

Las Redes Transeuropeas y la ruptura del aislamiento de la periferia

Luis Valente de Oliveira

Vicepresidente de la Asociación Empresarial de Portugal

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.- II. LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA.- III. EL PROGRAMA CHRISTOPHERSEN.- IV. LA INTERMODALIDAD.- V. LOS PAÍSES VECINOS DE LA UNIÓN EUROPEA.- VI. EL PESO DEL TRÁFICO INTERNACIONAL.- VII. PUERTOS Y AEROPUERTOS.- VIII. UN PROGRAMA DESLIZANTE.- IX. GESTIÓN DE LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE.- X. MEDIOS FINANCIEROS.- XI. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea es una comunidad de países maduros. Todos sus países miembros tienen una historia de siglos, por lo que son países con identidades muy definidas. No hay ya territorios que sea preciso civilizar para su posterior anexión, ni zonas exteriores escasamente pobladas donde se puedan ensayar fórmulas de decisiones públicas novedosas, sin tradición. Todos los países miembros de la Unión presentan señales físicas que recuerdan las vicisitudes sufridas a lo largo del tiempo por las poblaciones que los habitan, así como las decisiones tomadas en cada momento por quienes las gobernaban.

La red de carreteras romanas, trazada por Antonino Pío, es tal vez la señal más importante de una voluntad unificadora del territorio europeo. Los diferentes tramos de carretera que la componen se estudiaron con gran detenimiento desde el punto de vista constructivo. Aún hoy causa admiración la elección de los trazados que unirían las ciudades de la época. En nuestros días, cuando se tiene un propósito semejante, se recurre a las calzadas trazadas por los romanos. Pero, al declinar el Imperio Romano, Europa se estructuraría en naciones que siguieron caminos netamente diferenciados, que dejarían en el terreno y en los mapas señales de las decisiones que cada una de ellas dio en adoptar. El hombre medieval se desplazó menos que el romano.

Durante siglos, esas señales no fueron especialmente notables porque los viajes terrestres no movilizaban grandes flujos humanos. El comercio se hacía fundamentalmente por vía marítima.

El transporte terrestre, ya fuese de personas, ya de mercancías, tenía que acomodarse a los ejes establecidos para asegurar la administración del territorio. Pues era el poder quien dictaba los trazados. Las demás formas de utilización de las vías se limitaban a aprovechar su existencia; naturalmente con repercusiones económicas en las poblaciones por donde pasaban; pero era el ejercicio del poder y la administración del territorio el criterio desde el que se definía el trazado de la red viaria.

Todo cambiaría a lo largo del siglo XIX. La revolución industrial, más intensa en unos países que en otros, vino a promover el transporte de grandes cantidades de materias primas con vistas a su transformación y posterior aplicación. El modo de transporte que empezaría facilitando el traslado de grandes cargas fue el acuático, es decir, los ríos y los canales. Se descubrió, entre tanto, la forma de mejorar los firmes de las carreteras, pero no se disponía aún de vehículos que circularan por ellas. Y se prolongaría en el tiempo el recurso a vehículos cuyas características no promovían ningún cambio radical en el transporte. Se mantuvo el trazado general de las redes de carreteras ya existentes.

Llegó la máquina de vapor y, posteriormente, su aplicación a la locomoción. El modo de transporte que de ello resultó era tan distinto de todo lo que hasta entonces se conocía, y además imponía condiciones técnicas tan específicas que fue preciso diseñar un nuevo tipo de vía para la circulación de los vehículos. Con todo, en la gran mayoría de los casos, de lo que se trataba era de asegurar la conexión entre puntos de generación de movimiento ya preexistentes. Salvo en el caso de zonas donde había minerales susceptibles de explotación, la gran mayoría de las líneas

férreas se construirían entre ciudades cuyas actividades exigían posibilidades de transporte. En todos los países hay localidades que han nacido a la sombra del ferrocarril, ya por estar junto a un entronque de vías, o por tratarse de puntos de “cambio de carga”, y en especial aquellos lugares donde los bienes transportados cambiaban de vehículo. Pero la norma general era, lógicamente, llevar el tren allí donde hubiese potenciales movimientos de uso del mismo. Y, a la vez, subsistían los criterios de poder y administración. Se vio que lo mismo que el tren podía transportar bienes y personas, podría también desplazar material de guerra y soldados. Serían consideraciones de este tipo las que, por ejemplo, llevarían a establecer para la Península Ibérica un ancho de vía diferente del europeo. La primera vía férrea construida en Portugal tenía ancho europeo, pero se cambió porque los Estados Mayores peninsulares temían más a la guerra procedente del Centro de Europa que a los intercambios comerciales. Así, pues, criterios defensivos -ofrecer dificultades al avance de las tropas- darían lugar a una decisión cuyos efectos han repercutido en nuestras economías desde hace más de un siglo. El ejercicio de la soberanía ha pesado más que el estímulo de la actividad económica; se vivía, por otra parte, en una época de autarquía, especialmente económica, que se extendería durante muchos decenios. Hace veinte años, todavía eran normales los llamados “programas de sustitución de importaciones”. Cada país estaba más volcado hacia dentro que hacia fuera.

Así, pues, por prevalecer las consideraciones defensivas, de afirmación de la soberanía, de la administración y por una consideración residual del papel de la especialización económica y de la intensificación de los intercambios comerciales a ella asociados, hemos llegado a nuestros días con redes viarias y ferroviarias de configuración radial, especialmente evidentes en Francia, España e Inglaterra. La forma de países como Italia o Portugal ha hecho que las redes tengan forma longitudinal. La unificación tardía de Alemania, por su parte, hizo que se mantuviesen algunos focos correspondientes a las antiguas capitales de los reinos y principados todavía independientes el siglo pasado y ampliamente autónomos aún a comienzos del siglo XX.

Las periferias de los distintos países se veían, así, económica e, incluso, demográficamente, con una menor densidad que sus centros correspondientes, guarnecidas con las adecuadas fortificaciones en aquellas zonas en que no había obstáculos físicos insuperables (o casi) y muy poco *vascularizadas* en lo referente tanto a carreteras como a vías férreas. Las periferias, lo mismo terrestres que marítimas, eran, y aún lo son en gran medida, verdaderas zonas de frontera.

II. LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

Por razones que no son del caso ahora, hacia finales de los cincuenta se constituyó un núcleo de seis países que crearían varias formas de comunidad, una de las cuales era económica. En ese grupo de países, no obstante, la cuestión de la periferia de sus fronteras no representaba un problema relevante. Excepción hecha de la frontera franco-italiana, con una muy especial orografía que viene a obscurecer cualquier otra consideración, la periferia de los tres grandes países integrantes de aquel grupo (Francia, Alemania e Italia) seguía siendo la frontera, marítima o terrestre, de la Comunidad. La entrada del Reino Unido e Irlanda añadió *islas* al grupo y las adhesiones de Dinamarca y Grecia aportarían, asimismo, otro tipo de islas; todo esto iba acentuando el carácter marítimo de la periferia europea, pero el componente terrestre de ésta no alcanzaría visibilidad suficiente hasta la adhesión de Portugal y España, primero, y la de Austria, más adelante.

Entretanto, la extensa frontera terrestre al este y sudeste de la Comunidad aumentaría la entidad del problema *terrestre*; y la adhesión de Suecia y Finlandia haría aún más relevante la dimensión marítima de la Unión europea. Por consiguiente, la gran península europea se encuentra con que tiene problemas fronterizos de tres clases: 1) la inmensa frontera marítima determinada por su recortado litoral; 2) la gran frontera terrestre oriental y sudoriental, en la que no se mantiene ya la actitud de otras épocas, basada en franjas de tierra despoblada por razones defensivas, sino que, por el contrario, el objetivo es reforzar las comunicaciones con territorios con los que se desea colaborar y a los que se quiere ver económicamente robustecidos, y 3) la

compleja red de fronteras, antaño exteriores y ahora convertidas en interiores, que, por tal motivo, se hace todo lo posible por ir atenuando, especialmente desde el punto de vista económico.

Cada tipo de frontera plantea problemas específicos pero, en relación a la Fachada Atlántica de la Unión, no podemos dissociar las soluciones dadas al tercer grupo de las halladas para el primero de ellos. Quiero decir con esto que la cuestión de la periferia atlántica europea no se va a solucionar sólo porque se construyan más ejes terrestres -ya sean éstos viarios o ferroviarios- sino que se impone la consideración de formas intermodales de comunicación, es decir, articular entre sí diferentes modos de transporte: el de carretera, el ferroviario y el marítimo.

En relación a las fronteras internas del territorio de la Unión, sería la doble evidencia de que coexistían redes nacionales claramente definidas, pero que no existía, junto a ello, una verdadera red comunitaria que favoreciese la integración económica de su territorio, lo que aconsejó la constitución del grupo coordinado por el Comisario Christophersen con el fin de encontrar soluciones. El conjunto de propuestas de este grupo representaba la creación de una verdadera red transeuropea de infraestructuras que estimularían el desarrollo económico del conjunto y consolidaría el Mercado Único, y, a la vez, promovería la cohesión de todo el territorio de la Unión y facilitaría la cooperación política entre todos sus miembros.

Como se sabe, las propuestas del Grupo Christophersen contienen: a) seis modos de transporte, a saber, el ferroviario, el de carretera, el aéreo, los ríos y canales, el cabotaje y los transportes intermodales, y b) la energía. Las telecomunicaciones caían bajo la responsabilidad de otro grupo coordinado por el Comisario Bangeman. Todo ello suponía unos costes muy elevados y reclamaba, pues, formas de financiación imaginativas y eficaces; era imprescindible que el Grupo Christophersen se concentrara en este aspecto, cosa que empezó a hacer; y era importante definir filosofías de financiación de los distintos tipos de infraestructuras, cosa que también hizo. Manifestó el Grupo, también, su intención de estimular las comunicaciones con los países de la Europa Central y del Este, así como con los de la Cuenca Mediterránea.

El Programa Christophersen representa, por todo ello, el primer intento concreto e integrado de constituir las múltiples redes de transportes de personas, bienes y energía que deberán estimular la formación de una Unión que pueda serlo de hecho, en términos económicos y, progresivamente, en términos también políticos. Dos mil años después de Antonino Pío, Europa empieza a prefigurar un conjunto de redes concebidas en términos europeos, que respondan a las necesidades de nuestro tiempo.

III. EL PROGRAMA CHRISTOPHERSEN

Se trata de un paso naturalmente muy exigente desde el punto de vista financiero y susceptible de generar grandes debates en cuanto a las prioridades a establecer. Pero es una forma nueva de enfocar el territorio de la Unión. Debemos, pues, saludar su aparición al tiempo que critiquemos su contenido.

El verdadero embrión de las redes transeuropeas hay que ir a buscarlo al Memorandum Schaus (1961), presentado por la Comisión al Consejo, sobre las líneas generales de una política común de transportes. En aquel informe se definían objetivos y principios, se defendía la eliminación de obstáculos jurídicos a la materialización de un mercado común, y se proponía la integración de los sistemas de transporte en toda la extensión del territorio comunitario y la adopción de una única perspectiva europea en vez de varias perspectivas nacionales.

Ese mismo año, la Comisión presentaría un informe sobre *pipelines* que mereció una animosa recomendación del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social para que se incluyese como red transeuropea (en el campo de la energía, obviamente).

En 1963, la Comisión haría público el interés europeo de seis tramos ferroviarios, siete carreteras y cinco canales realizados por los Estados miembros.

Hace ya más de treinta años, el Banco Europeo de Inversiones empezaría a financiar los primeros grandes proyectos de infraestructuras de transporte.

En 1966, el Consejo definía el procedimiento formal exigible para determinar el carácter de interés comunitario de un proyecto de infraestructura. Y en 1978 añadiría que dicho interés se refiere a proyectos que “creen nuevas conexiones de transporte, resuelvan estrangulamientos o aumenten de forma apreciable la capacidad de las comunicaciones ya existentes.

En 1979, la Comisión envía al Consejo un informe sobre “El papel de la Comunidad en el desarrollo de las infraestructuras de transporte”. El asunto era, pues, una y otra vez considerado. Y conviene recordar, además, que, dentro de los Planes de Desarrollo Regional, las infraestructuras de transporte habían ido recibiendo apoyos financieros. Muchas infraestructuras entonces construidas anticipaban ya tramos de lo que vendría después a componer la red de carreteras transeuropea.

Y serían, finalmente, los Consejos Europeos de Estrasburgo y de Dublín quienes pilotasen el Programa de Actuación de 1990, que contiene una referencia explícita a los principios que deben orientar las redes transeuropeas de transporte (*TEN, Trans-European Networks*), definiéndolas como una prioridad de la Unión. La correspondiente resolución del Consejo dice que “la formación de un espacio sin fronteras internas debe ir acompañada de la construcción de verdaderas redes transeuropeas, es decir, de sistemas intercomunicados y susceptibles de interoperación en el ámbito de los transportes, las telecomunicaciones, la energía y la formación profesional para beneficio de los ciudadanos, de las empresas y de la administración”.

La primera medida que proponía el Programa de Actuación era la identificación de proyectos prioritarios. Con tal propósito se crearon, como ya hemos dicho, los grupos Christophersen (transporte y energía) y Rangeman (telecomunicaciones).

El mejor homenaje a esta iniciativa es, precisamente, partir de ella para enunciar los muchos proyectos que se necesita para poder explotar sus virtualidades.

Si tomamos como ejemplo el diseño de la red de carreteras propuesto para el horizonte del año 2004 (cuya realización está, obviamente, muy retrasada), comprobamos que los trazados propuestos modifican radicalmente aquello que podríamos llamar concepciones nacionales de las redes ya existentes. En realidad, se pasa aquí de las famosas redes radiales, especialmente evidentes en Francia, España e Inglaterra, a estructuras reticulares, que ayudarán a optimizar la longitud de los viajes terrestres (y, por consiguiente, sus tiempos y costes), y facilitarán la fijación de actividades de una forma dispersa a lo largo del territorio, contribuyendo de ese modo a alcanzar la ansiada cohesión económica y social dentro del territorio de la Unión Europea. Y cuando, al comparar el esquema orientador con los proyectos de realización, se comprueba el retraso que éstos llevan, no podemos dejar de constatar la disonancia existente entre las declaraciones de intenciones y las realizaciones. Por otra parte, se insiste -con gran justicia- en la necesidad de un planteamiento intermodal del problema de los transportes, pero se deja a la iniciativa de los Estados o de las entidades privadas la cuestión de los puertos, cuando resulta notoria la saturación de los ejes viarios de comunicación de la periferia; y ello con toda las consecuencias que la congestión de dichos ejes arrastra: consecuencias especialmente medioambientales, pero, también económicas.

En las regiones periféricas de la Unión y, en particular, de su periferia marítima atlántica y mediterránea, la cuestión de las redes transeuropeas de transportes tiene que estar en su orden del día como permanente objeto de estudio y de formulación de propuestas que reduzcan los efectos del alejamiento físico y potencien la posibilidad de generar, en estas periferias, o bien nuevas centralidades, o bien funciones de bisagra (en especial con las Américas y con el África mediterránea).

Cuando se examina la relación de proyectos prioritarios, no podemos dejar de observar cuán modesta es su dimensión en comparación con el gran trazado de la red total. La construcción

europea reclama una atención adicional en lo que se refiere a las redes transeuropeas, y una preferencia clara respecto de los proyectos nacionales y regionales que *prolonguen* los beneficios del gran trazado.

Por su propia naturaleza, una red transeuropea siempre tendrá que ser de *retícula ancha*. Y eso significa que debe prolongarse dentro de cada país o región, después de asegurar la cercanía de paso de un gran eje que permita una rápida comunicación con el resto del territorio europeo. Tiene que haber, por este motivo, una preocupación por la interconexión, debidamente apoyada en valoraciones cuantitativas adecuadas, para hacer llegar la conexión a los ejes transeuropeos hasta los lugares en que se encuentran fijadas las gentes y las empresas.

Y tampoco debemos olvidar que los efectos de las redes transeuropeas no derivan tan sólo de obras materiales. Hay que atender también a numerosas armonizaciones en el plano jurídico. Para que la ansiada cohesión pueda alcanzarse, es preciso actuar en los dos terrenos. ¡Y también en el terreno de la financiación! Las cantidades que están aquí en juego son elevadísimas; será preciso encontrar fórmulas que conjuguen subvenciones y préstamos, fondos comunitarios y otros de origen nacional y regional. Pero la situación de las regiones periféricas alejadas de las grandes corrientes económicas reclama una atención especial: tanto las subvenciones como las condiciones de los préstamos deben primar a estas regiones. De otra forma, en vez de la convergencia que se pretende, lo que habrá será divergencia, que es lo que ocurre normalmente cuando no se interviene para variar el curso de los acontecimientos. La misma creación del Mercado Único no puede ignorar a amplias zonas de la Unión; todas deben quedar más próximas entre si y especialmente aquellas que son el *motor* de Europa, porque es ahí donde se conjugan los factores geográficos e históricos que les han permitido, desde hace muchos años, beneficiarse de la riqueza que han sabido crear.

IV. LA INTERMODALIDAD

Los responsables empresariales, cuando hacen sus cálculos del coste del transporte de los bienes que tienen que desplazar, suelen tener en cuenta factores tangibles y evaluar también diversos intangibles, entre los que se incluyen la comodidad de expedición y de entrega, la seguridad de la operación, su rapidez, etc. Sin embargo, no suelen considerar los costes que el modo de transporte por ellos elegido impone a los demás; costes especialmente en el orden medioambiental. Para esa clase de reflexiones están las autoridades públicas locales, regionales, nacionales y también las comunitarias.

El no considerar los costes impuestos a los demás puede, tal vez, reflejar una decisión adecuada desde el punto de vista de la empresa, pero no desde una perspectiva social. Quienes velan por ésta tienen que explicitar estos costes y promover la elección que realiza un gran número de agentes hacia modos que minimicen los costes sociales. Y, a la vez, deben, también, asegurar que, desde un punto de vista operativo, esos modos funcionen, ya sea aisladamente, ya en los puntos intercambiadores de modo de transporte que son, por lo general, los puntos donde se pierde tiempo y dinero.

Estas consideraciones tienen siempre, en cualquier situación, un carácter relevante. En el caso de una amplia zona continental, los modos por los que es posible optar son normalmente dos: la carretera y el tren. En zonas litorales, no obstante, se une a aquéllos también el modo marítimo, en el que se da la circunstancia de que es poco contaminante y menos costoso; su inclusión en la relación de alternativas a considerar depende mucho de factores operativos que no han asegurado satisfactoriamente una adecuada lubricación del proceso.

Y lo cierto es que la Fachada Atlántica de Europa ha aprovechado mal la alternativa marítima, tanto en la navegación de cabotaje (*short-sea*) como en la fijación de terminales de navegación de largo recorrido que, en un porcentaje más allá de lo conveniente, se concentra en el puerto de Rotterdam. Se admite haber tocado techo ya, aunque más por razones medioambientales y de conexión a vías (carretera y ferrocarril) de drenaje y abastecimiento que por motivos de otra índole.

Y, si la solución a este problema exige seleccionar algunos (pocos) puertos de aguas profundas convenientemente localizados, por su parte, el cabotaje es perfectamente practicable en numerosos puertos europeos, tanto en su costa atlántica como en su costa mediterránea. A este respecto, sería preciso invertir más en la intermodalidad, incluso por la ventaja adicional que supone poder atenuar la demanda expansiva del modo que mejor responde a toda clase de solicitud: la carretera.

Y esto redundaría tanto en interés de las periferias, las cuales se verían, así, fácilmente integradas en la parte más dinámica del territorio de la Unión, como en interés de ese mismo núcleo más desarrollado. El índice crítico de congestión y contaminación que se observa en muchos puntos de este núcleo debería alertarnos sobre los insensatos niveles de tráfico a los que se ha llegado. Es necesario explotar sistemáticamente las alternativas que nos permitan, a la vez, integrar la periferia en el conjunto y atenuar la presión del tráfico y sobre el medio ambiente en las zonas más desarrolladas.

Los diferentes modos de transporte deben usarse de acuerdo con las ventajas que ofrecen con respecto a cada situación (bienes a transportar, distancia de los recorridos, condiciones de recogida y entrega, etc.). Y es preciso realizar una integración e interconexión de los diferentes modos, recurriendo a cada uno de éstos en la parte del recorrido en que resulten competitivos. La búsqueda sistemática de una optimización de los costes haría aumentar la eficacia del sistema, mejorando la calidad de los servicios y reduciendo su impacto medioambiental. Por todo ello, la intermodalidad tiene que empezar a practicarse de una forma más amplia y generalizada.

V. LOS PAÍSES VECINOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Las consideraciones defensivas que impusieron un sistema de escasez de redes viarias en las zonas fronterizas han perdido ya en nuestros días toda relevancia. La peor de las situaciones que puede darse entre vecinos es una disparidad en sus grados de desarrollo. Esto es lo que provoca flujos migratorios incontrolados, esto es lo que hace surgir ingobernables manifestaciones de inestabilidad social... No por levantar más muros se suprimen los efectos negativos de la desigualdad. Por eso es preciso cooperar con los vecinos en un sentido de desarrollo, lo cual implica hacer que ellos puedan producir y distribuir entre sí lo suficiente para vivir con niveles comparativamente satisfactorios. Pero tal cosa implica también fomentar los intercambios comerciales, que, a su vez, demandan la existencia de modos de transporte adecuados. En las fronteras este y sudeste de la Unión, la respuesta se encuentra en las carreteras y el ferrocarril. En la frontera sur está el Mediterráneo, y la respuesta es, en principio, exclusivamente marítima.

Es decir, la cooperación con los países vecinos tiene una dimensión en materia de transporte que implica una revisión de las antiguas formas de considerar las fronteras; porque éstas hoy se defienden sobre todo impidiendo que se agraven las asimetrías de desarrollo a uno y otro lado de las mismas.

VI. EL PESO DEL TRÁFICO INTERNACIONAL

Los movimientos internacionales de personas y mercancías dentro de la Unión han crecido a lo largo de los años 90 más que los movimientos nacionales. Esto ha traído consigo numerosos estrangulamientos físicos y también legales. Los países miembros son cada vez más interdependientes en cuanto al transporte, lo cual exige una aproximación concertada en lo que se refiere a infraestructuras tanto materiales como normativas. Estamos viendo cómo cobra cada vez más importancia la dimensión transeuropea, que se va yuxtaponiendo a la nacional con un peso específico creciente. Los Estados miembros no están eximidos de la responsabilidad de construir y mantener las infraestructuras, entre otras razones porque éstas están en sus propios territorios. Está fuera de discusión tener que aceptar la creación de una Dirección General de Carreteras de la Unión Europea. Pero sí se viene justificando de forma cada vez más clara que el Consejo y la Comisión incluyan entre sus preocupaciones las redes transeuropeas de transportes, además de

otras redes. La cuestión deberá plantearse siempre y resolverse en íntima colaboración con cada Estado miembro, porque -como ya hemos dicho- siempre será preciso complementar los grandes ejes transeuropeos. La dimensión europea debe, no obstante, estar presente.

VII. PUERTOS Y AEROPUERTOS

Desde el primer momento, el Grupo Christophersen consideró los aeropuertos como una parte más de la red transeuropea, en este caso, de transportes *puntuales*, que, siendo fundamentales para dar respuesta a un tráfico, tanto de personas como de mercancías, que crece constantemente, exigen sin embargo una gran regulación y apoyo en sus *recorridos*. El aeropuerto de Malpensa (Milán), por ejemplo, figuraba en la primera relación de proyectos prioritarios.

La importancia del transporte marítimo es sobradamente reconocida, pero en la ya mencionada relación de proyectos prioritarios no figuraba ninguno relativo a este modo de transporte. Y, sin embargo, la Fachada Atlántica de Europa no puede prescindir de un sistema de puertos debidamente preparados con criterios de intermodalidad, con el fin de poder sustraer al transporte por carretera una parte importante de tráfico y prolongar, así, su duración temporal, aminorando, a la vez, su impacto medioambiental y asegurando a los usuarios las mejores condiciones de transporte, en términos de tiempo, costes, seguridad y confianza (*reliability*), en las más diferentes circunstancias.

No olvidemos que el 90% de las importaciones y exportaciones de la Unión Europea se transporta por mar y que aproximadamente el 35% de su comercio "internacional-interno" se desplaza del mismo modo. Ocurre, como ya hemos dicho, que el puerto de Rotterdam concentra un volumen excesivamente elevado en lo que concierne al primero de estos capítulos. Y ya sólo este hecho debería ser suficiente para que insistiésemos en crear un sistema de puertos que convierta al transporte marítimo en un factor de corrección de asimetrías, contribuyendo a reducir la actual vulnerabilidad del sector.

VIII. UN "PROGRAMA-DESLIZANTE"

El Grupo Christophersen determinó un conjunto de 35 proyectos prioritarios (14+21), siendo el primer subgrupo más urgente que el segundo. Se han producido muchas decepciones ante la no inclusión de otros proyectos y, algunos de los incluidos han registrado en su desarrollo diferentes dificultades que se han traducido en aplazamientos y retrasos notables.

Pero, por otra parte, a medida que algunos proyectos vayan concluyéndose, irán siendo, obviamente, retirados de la relación de prioridades. Esto aconseja que el programa sea del tipo "*deslizante*": es decir, incluye unos cuantos proyectos, se adapta a las circunstancias de su evolución, y se mantiene abierto a la inclusión de otros proyectos suficientemente bien estudiados y justificados a fin de que no existan dudas de ninguna clase con respecto a su importancia... Es ingente lo que aún queda por hacer. Los medios financieros no son inagotables. Debería introducirse un elemento de competencia entre proyectos con base en la adecuada fundamentación de cada uno de ellos y, naturalmente también, en las preparaciones operativas previstas para llevarlos a cabo. El programa debe, pues, tener una cierta flexibilidad.

IX. GESTIÓN DE LOS SISTEMAS DE TRANSPORTE

Algunas de las recomendaciones hechas anteriormente -en especial la insistencia en la práctica de la intermodalidad- dependen en buena medida de la calidad de la gestión de cada modo de transporte y de que los modos estén bien conectados entre sí. Una de las explicaciones que se suele dar a la escasa generalización del sistema *roll-on-roll-off* es justamente la dificultad que existe de gestionar modos de transporte tan distintos, en los que hay por lo menos tres agentes implicados: el transportista de carretera de la región de salida, el transportista marítimo y

el transportista de carretera de la región de llegada. Algunos proponen, como solución parcial, que sea el mismo agente el que intervenga en las dos fases terrestres del proceso. En el fondo, aquí lo que ocurre es que hay una dificultad de gestión vinculada a “*culturas empresariales*” distintas, no circunscritas solamente al sector de los transportes, aunque éste constituya, por sí solo, un ejemplo elocuente. Y puesto que se registran en otros sectores o circunstancias dificultades de similar naturaleza, parece imponerse la necesidad de realizar un planteamiento frontal de la situación. Su resolución induciría grandes ahorros.

Por otra parte, los medios informáticos de que hoy disponemos nos permiten cumplir muchas ambiciones antiguas. En el cuadro de orientaciones del Grupo Christophersen se contemplan expresamente ayudas para mecanismos que aseguren una mejor gestión de los sistemas de transportes europeos (ferroviarios, viarios, aéreos, marítimos y de navegación asistida por satélite).

X. MEDIOS FINANCIEROS

Con un campo de actuación tan amplio, los medios financieros necesarios para hacer realidad las redes transeuropeas de transportes tienen que ser inmensos. De ahí la importancia de realizar un estudio minucioso de cada proyecto con el fin de establecer su carácter transeuropeo; y de ahí, también, la recomendación de las instancias comunitarias en el sentido de que se procure asociar el sector privado a la realización de los proyectos. Ninguna de estas orientaciones merece objeción de fondo, pues todas representan mecanismos para retirar del programa a los proyectos menos buenos y mantener en él sólo los mejores.

Por otra parte, debemos hacer una pequeña observación en lo que se refiere a las condiciones de la periferia, y a la financiación por parte del sector privado. Es lógico que a éste le interesen los proyectos más rentables, es decir, aquellos que realizan en zonas donde existe ya una clara demanda. Y éstas son obviamente las zonas más desarrolladas. Se corre, por ello, el riesgo de no encontrar financiadores interesados en los proyectos donde no se registren elevados niveles de demanda.

Y si no encontramos formas de apoyar a los que más lo necesitan, estaremos fomentando de nuevo graves asimetrías. La cuestión no es fácil: en unos casos está la presión de la demanda; en otros ésta tendrá inducirse. La respuesta deberá considerar otros factores además de la mera rentabilidad financiera o incluso económica de cada iniciativa concreta. La respuesta debe prestar atención también al factor tiempo y a lo que éste puede inducir en el seno del proyecto en cuestión, aceptando el largo período de maduración de sus efectos. En tales condiciones, dicha respuesta tendría que combinar dos sentidos de riesgo: uno el que corre el sector privado cuya participación se busca; otro el que corren la Unión o los Estados hasta alcanzar el largo plazo en que las infraestructuras construidas empiecen a dar sus frutos.

Se impone por ello dar con formas muy innovadoras de “*ingeniería financiera*”, que, en la mayor parte de las ocasiones, deberán integrar sector público y privado a fin de extraer el adecuado beneficio que ambas contribuciones pueden aportar.

XI. CONCLUSIÓN

Los territorios conservan en su *piel* las señales de la historia. Las redes de comunicaciones reflejan la concepción que del poder han tenido los responsables de generaciones anteriores. Europa ha estado formada por naciones independientes que afirmaban su autonomía con respecto a sus vecinos, reforzando las fronteras que los separaban y organizando el espacio de forma que quedase asegurada su independencia.

La Unión Europea ha venido a dislocar las fronteras terrestres, haciendo que dejen de tener sentido las antiguas fronteras *internas*. Pero todavía nos queda enfrentarnos con las señales que

la historia ha ido dejando. Tenemos que atenuarlas, y garantizar al conjunto de la Unión la necesaria cohesión económica y social.

A este efecto, y entre otras medidas, es preciso integrar las redes nacionales de comunicación en las grandes redes transeuropeas, y en los todos los diferentes modos de transporte.

Es una tarea gigantesca, pues existen transportes lineales y transportes puntuales, con características diferentes en unos y otros, y, además, porque hay un gran desequilibrio entre las distintas partes del territorio europeo. La zona central está demasiado congestionada por redes de transporte terrestre, y la demanda de infraestructuras continúa creciendo. Y las periferias, o bien se encuentran aisladas, o bien adolecen de lagunas en las redes de transporte que es urgente cubrir.

En el caso concreto de la periferia marítima no se han explotado suficientemente los transportes por mar. No se trata de solucionar el problema como si las regiones periféricas marítimas fuesen islas, sino que se impone una aproximación *intermodal*, conjugando los diferentes modos de transporte y sacando provecho de la vocación específica de cada uno de ellos.

Las redes transeuropeas de transporte, por razones de economía y operatividad, tendrán que integrar los diferentes modos de transporte practicables en cada zona.

Los problemas que hay que resolver son muchos. Entre ellos destaca la cuestión de la gestión -más compleja ahora, al incluir la intermodalidad- y la cuestión de la financiación. Respecto a ésta, existe la justa pretensión de movilizar y gestionar capitales privados. Pero ese dinero se orientará de forma natural hacia donde la demanda asegure una remuneración rápida, segura y elevada de las inversiones realizadas. Eso no solucionaría los problemas de las zonas periféricas o estancadas donde las actividades allí fijadas no son capaces de generar grandes flujos de tráfico. Para estos casos es preciso encontrar soluciones donde se asocien capitales públicos y privados para realizar las obras necesarias, introduciendo, además, racionalidad en la gestión típica de las empresas privadas, y procurando que de ello surjan los frutos que amorticen las inversiones.

La esencia de lo que está en juego, en términos de desarrollo económico, nace de la penalización en costes que sufren los movimientos de personas y mercancías producidos o atraídos por la *periferia*. Debemos tender hacia una *Europa multicéntrica*, en la que no exista sólo un núcleo central hacia el que tengan que converger casi todos los movimientos, sino, más bien, una pluralidad de focos animadores del conjunto que contribuirán a equilibrarlo y a distribuir los flujos de tráfico que, por otra parte, no harán sino crecer cada vez más en el futuro. Al ser éste un proceso muy largo, y si queremos que la competitividad de las periferias no tenga que conseguirse a costa de una menor remuneración de los factores de producción, en especial del trabajo, deberemos hacer realidad lo más rápidamente posible un sistema de redes terrestres y preparar los terminales puntuales de redes marítimas y aéreas que modifiquen de forma radical las condiciones de accesibilidad entre las diferentes periferias y entre éstas y el centro. Y, como dicha transformación de la accesibilidad tiene que hacerse en interés de todos, los costes de las infraestructuras en cuestión tienen que ser soportados por la Unión. Son muchas las prioridades de la construcción comunitaria, pero una de las principales es, sin duda, atenuar las disparidades existentes y crear oportunidades iguales y generalizadas para todos los europeos.

