ser diseñado para implementar una política "desde abajo" (OCDE, 1983; Musto, 1985; Stöhr, 1986). Las propuestas han ganado un apoyo sustancial en España (Vásquez Barquero, 1986; Instituto del Territorio y Urbanismo, 1987), en Grecia (EETA, 1988) y en Italia (Garofoli, 1992). También ha atraído un interés sustancial de diferentes organismos de la CE y de programas tales como el Fondo Social (programas de capacitación para asesores en planificación del desarrollo local), el programa

SPRINT (que ayuda a las PYME locales en su mejoramiento tecnológico), el programa LEADER (que asiste a una red de 213 comunidades rurales) y, sobre todo, el programa LEDA, que promueve directamente el desarrollo local a través de la creación de empleo en 36 localidades diferentes de la CE. Mientras en los documentos oficiales de la CE la política todavía promueve el desarrollo regional, mucha atención ideológica se canaliza hacia iniciativas del pequeño comercio interno.

Ante esta situación, el papel de las políticas locales, nacionales y de la Comunidad no es ni neutral ni de apoyo automático a las localidades y regiones pobres. Ellas asumen una doble función: como *mecanismo conductor* en la asignación de recursos y como *relación de poder* institucionalizado entre las diferentes regiones y localidades. Así, y de un modo contradictorio, la política espacial, si bien sirve a la legitimación de las necesidades de cada Estado y de aquellos de Bruselas (3), puede también contribuir a profundizar las desigualdades regionales.

Como ha sido demostrado en numerosos estudios, la unificación del Mercado traerá consigo una nueva ola de disparidades en los sectores y regiones, y esto puede proporcionar una base para la generación de conflictos regionales. Las diferencias estructurales en las condiciones de acumulación a escala europea, tomarán ventaja de los flujos interregionales de capital, de información y de mano de obra, que tiende a ser unilateral y acumulativa en sus efectos.

En consecuencia, sigue siendo problemático, sea que la existente ideología "integracionista" europea y las ya discutidas políticas de la CE puedan ayudar a las comunidades europeas del sur, y/o de qué manera ellas necesitan cambiar con el fin de poder manejar las implicaciones negativas de los acuerdos de "1992" y del Tratado de Maastricht. El problema del grado y el contenido de futuras disparidades regionales en una Europa unificada debe, por definición, seguir abierto y sólo algunas hipótesis pueden formularse en este momento. También resulta difícil distinguir entre las políticas de la Comunidad y las políticas nacionales en términos de sus efectos sobre regiones y localidades específicas. No obstante, las experiencias existentes permiten hacer una especulación negativa sólo en relación con lo que puede suceder si el actual esquema neoliberal guía la integración europea.

A estas observaciones pesimistas debemos agregar el hecho que, en las periferias geográficas, la composición final del "nuevo" mapa de Europa está lejos de ser clara, sobre todo en los Balcanes (guerra civil en Yugoslavia, el éxodo de albaneses) o en el ocupado norte de Chipre durante los últimos 18 años. En otras partes de Europa la Liga Lombarda ha obtenido victorias sustanciales en el norte de Italia, mientras la Mafia continúa dominando el sur. Y todavía queda por ver si el regionalismo en España seguirá durmiendo o si después de "España 1992" (con los Juegos Olímpicos, la EXPO Sevilla y la Capital Cultural de Europa) los problemas económicos y políticos, sumados a la influencia de otros movimientos devolucionistas a través de Europa, golpearán de nuevo la puerta española.

Atrapada en la maraña irreversible de una interdependencia administrada burocráticamente y una complejidad inmanejable, la Comunidad emerge hoy no como "los Estados Unidos de Europa", sino como una "Europe à la carte" en la cual el menú es dictado por el poder del dinero y no por la cooperación política. Al igual que en el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, el recientemente renovado empuje de Europa hacia la unión política y económica en Maastricht puede ser visto como una nueva ronda pobremente preparada en un juego de suma cero, donde todos esperan ganar, en tanto que los ganadores serán unos pocos, algunos de ellos ya conocidos (Hueglin, 1989).

Un empuje neoliberal a la agenda "integracionista" deja de lado otros asuntos significativos relacionados con la reestructuración económica, la redistribución del poder político y la transculturación. Esto es claramente evidente en las calles de las grandes ciudades, en áreas rurales, en la exclusión diferencial de ciertos grupos sociales respecto de la economía formal, en desigualdades de sexo y en las crecientes tensiones étnicas, raciales y religiosas, especialmente después de la afluencia de millones de nuevos refugiados e inmigrantes. También en estos procesos la geografía juega su parte a medida que la "nueva" Europa, en un examen más minucioso, comienza a visualizarse como un territorio crecientemente parcelado en vez de más cercanamente integrado.

Un estudio reciente acerca de los problemas y perspectivas de la integración europea para las mujeres del sur

(Vaïou, Georgiou, Stratigaki, y otros, 1991) mostró que la filosofía y los supuestos de la CE relativos a las condiciones laborales de las mujeres y su vida diaria son totalmente diferentes de aquellos existentes en las regiones y localidades del sur. El estudio subrayó las variaciones geográficas, concluyendo que "1992" contribuirá no a la exclusión de las mujeres del sur, sino más bien a términos desfavorables bajo los cuales probablemente se las integrará.

Los actuales esfuerzos de la Comunidad son consistentes con la reestructuración del libre mercado en todas partes. El desarrollo posterior (o incluso institucionalizado después de las propuestas alemanas y holandesas) de una *comunidad de dos estratos* "de facto" fortalecerá a aquellos países, regiones y localidades que obviamente han sucumbido a las presiones de un bloque dominante de intereses corporativo-regionales, que persiguen estructuras mejoradas de valorización del capital y nuevos modos de regulación. Una manera legítima de manejar este problema (que se origina en las fuerzas ecológicas y de izquierda) es una organización federalista donde las regiones y localidades ganarán poder frente a los Estados nacionales. Pese a que una "Europa de regiones" fortalecerá principalmente a las regiones con poderes económicos, políticos y culturales establecidos, el federalismo es un movimiento progresivo hacia adelante. Esto es así porque su razón fundamental y su filosofía están basadas en el principio de la igualdad política entre socios desiguales, vale decir, sin importar el tamaño, la fortaleza económica y el forcejeo político de las regiones que forman parte de la federación.

No obstante, las fuerzas políticas dominantes en la Comunidad tienen una agenda diferente: garantizar el sostenido éxito económico de sus principales beneficiarios, que son los segmentos modernos de los sectores y regiones del núcleo y las instituciones financieras que los controlan. A medida que los sistemas industriales avanzados provocan una interdependencia e integración/desintegración al interior y a lo largo de las fronteras, la Comunidad ofrece un sistema de estratos múltiples de regulación y acomodo de conflictos, desde lo local hasta lo regional, a lo nacional y a lo global. Sus instituciones, controladas y manipuladas nacional y regionalmente, no permiten un grado significativo de opinión supranacional y de formulación de políticas, y su dinámica eco-

nómica va en contra del objetivo de establecer y mantener estructuras de oportunidades equitativas. La Comunidad aparece así pobremente legitimada en términos democráticos —el así llamado “déficit democrático”— debido a que el diseño y la dinámica apuntan “a priori” a la satisfacción de los intereses de las elites económicas y de intereses organizados (incluidos aquellos de los burocratas de la CE) por sobre los del público europeo en general.

Debido precisamente a que “el tren ya no puede detenerse”, los miembros más pequeños y débiles tienen que ir de la mano con cualquier cosa que decidan las naciones y regiones dominantes. Esto es particularmente así en el caso de las periferias del sur, cuya calidad de miembro es dictada por la volatilidad política interna y por algunas “necesidades” de los Estados del norte. Mientras el núcleo industrial de la Comunidad planea y ejerce presión por una masiva reestructuración económica transnacional encaminada a la integración europea, las periferias mediterráneas luchan entre sí, en los caminos de la “vieja” Europa, por quién obtiene una mayor asignación de los ya limitados Fondos Estructurales. La mayoría de las comunidades del sur ven el proceso de integración europea como una fuente de apoyo financiero adicional para compensar antiguos déficit. Sólo un número reducido de ellas ha utilizado las oportunidades, tales como la cooperación sur-sur o norte-sur en asuntos específicos (por ejemplo, problemas urbanos, protección ambiental, desempleo estructural, desarrollo de regiones fronterizas, etc.) o en asuntos de desarrollo más general, tales como las “Regiones de Cuatro Motores” con Cataluña, Lombardía, Baden-Wurtemberg y Gales. La ideología dominante continúa siendo aquella de mendicidad pasiva en vez de una intervención dinámica y de lucha por sus derechos.

Además de estas dificultades, existen al menos cinco parámetros que pueden influir de forma negativa en la integración de las periferias del sur con la Europa norcentral: en primer lugar, a nivel macroeconómico existe la perspectiva de tasas desiguales de crecimiento del PIB y de inflación a causa de las diferencias estructurales entre las economías nacionales. Esto es particularmente crucial para Grecia y Portugal, pero también para España e Italia en donde el desempeño económico reciente está muy lejos de ser satisfactorio. Incluso si en el transcurso de la unificación de merca-

dos las regiones menos desarrolladas logran un incremento más elevado de la productividad, posteriormente ellas son dejadas en manos de su propia política monetaria, lo que aumenta la inflación y disminuye su competitividad internacional.

En segundo lugar, a nivel social parece que se mantendrá, o tal vez se deteriorará, la estructura desigual de salarios y las dispares condiciones sociales para la reproducción de la fuerza de trabajo. La Asociación de Empresarios Europeos se muestra crecientemente renuente a comprometerse a un diálogo con la fuerza de trabajo organizada. En cambio, define la “flexibilidad laboral” y la explotación de los “diferenciales de salarios a través de las regiones” como la base de la estrategia de empleo de la Comunidad. Como fuera mencionado anteriormente, en el sur de Europa los “asociaciones sociales” no son más que unos pocos sindicatos dominados por el sexo masculino, mientras la mayoría de los trabajadores en los sectores informales y atípicos permanecen en la sombra. Los neoliberales, en particular, han logrado paralizar hasta el momento el intento socialdemócrata de la Comisión Europea para establecer un “espacio social integrado”, dirigido a un control mínimo de las condiciones laborales y de los niveles nacionales de suministro de bienestar, tales como el control de contratos laborales no estandarizados, la discriminación de sexos en el trabajo y la regulación de subcontratos y autoempleo, todo lo cual es de gran importancia para las regiones del sur de Europa.

En tercer lugar, a nivel político la Comunidad aparece como menos democrática en su organización al compararla, por ejemplo, con el Estado danés. El Parlamento Europeo tiene, en realidad, un poder muy limitado, mientras que hasta ahora el control y la evaluación de las decisiones son prácticamente dejados en manos de los gobiernos nacionales. Con la adopción del Tratado de Maastricht, las opciones de los gobiernos nacionales y locales estarían más restringidas aún, transfiriendo las decisiones al Consejo de Ministros de la CE en vez de hacerlo a órganos elegidos de forma directa. Pareciera, entonces, que la Comunidad enfrentará nuevas demandas para el federalismo y la autonomía regional cuando los intereses regionales comprendan que el Mercado Unico es, de hecho, un remoto Estado supranacional centralista.

En cuarto lugar, a nivel del acceso a las oportunidades, lo que aparece como una desregulación liberal es, de hecho, una re-regulación masiva, como demuestran las miles de regulaciones y directrices surgidas de Bruselas. Esta re-regulación muy probablemente va a tener un sesgo urbano-industrial-masculino-central-europeo que funcione en beneficio de los sectores y regiones noroccidentales. Esto significa un aumento de las restricciones regulatorias para muchos, dando como resultado una Comunidad con acceso desigual a las oportunidades sociales y espaciales, incluyendo las condiciones de vida.

En quinto lugar, y a nivel de competencia, la apertura de Europa oriental como un mercado fértil para el capital europeo puede funcionar en contra del interés económico de las regiones menos desarrolladas del sur. Europa del este y del sur tienen, en términos generales, estructuras económicas similares y competirán por nichos similares en los mercados occidentales. Europa central y la oriental ofrecen dos recursos principales: una fuerza laboral más barata y bien educada, y una vasta y potencialmente menos costosa producción agrícola. Sus trabajadores perciben salarios más bajos en relación con los de Europa del sur, pero se jactan de contar con una productividad casi germana. Más aún, por razones económicas, políticas y cultural/religiosas, los fondos de la CE y las inversiones privadas pueden orientarse hacia Europa centro-oriental, dejando su parte sur con substancialmente menos recursos disponibles.

### 3. Comentarios finales

En medio de una euforia pro mercado, puede parecer banal y repetitivo discutir nuevamente que la libre formación de un gran Mercado Unico reforzará las desigualdades sociales y espaciales y que ambas trabajarán en favor de modos más refinados de explotación y control social.

Una primera conclusión de esta breve y aún incompleta discusión, es que la integración/desintegración de las regiones y localidades del sur dependerá, básicamente, de su desempeño pasado en todos los niveles, de las presentes acciones de los actores sociales locales/regionales y de las decisiones adoptadas por las fuerzas

económicas y políticas dominantes de la Comunidad. Hasta comienzos de los años 80 la ideología integracionista europea estaba fundada en principios más o menos socialdemócratas, donde un compromiso entre el capital y el trabajo a nivel nacional guiaba las políticas redistributivas y de compensación en el plano de la CE. Bajo el neoliberalismo, sin embargo, la ayuda a las regiones y localidades pobres sería mínima. Junto con Inglaterra y Holanda, los formuladores alemanes de políticas se opusieron a la reciente propuesta de la Comunidad respecto del Fondo de Integración, el cual propone la transferencia interregional de fondos con el propósito de aliviar las persistentes y nuevas disparidades regionales. En cambio, ellos prefieren que las "áreas locales" compitan libremente entre sí por los recursos, las inversiones, las plazas de trabajo y la prosperidad, tal como ocurre con las empresas individuales en el "libre" mercado.

Más aún, parece ser que el contribuyente neto más grande de la Comunidad, Alemania, no "necesita" más periferias del sur. Evitando argumentos de carácter funcional, debemos señalar que el capitalista alemán dispone actualmente, *in situ*, de mucha mano de obra barata y bien capacitada proveniente de los antiguos países socialistas, y los nuevos inmigrantes están llenando las plazas de trabajo de los obreros, las cuales estuvieron ocupadas por los europeos del sur en la década de los años 60 y 70. Alemania espera gastar más de 50 mil millones de dólares en el período 1992-1993 (equivalente a un porcentaje cercano al 15% de su déficit presupuestario) con el propósito de proporcionar viviendas, capacitación y bienestar a los nuevos migrantes. Esto significa que los alemanes y otros centroeuropeos ya no están dispuestos a pagar por la reproducción de mano de obra barata en el sur. Esta es la razón principal que está detrás de su reacción negativa hacia los Fondos Estructurales y a cualquier intento de asistencia directa. Esto último es también evidente en el norte de Italia: la campaña de la Liga Lombarda en contra de la ayuda tradicional para el Mezzogiorno, basada en que es un gasto ineficiente y sin resultados positivos. A este respecto, las facciones dominantes del capital europeo pueden retirarse de los "compromisos tradicionales" para respaldar el derecho de las regiones menos desarrolladas a un desarrollo más equitativo. En consecuencia, parece que las periferias del sur han

perdido un importante parámetro *político* en sus negociaciones por evitar efectos desintegradores.

Considerando el carácter internacional de la unificación del mercado y sus diversos efectos locales, el Mercado Unico reforzará la importancia de dos polos extremos: el *global* y el *local*, esto es, los regímenes de acumulación europeos con aquellas características localizadas, las cuales son indispensables para la reproducción de los mismos. En otras palabras, con historia local, especialización de la producción, estructura de clases, mercados locales de trabajo, organización familiar, desigualdades de sexo y diferencias raciales y étnicas.

Lo que caracterizará el desarrollo desigual en la Europa posMaastricht es una contradicción entre regiones cada vez más integradas y lugares que forman parte de redes internacionales/europeas, y un gran número de regiones y áreas locales diferenciadas y desintegradas/fragmentadas, la mayor parte de las cuales se encuentran en el sur de Europa. Mientras en décadas anteriores la integración en los niveles nacional/internacional tuvo éxito al incorporar a las unidades espaciales individuales como unidades de producción/consumo, en la próxima década deberá integrarlas además como lugares de reproducción diferenciada. Y es en este punto donde los alemanes retiran su participación.

Las periferias del sur lucharon hace un siglo por su

integración dentro de sus Estados y economías nacionales. Debido a varias razones históricas, este proyecto quedó inconcluso hasta las dos o tres últimas décadas. Ahora, ellos tienen que iniciar nuevamente esta lucha bajo condiciones de juego de suma cero y en un ámbito cultural desconocido.

Como en todos los períodos de transición, la situación dista mucho de presentar un panorama claro. No obstante, lo que es cierto es que el Mercado Unico no es el Paraíso prometido, sino más bien un *nuevo campo de batalla*, en donde los que "carecen de capital" —todos aquellos cuyo trabajo es apropiado por el capital bajo muchas relaciones y condiciones de trabajo— pueden organizarse y oponerse, o simplemente hacer frente, con presiones derivadas de las estrategias de reestructuración global/local.

## NOTAS

- (1) N. del T. "European Currency Unit" (Unidad Monetaria Europea).
- (2) N. del T. Se refiere a la reunión del Consejo de Europa, integrado por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Europea.
- (3) N. del T. El autor se refiere a la sede de la Comunidad Europea

## R E F E R E N C I A S

- Amin, A. y Robins, K. (1990): "The re-emergence of regional economies? The mythical geography of flexible accumulation", *Society and Space*, 8: 1, 7-34.
- Amin, A. y Thrift, N. (1991): "Marshallian nodes and global networks: implications for area development", *Proceedings. Lemnos International Seminar*, Athens-Thessaloniki.
- Arcangeli, F.; Borzaga C., Goglio, S. (1980): "Patterns of peripheral development in Italian regions 1964-1977". Paper presented to the 19th European Congress of the RSA, London.
- Bagnasco, A. (1977): *The Italia*, Bologna: Il Mulino.
- Buruaga, G. (1983): "Towards a new regional policy for Spain", in D. Deers, K. Ostrom (eds) *The Crisis of European Regions*. London: Macmillan, pp. 58-88.
- Chronaki, Z.; Hadjimachalis, C.; Lambrianidis, L.; Valou, D. (1993): "Diffused industrialisation in Thessalonki: from expansion to crisis", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 17, Nº 2, pp. 178-194.
- Dunford, M. (1988): *Capital the state and Regional Development*. Pion, London.
- EC-Programme de Recherche sur l'Evolution du Marche du Travail au Noir (1988): *Final Report*. 8 vol., Brussels.
- EC-Third Periodic Report on Community Regions (1987): Brussels E.E.T.A.A. (Greek Agency for Local Development) (1988) *Local Development Projects in Greece*, Athens (in greek).
- Evangelinidis, M. (1979): "Core-peripheral problems in the Greek case", *Greek Review for Social Research*. 5: 125-150.
- Fua, G. (1983): "Main futures of the NEC model in Italy", *Analytical Report*, Paris: OECD.
- Ferrão, J. (1987): "Social structures, labour markets and spatial configurations in modern Portugal", *Antipode*, 19: 88-118.

- García-Herrera, L.M.** (1987): "Economic development and spatial configuration in the Canary Islands". *Antipode* 19: 25-39.
- García-Ramón, M.D.** (1985): "Agricultural change in an industrial area: the case of the Tarragona area", in R. Hudson, J. Lewis (eds) *Uneven Development in southern Europe*. London: Methuen.
- Garofoli, G.** (1983): *Industrializzazione Diffusa in Lombardia*, Milano: F. Angeli.
- Garofoli, G.** (1992): *Endogenous Development in Southern Europe*, London: Avebury.
- Hadjimichalis, C.** (1987): *Uneven Development and Regionalism: State Territory and Class in southern Europe*: Croom Helm.
- Hadjimichalis, C.; Valou, D.** (1990 b): "Whose flexibility? The politics of informalisation in southern Europe", *Capital and Class*, Nº 42, pp. 79-106.
- Hadjimichalis, C.; Papamichos, N.** (1990): "Local" development in southern Europe: towards a new mythology", *Antipode*, 22: 3, pp. 181-210. See also for translation in Spanish: *Revista de Estudios Regionales*, (1990) Nº 62, pp. 113-114, and in Italian: *Inciesta*, (1991), Nº 93, pp. 44-62.
- Holland, S.** (1979): "Dependent development: Portugal as periphery", in D. Seers (ed) *Underdeveloped Europe*, London: Harvester, pp. 139-160.
- Hudson, R.; Lewis, J.** (1984): "Capital accumulation: the industrialisation of southern Europe?" in A. Williams (ed) *Southern Europe Transformed*, London: Harper and Row, pp. 179-202.
- Huaglin, T.O.** (1989): "Federalism, legitimation deficits and opposition in the European Community", *Proceedings International Conference: Opposition to the European Community*, N.Y.
- Instituto del Territorio y Urbanismo** (1987): "Áreas rurales con capacidad de desarrollo endógeno", POPU, Madrid (mimeo).
- King, R.** (1986) (ed): *Return Migration and Regional Development*. London: Croom Helm.
- Leondidou, L.** (1988): "Greece: prospects and contradictions of tourism in the 1980s" in A. Williams and G. Shaw (eds.) *Tourism and Economic Development*. London: Belhaven Press, pp. 210-241.
- Lewis, J.; Williams, A.** (1987): "Factories in the fields: small manufacturing in rural southern Europe"; in G. Linge (ed) *Industrialisation and Peripheral change*. London: Croom Helm.
- Mingione, E.** (1985): "Social reproduction of the surplus labour force: the case of southern Italy", in N. Redclift, E. Mingione (eds.) *Beyond Employment*, Oxford: Blackwell, pp. 14-54.
- Mingione, E.** (1991): *Fragmented Societies*. B. Blackwell, London.
- Mottura, G.; Mingione, E.** (1989): "Agriculture and society: remarks on transformations and new social profiles in the case of Italy". *Agriculture and Human Values*, 21: 47-58.
- Muñoz, J.; Roldán, S.; Serrano, S.** (1979): "The growing dependence of Spanish industrialisation", in Seers, D. (ed.) *Underdeveloped Europe*, London: The Harvester Press, pp. 161-176.
- Musto, S.** (1985): "In search of a new paradigm", in S. Musto (ed) *Endogenous Development: a Myth or a Path?* Berlin: EADI Books.
- OECD** (1983): *Small firms and industrial development*. Paris: OECD de Oliveira, V. (1983) "Regional Development in Portugal", in D. Seers, K. Ostrom (eds) *The Crisis of European Regions*, London: Macmillan, pp. 86-160.
- Paci, M.** (1982): *La struttura sociale Italiana*, Bologna: Il Mulino Sabel, C.F. (1989) "Flexible specialisation and the re-emergence of regional economies", in Hirst, P., Zeitlin, D. (eds.) *Reversing industrial decline?* Oxford.
- Sadler, D.** (1992): "Industrial policy of the European Community: strategic deficits and regional dilemmas", *Environment and Planning, A*, Vol. 24: 1711-1736.
- Stöhr, W. B.** (1986): "Regional Innovation Complexes", *Papers of the Regional Science Association*, 59: 29-44.
- Vaiou, D., Georgiou, Z.; Stratigaki, M.** (1991): *Women of the South in European Integration: Problems and Prospects*. Diotima-Centre for Research on Women's issues, Athens (Report for DG V, V/694/92-EN).
- Vaiou, D.** (forthcoming): "Women of the South alter (like before) Maastricht?" in C. Hadjimichalis, D. Sadler (eds.) *In on and Around the Margins of a New Europe*.
- Vásquez-Barquero, A.** (1986): "Local development initiatives under incipient regional autonomy: the Spanish experience in the 1980s". Universitat Autònoma de Madrid, mimeo.
- Williams, A.; G. Shaw** (1988) (eds.): *Tourism and Economic Development*, London: Belhaven Press, pp. 140-154.