

ANÁLISIS DEL IMPACTO ECONÓMICO DEL ESTABLECIMIENTO DE LA FRONTERA IRLANDESA

SERGIO JOSÉ ZAYAS FUENTES
Departamento de Política Económica.
Universidad de Málaga

1. INTRODUCCIÓN

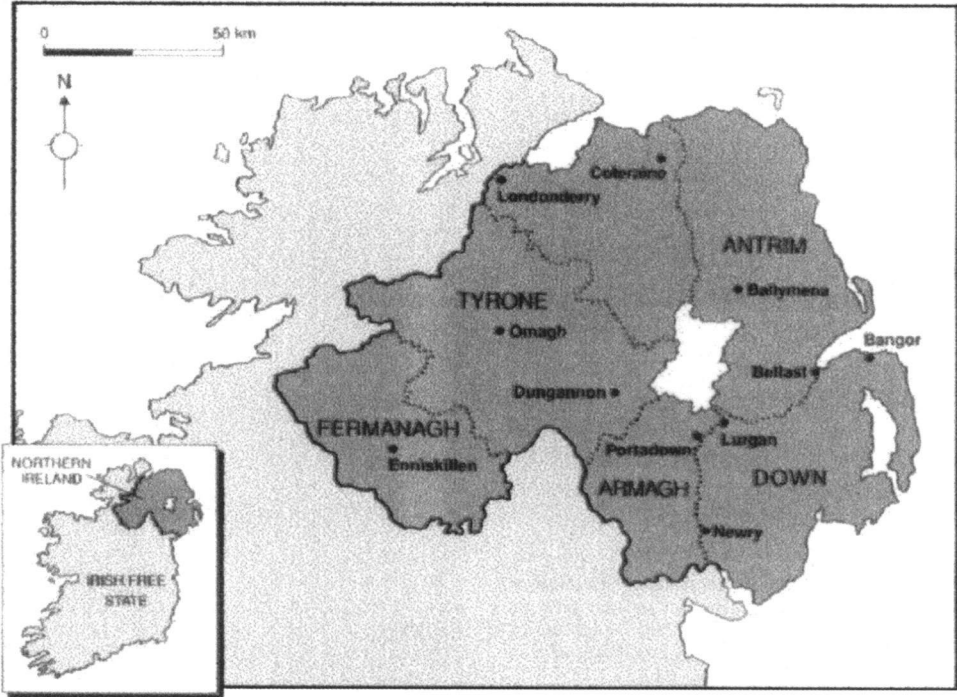
La creación del Mercado Único Europeo el 1 de enero de 1993 ha centrado la atención sobre las regiones fronterizas a lo largo de toda la Unión Europea. Existe una percepción de que los efectos centralizadores de un MUE pueden funcionar en detrimento de las zonas fronterizas, especialmente aquellas que tienen la desventaja de su situación periférica, escasez de infraestructuras y un desempeño socioeconómico inferior a la media de los países de la UE.

Cierto es que las regiones fronterizas entre dos países suelen compartir problemas comunes, igualmente cierto resulta que existen barreras para el desarrollo de soluciones comunes, provocadas por la concurrencia de diferentes prioridades entre los estados y sus planes institucionales. Estas dificultades se magnifican en aquellas fronteras en las que existen disputas o conflictos.

Este trabajo¹ trata de contribuir al estudio del impacto que sobre la economía de la zona supuso el establecimiento de la frontera más largamente disputada en

¹ El autor desea agradecer a todo el equipo de investigación europeo que forma parte del proyecto *Border cities and towns: causes of social exclusion in peripheral europe*, financiado por el DGXII de la UE, por su colaboración, especialmente al profesor Hastings Donnan de la School of Anthropological Studies de la Queen's University de Belfast.

FIGURA I
La frontera irlandesa



la Europa occidental del siglo XX, a saber: la existente entre el Reino Unido (Irlanda del Norte) y la República de Irlanda. La partición de esta isla en 1920-21 supuso el asentamiento de una frontera internacional de 450 km, que cortaba carreteras, pueblos e incluso algunas viviendas particulares. En ambos lados se dejaron igualmente a minorías nacionales. El estallido de las protestas a favor de los derechos civiles en Irlanda del Norte a finales de la década de los sesenta, así como la escalada del conflicto, dejó la clara percepción de que el paso del tiempo no terminaba de dotarla de la mínima legitimidad necesaria para fijarla definitivamente como lo que era, una frontera entre dos estados.

El estudio de la frontera irlandesa reporta dos importantes beneficios, en primer lugar, proporciona un ejemplo de cómo surgen nuevas fronteras a partir de la desintegración de los antiguos imperios, en este caso, el imperio británico. En segundo lugar, ilustra cómo dos estados muy diferentes se adaptan al proceso de Unión

Económica y Monetaria, a la que se encuentran abocados activamente en la actualidad los países miembros de la UE.

No podemos comenzar un análisis riguroso de las implicaciones que para la economía de la zona ha tenido el establecimiento de esta frontera, sin estudiar en primer lugar, las motivaciones que condujeron a la partición de la isla.

2. ESTABLECIMIENTO DE LA FRONTERA IRLANDESA

Según algunos autores (HESLINGA, 1979), los antecedentes históricos de la actual frontera entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda se remontan mucho tiempo atrás. Desde esta perspectiva, siempre ha habido una división entre Irlanda del Norte y del Sur, especialmente las tierras en el noreste de los condados de Antrim y Down han tenido, desde la Edad de Bronce, unas relaciones más estrechas con Escocia. Por el contrario, el sur está más unido a Gales y a los condados del suroeste de Inglaterra. A pesar de no carecer de cierto interés esta visión, resulta de poca ayuda en la comprensión de la actual frontera.

2.1. RAÍCES HISTÓRICAS DE LA PARTICIÓN

Entre el 100 a.C. y el 1.500 d.C. tres grupos de colonizadores llegaron a Irlanda, los *Gaëls*, pueblo originario de la zona de Galicia, los vikingos y los anglo-normandos. Aunque surgieron conflictos entre estos grupos, terminaron mezclándose entre ellos. En el siglo XVI casi toda la población irlandesa seguía el modo de vida gaélico y la fe católica, por aquel entonces, el gobierno inglés tenía escaso poder sobre Irlanda.

Es precisamente en el siglo XVI cuando los soberanos ingleses deciden tomar el control de Irlanda. Gracias a la aprobación de éstos, buena parte de las tierras poseídas por la población católica de Irlanda pasa a manos de colonizadores protestantes que procedían de Inglaterra y Escocia. Hacia 1690, los colonizadores protestantes controlaban la tierra y el gobierno de Irlanda para los reyes ingleses. Precisamente, en aquel año tuvo lugar la batalla de Boyne, cuya victoria por los protestantes es conmemorada cada 12 de julio.

A partir de 1790, dos grupos de población en Irlanda comenzaron una lucha para liberar a Irlanda del control británico. A ambos grupos se les llamó Nacionalistas. Por un lado, estaban los nacionalistas revolucionarios que intentaban alcanzar la completa independencia por rebelión. Todas ellas fallaron. Por otro lado, estaban los nacionalistas parlamentarios, quienes intentaban alcanzar un parlamento irlandés independiente por medios pacíficos. A estos dos grupos se oponían casi

por completo la población protestante irlandesa, sobre todo en el norte, decididos a luchar para mantener a Irlanda bajo control británico, estos eran los llamados Unionistas.

Hacia 1914 parecía que los nacionalistas parlamentarios habían forzado al Gobierno Británico a dar a Irlanda un parlamento independiente. Sin embargo, el estallido de la Primera Guerra Mundial frenó bruscamente sus aspiraciones.

Después de la guerra, en las elecciones de 1918, los nacionalistas revolucionarios alcanzaron una sorprendente victoria, estableciendo su propio gobierno en Dublín.

A lo largo de una guerra de guerrillas que se desarrolló entre 1919 y 1921, el control británico se quebró en la mayor parte del territorio de Irlanda, pero no en el Ulster. Allí los Unionistas seguían oponiéndose a la separación.

2.2. PARTICIÓN DE IRLANDA: NACIMIENTO DE UNA NUEVA FRONTERA INTERNACIONAL

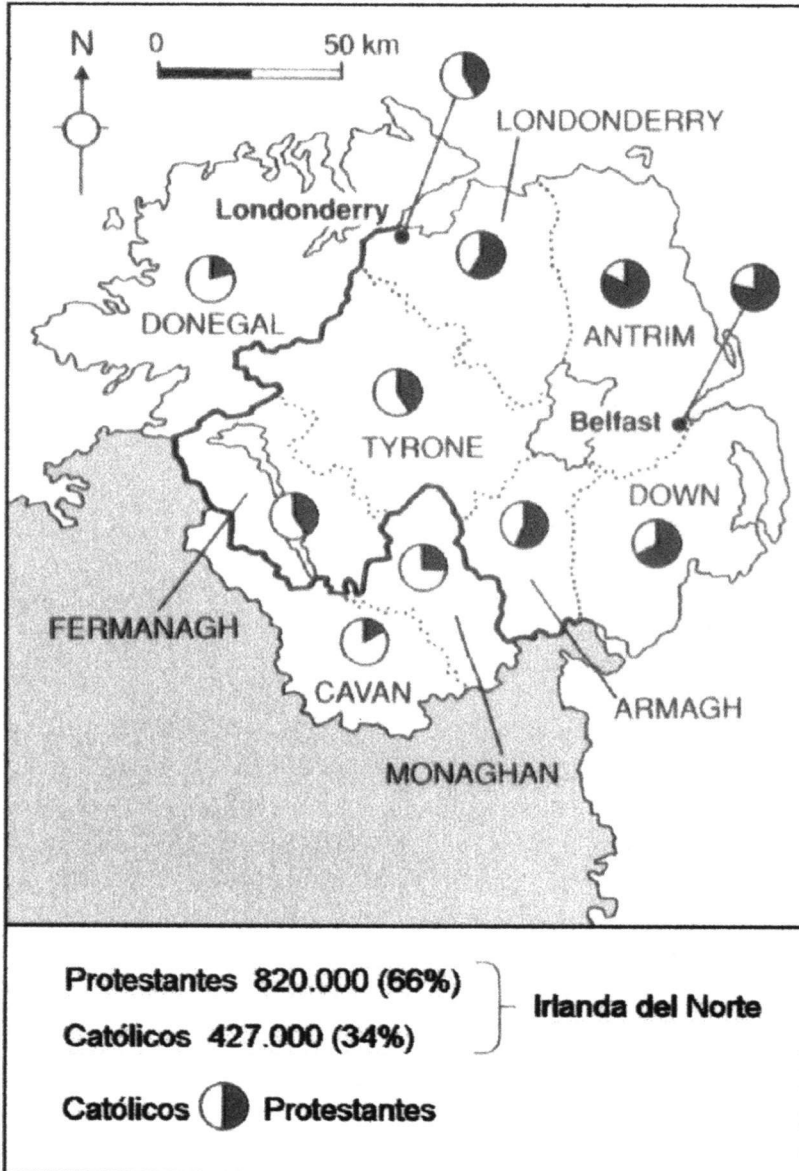
Aunque la idea de la partición de la isla fue propuesta por primera vez como «un tema de discusión sin importancia» (GALLAGHER, 1957), en 1833 dentro de los debates de la *House of Commons*. El tema no fue nuevamente tratado de forma seria hasta 1843, cuando el asunto de un parlamento independiente en Belfast fue planteado anónimamente en un periódico de dicha ciudad. Sin embargo, no es hasta 1920-21 que la isla de Irlanda es finalmente dividida.

Es comúnmente aceptado por los historiadores que la actual frontera irlandesa, de carácter político, es el resultado de la fuerza de la diplomacia británica, más que el resultado de un acuerdo. Fue definido por primera vez en el *Government of Ireland Act*, que en 1920 sucedió a la *Home Rule Act*, diseñado para dar a Irlanda una cierta independencia de la British rule. El *Government of Ireland Act* fue el resultado de un pacto entre el Gobierno Británico y los Unionistas del Ulster, éste fue firmado sin el acuerdo de todos los que apoyaban la *Home Rule* en el sur de Irlanda.

Este decreto, del cual fue emergiendo lentamente la actual partición de Irlanda, tenía como meta la separación de esa parte de Irlanda que encontraba al Parlamento irlandés concebido por la *Home Rule* inaceptable, y el cual, debido a su mayoría protestante, quería seguir bajo control británico. El artículo 2 del *Government of Ireland Act* claramente establecía que la frontera debía ser tomada como provisional, pendiente del «establecimiento finalmente de un Parlamento para la totalidad de Irlanda», bajo la soberanía británica.

FIGURA II

Porcentaje de población católica y protestante en los nueve condados del Ulster en 1911



FUENTE: Census of Population, 1911.

Al año siguiente, el Sinn Féin y el Gobierno Británico firmaron el llamado *Anglo-Irish Treaty*, en el cual la misma frontera era nuevamente definida como provisional, pendiente de alteración por una comisión, la *Boundary Commission*, la cual finalizó, no obstante, sin implementar cambio alguno. Ésta rehusó aceptar el principio de plebiscitos locales como un medio de averiguar las preferencias de los habitantes, aunque había sido utilizado con éxito para resolver disputas fronterizas en otras partes de Europa finalizada la Primera Guerra Mundial, y fue ampliamente aceptado como un método factible para determinar las fronteras nacionales.

En 1925, un acuerdo entre el Gobierno Británico, el de Irlanda del Norte² y el del Estado Libre de Irlanda, fijó definitivamente la frontera que persiste hasta la actualidad.

3. PERFIL ECONÓMICO DE LA FRONTERA IRLANDESA

Desde su establecimiento, las economías de ambos lados iniciaron un proceso de repliegue sobre sí mismas, motivado poderosamente, por el deseo del nuevo *Irish Free State* de alcanzar la total independencia del Reino Unido. Retroceso en los vínculos económicos que se vio potenciado por la falta de infraestructuras y el cierre de carreteras.

Sin embargo, durante bastante tiempo la frontera irlandesa fue considerada como relativamente abierta. El mismo idioma se hablaba a ambos lados. Separaba tanto a protestantes como a católicos de sus correligionarios en el otro estado. Era posible cruzar la frontera sin mostrar identificación alguna. El mismo sistema monetario se seguía utilizando en toda la isla³.

Sólo cuando tuvieron que enfrentarse con la necesidad de elegir entre la racionalidad económica o la soberanía política, los respectivos gobiernos impusieron trabas a la evidente permeabilidad de la frontera. Esto fue más cierto, sobre todo, al principio de la década de los setenta, cuando la escalada del conflicto en Irlanda del Norte supuso la implicación directa del Gobierno Británico. En ese momento,

² Debemos hacer notar que de los nueve condados que componen la histórica provincia del Ulster sólo seis están comprendidos en la unidad política de Irlanda del Norte, estos son: Armagh, Derry, Fermanagh, Tyrone, Down y Antrim, quedando excluidos Cavan, Monaghan y Donegal. La razón para ello, habría que buscarla en el deseo de los Unionistas protestantes del norte de alcanzar una mayoría demográfica suficientemente holgada, que evitara posibles reveses electorales.

³ A partir del año 1979, la unión monetaria que habían mantenido Gran Bretaña e Irlanda por 150 años se rompió. La moneda irlandesa ya no circulaba libremente por Irlanda del Norte. A diferencia del Reino Unido, la República de Irlanda se unió al SME.

la frontera se convirtió en parcialmente militarizada y fortificada, con muchas carreteras cerradas para poder controlar el tráfico y prevenir, en la medida de lo posible, las actividades ilegales y terroristas.

A finales de los ochenta, en el contexto de una Comunidad Europea tratando de abolir los controles sobre las fronteras internas de los países miembros, la fortificación de la frontera irlandesa parecía cada vez más anacrónica, e incluso económicamente irracional. Una prolongada campaña contra el cierre de carreteras, el cese el fuego de la década de los noventa y el «*Good Friday Agreement*» de 1998, han conducido a la gradual reapertura de la frontera y han acelerado la desmilitarización de la zona.

3.1. MARCO ECONÓMICO GENERAL

La frontera irlandesa divide una zona que comparte los mismos problemas: situación periférica, tierras poco productivas, escaso tamaño de las explotaciones agrarias, desempleo, emigración, así como escasez de infraestructuras. Estos problemas fueron descritos en el primer informe del Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas en 1983, el cual señalaba que «las desventajas geográficas y socioeconómicas de la zona provenían de una frontera que restringía las posibilidades de desarrollo, así como las relaciones comerciales»⁴.

Si tenemos en cuenta las unidades políticas que separa, el Reino Unido, por una parte, y la República de Irlanda por otra, la frontera, como tal, se encuentra situada entre dos economías muy diferentes. Sin embargo, contemplando a Irlanda como un todo, las diferencias se suavizan.

Del análisis de la tabla I, se desprende que la economía de la isla presenta unos mayores niveles de desempleo que la media comunitaria, así como un peso más importante del sector primario. Es precisamente en este marco, donde la economía de la zona fronteriza debe desenvolverse.

Vamos a centrar a continuación nuestro análisis en una serie de aspectos que consideramos relevantes, con el objetivo último, de definir lo más nítidamente posible cómo la frontera irlandesa ha venido articulando la economía de la zona.

⁴ La totalidad de la isla de Irlanda está clasificada dentro de la Unión Europea como Objetivo 1 (PIB inferior al 75% de la media comunitaria), al igual que para el caso de España, Galicia, Castilla y León, Extremadura o Andalucía.

por una parte, por el creciente proceso de integración europea, y por otra, por el clima económico favorable tras el cese de las hostilidades. Una dinamización de las relaciones que se espera continúe en el futuro. Por lo cual, será necesario reforzar las conexiones fronterizas, para satisfacer el aumento en la demanda de transportes a lo largo de la frontera.

3. 3. RELACIONES COMERCIALES EN LA FRONTERA

Tras la Primera Guerra Mundial el clima económico en Irlanda del Norte cambió radicalmente, la razón principal para ello, habría que buscarla en la competencia de otros países desarrollados en los productos de exportación en los que aquella estaba especializada: fabricación de barcos, ingeniería textil y lino principalmente.

En los años veinte, el gobierno del Estado Libre de Irlanda no trató de establecer el cerco económico del que era partidario el fundador del Sinn Féin, Arthur Griffith, principalmente porque no veían posible controlar el contrabando a través de la frontera. Sin embargo, durante la siguiente década, iniciaron una política autárquica en un intento de establecer una guerra económica con Gran Bretaña. Curiosamente, mientras de Valera⁵ se oponía a la partición de la isla, su política comercial la reforzaba. Así, se fijaron elevadas tarifas proteccionistas que permanecieron hasta el *Anglo-Irish Free Trade Area Agreement* de 1965. Desde el otro lado, el abandono parcial por parte de Londres del libre comercio, también ayudó a hacer más profunda la separación entre norte y sur.

Durante la Segunda Guerra Mundial, Irlanda del Norte jugó un importante papel logístico, colaborando activamente en alimentar la maquinaria bélica aliada, beneficiándose, por otra parte, de la sinergia generada por la economía de guerra. La no participación del Estado Libre de Irlanda en la conflagración mundial supuso nuevamente la acentuación de las diferencias entre ambas partes.

El ingreso en el seno de la CEE supuso la necesidad para ambas naciones de desmontar progresivamente las barreras proteccionistas, sin embargo, no resulta fácil estrechar significativamente los lazos comerciales a corto plazo.

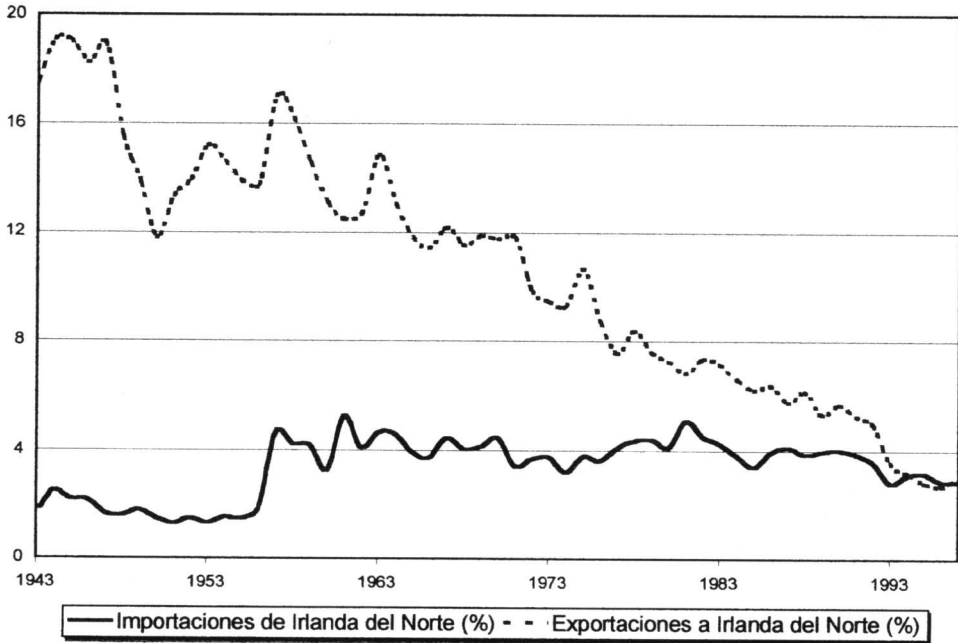
3.4. EFECTOS DE LA FRONTERA SOBRE EL MERCADO LABORAL

Para analizar los efectos que la frontera ha tenido sobre el mercado de trabajo, debemos previamente definir qué región consideraremos como fronteriza.

⁵ Eamon de Valera fue proclamado Primer Ministro de la República de Irlanda en 1932, permaneciendo en el poder, con dos breves interrupciones hasta 1959.

GRÁFICA I

Porcentajes sobre el total de exportaciones e importaciones de las dirigidas y provenientes a Irlanda del Norte desde la República de Irlanda



FUENTE: Census of Population, 1911 (N), 1996 (RdI).

En este trabajo, atenderemos al criterio de contigüidad a la frontera terrestre. Así, dentro de Irlanda del Norte, tenemos a los siete consejos de distrito de Armagh, Derry, Down, Strabane, Omagh, Fermanagh, Dungannon y Newry y Mourne. En la República de Irlanda, tenemos a los cinco condados de Louth, Monaghan, Cavan, Leitrim, y Donegal. En la Tabla III, las cifras sombreadas muestran los datos pertenecientes a la República de Irlanda.

La falta de espacio nos obliga a ser excesivamente escuetos en nuestro análisis de los efectos de la frontera sobre el mercado de trabajo, ya que sería necesario un estudio más pormenorizado de los datos disponibles. Sea como fuere, se aprecia claramente un impacto directo que no admite discusión alguna.

Comparadas con el resto de Irlanda del Norte y la República de Irlanda, la región fronteriza presenta una mayor tasa de desempleo. Unas cifras supe-

TABLA III
Movimientos de pasajeros a través de la frontera irlandesa (miles)

	<i>Empleados</i>	<i>Desempleados</i>	<i>% Desempleados</i>
Armagh	10.657	2.454	19
Cavan	18.593	2.122	15
Derry	16.217	6.742	29
Donegal	39.811	9.967	22
Down	12.750	2.261	15
Dungannon	8.541	2.757	24
Fermanagh	10.610	3.027	22
Leitrim	8.518	1.056	13
Louth	31.461	6.164	18
Monaghan	18.174	2.365	13
Newry & Mourne	15.413	5.393	26
Omagh	8.958	2.509	22
Strabone	6.314	2.747	30
<hr/>			
Frontera de IN	76.710	25.629	25
Frontera Rdl	116.557	21.674	16
Resto de IN	252.690	51.697	17
Resto de la Rdl	1.190.679	205.054	15
<hr/>			
Total NI	329.400	77.326	19
Total Rol	1.307.236	226.728	15

FUENTE: Census of Population 1991 (IN), 1996 (Rdl).

rios de paro de larga duración. Destaca, así mismo, unos menores niveles de desempleo en el sector servicio y mayores en el sector agrario. Por otra parte, existe una mayor cantidad de población dependiente (menor de 14 y mayor a 65 años).

Es en suma, el reflejo de años de conflictividad social a lo largo de la frontera, ocasionada, en buena medida, por la exclusión social de que fueron objeto minorías étnicas nacionales, sobre todo en Irlanda del Norte, que ocasionaron el asentamiento de una zona vetada, intencionalmente en los programas económicos de ambos estados, para la inversión pública de cualquier índole, y que claramente no superaba el análisis de riesgo que toda inversión privada exige.

4. CONCLUSIONES

El balance negativo arrojado por el análisis del impacto económico del establecimiento de la frontera irlandesa, no deja lugar a duda. Negativo en términos de coste de oportunidad.

No puede ignorarse que el nuevo orden económico mundial demanda un mundo sin fronteras bajo la bandera de la globalización. A este empeño, que el tiempo dirá si ha sido realmente útil para el conjunto de la humanidad, se encuentran dirigidos proyectos como el de la Unión Europea. La pertenencia tanto del Reino Unido como de la República de Irlanda, les ha exigido un esfuerzo de integración y armonización de sus economías que es de esperar tenga importantes frutos en la zona de frontera en el futuro.

En el contexto de Irlanda, el Mercado Único Europeo promete revertir el proceso de consolidación de la frontera que había tenido lugar desde la partición. Se trata de cambiar la estructura económica de toda la isla, desde lo que algunos autores (D'ARCY, 1995), habían calificado de «back to back», a una nueva estructura «side by side».

Es precisamente en las zonas fronterizas donde las empresas transnacionales deseadas de invertir en la EU podrían aprovechar las ventajas (o desventajas), en términos de incentivos (o desincentivos) que estas áreas ofrecen. Por otro lado, parece que este tipo de empresas están tendiendo en los últimos tiempos a ignorar la frontera cuando exportan a Irlanda, estableciendo únicos canales de distribución para el conjunto de la isla.

En resumen, pese a que tras el establecimiento de la frontera irlandesa se generaron dos economías desconectadas entre sí, no cabe duda, de que el desarrollo de la Unión Económica y Monetaria está reforzando los lazos a lo largo de la zona fronteriza.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, A. *The Irish border: history, politics, culture*. Liverpool University Press, 1999.
- D'ARCY, M. DICKSON, T. *Border Crossings. Developing Ireland's Island Economy*. ColourBooks Ltd., Dublín, 1995.
- DONNAN, H. MCFARLANE, G. *Social Anthropology and the Sectarian Divide in Northern Ireland*. Queen's University of Belfast, 1994.
- GALLAGHER, F. *The indivisible island: The history of the Partition of Ireland*. Gollancz, London, 1957.
- HENNESSEY, T. *Dividing Ireland: World War I and partition*. London, 1998.
- HESLINGA, M. W. *The Irish border as a cultural divide*, The Netherlands, 1979.
- MCALEAVY, T. *Conflict in Ireland*. Collins Educational, 1997.
- MCKNIGHT, W. A. *Ireland and the Ulster legend*. London, 1921.
- O'DOWD, L. *Borders, national sovereignty and European integration: The British-Irish case*. Queen's University of Belfast, 1994.
- O'DOWD, L. *Employment and unemployment since 1968*. Revue Francaise de Civilisation Britanique, 1985.
- O'DOWD, L. *The Irish border region: a socio-economic profile*. Queen's University of Belfast, 1996.
- O'DOWD, L. *Whither the Irish border? Sovereignty, democracy and economic integration*. Offprint. 1998.
- TOWNSHEND, C. *Ireland, the 20th Century*. London, 1998.
- Varios. *Census of Population*. Central Statistics Office, 1976, 1986, 1996.
- Varios. *Census of Population*. Office for National Statistics. 1971, 1981, 1991.
- Varios. *Census of Trade*. Central Statistics Office, Ireland. 1942-1998.
- Varios. *Report of the Irish Boundary Commission*. Irish University Press, 1969.
- Varios. *The partition of Ireland 1911-1925*. Dublin Historical Association, Dublín, 1983.