

Explotar la diversidad territorial europea para un crecimiento económico sostenible

A la vista de los nuevos desafíos que han surgido después de la ampliación territorial de la Unión, la reunión informal de ministros de Ordenación del Territorio sobre la cohesión territorial organizada por la Presidencia de los Países Bajos ha acordado iniciar una nueva fase de cooperación política. La cohesión territorial ligada a un fortalecimiento del crecimiento económico sostenible y la adopción de una agenda política europea encaminada a mejorar la gestión del desarrollo territorial, han sido dos de los acuerdos alcanzados el pasado mes de noviembre en Rotterdam

La prevención de riesgos naturales debe ser parte integrante de la planificación territorial para la sostenibilidad

LA DIVERSIDAD ES LA FUERZA

Texto: Cuca Caravaca

El territorio y las ciudades son el marco obligado para resolver los problemas a los que se enfrenta una sociedad cambiante que debe resolver cuestiones tales como: mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, conseguir una distribución más equitativa del progreso social, replantearse nuevas formas de producción y consumo o cómo abordar los problemas ambientales. El nuevo concepto de la cohesión territorial asociado a la económica y social es la pieza clave para la coherencia espacial europea definida como la reducción de las diferencias en desarrollo y nivel de vida. Asimismo, el concepto de desarrollo sostenible hoy en día no podemos reducirlo, únicamente, a cuestiones relativas al medio ambiente, sino

que incluye, también, un enfoque más amplio que abarca tanto los problemas económicos y sociales, como la modificación de los actuales modelos de producción y consumo a la escala de cada sociedad con el reto de explotar las potencialidades de la diversidad de los territorios que configuran Europa.

LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA

Teniendo en cuenta este planteamiento, ya en 1999, los Ministros de Desarrollo Territorial de la Unión Europea y la propia Comisión –reunidos en Potsdam– adoptaron la Estrategia Territorial Europea (ETE), estrategia que no tiene un carácter

vinculante pero cuyo propósito es servir de instrumento de apoyo a las políticas de la Unión en un doble sentido: Por un lado, avanzar hacia una visión común del territorio europeo para reforzar una integración que no sea únicamente económica y, por otro, suscitar la acción positiva en desarrollo territorial con una serie de orientaciones destinadas a adoptar estrategias integradas, tanto en los distintos niveles administrativos (comunitario, nacional, regional y local), como en las distintas escalas geográficas (transnacional, interregional y transfronteriza). En este documento se estableció, por primera vez, un marco para el desarrollo territorial en Europa que integra los principales objetivos de la Unión, esto es: cohesión, competitividad y sostenibilidad en el marco territorial. El Programa de Acción de Tampere se acordó en ese mismo año con el objetivo de promover la aplicación de la ETE.

Desde entonces el contexto del desarrollo territorial europeo ha cambiado de manera considerable. La ampliación de la UE ha aumentado de manera significativa el territorio europeo y esto nos ha llevado a un incremento de las diferencias socioeconómicas aunque, al mismo tiempo, nos ha enriquecido con una diversidad territorial y cultural única. También, la Estrategia de Lisboa ha situado la necesidad de un crecimiento económico sostenible dentro de la Unión como punto central de la Agenda Europea. Además, el nuevo objetivo de cohesión territorial de la UE -incorporando como una tercera dimensión a la cohesión social y económica- ha reconocido de un modo más explícito dicha dimensión territorial dentro de las políticas de la UE.

Teniendo en cuenta este escenario la Presidencia holandesa mostró su interés en impulsar, de nuevo, el debate territorial y recuperar “el espíritu de Tampere” que no había avanzado lo suficiente en estos últimos cinco años. Por ello, teniendo en cuenta las nuevas condiciones de la Unión como son la reciente ampliación de la UE, la inclusión de la cohesión territorial en la futura Constitución Europea como objetivo

Los riesgos naturales están relacionados con determinados patrones de desarrollo y de ocupación del suelo



de la Unión y, por último, estando en el horizonte el nuevo objetivo de cooperación territorial previsto por la Comisión para la nueva política de cohesión y de fondos estructurales a partir de 2007, la Presidencia de los Países Bajos convocó en Róterdam una Conferencia Ministerial el pasado mes de noviembre estructurada en dos sesiones separadas: Una primera destinada a debatir la cohesión territorial en una Reunión informal de Ministros de ordenación del territorio, y una segunda para

Se deberá dar un nuevo enfoque integrado a la gestión del agua, incorporando el capital territorial, especialmente, en la gestión de las cuencas hidrográficas



La cohesión económica y social es la pieza clave para la coherencia espacial europea definida como la reducción de las diferencias en desarrollo y nivel de vida

tratar sobre la política urbana.

Los objetivos de la reunión sobre la cohesión territorial fueron profundizar en el concepto de cohesión territorial y relacionarlo con el Desarrollo Sostenible dentro de las Estrategias de Lisboa/Gotemburgo y, también, adoptar una Agenda Política hasta 2007 que integre la dimensión territorial en las políticas sectoriales y estructurales de la Unión, sin crear una política nueva o separada de la de cohesión.

En primer lugar se celebró una

discusión abierta sobre la Cohesión Territorial en la que se plantearon cuatro temas que fueron presentados por cuatro países: Suecia preparó “Accesibilidad y Desarrollo”; “Riesgos naturales y recursos territoriales” fue defendido por España; Hungría presentó “Desarrollo Policéntrico” e Italia habló sobre “Capacidad de Innovación Regional y Desarrollo”. Los objetivos de estas presentaciones eran reforzar la idea de que “la diversidad es la fuerza”, además de identificar -con ejemplos concretos- los potenciales territoriales específicos de cada región y país, y exponer aspectos de cohesión territorial desde tres niveles: regional/nacional, marco en el que se identifican los potenciales del territorio. Transnacional/interregional, nivel que sirve para cooperar con regiones o países vecinos en el desarrollo de las posibilidades del territorio; y, por último, el nivel europeo, es decir las políticas comunitarias, como forma de contribuir a la cohesión territorial.

AGENDA POLÍTICA HASTA 2007

A continuación se celebró la segunda parte del encuentro en el que se acordó la Agenda Política y se presentaron las Conclusiones. Los temas a debatir fueron dos: Por un lado, la integración de la cohesión territorial a partir de 2006 en la política estructural y de cohesión a través de la regulación de los fondos estructurales, documentos estratégicos y programas operativos y, por otro, la integración de la dimensión territorial en las políticas de la Unión mediante documentos de estrategia territorial y escenarios con la contribución del ESPON. El ESPON (Observatorio Europeo de Desarrollo Territorial) es un programa de cooperación transnacional para servir de apoyo a la aplicación práctica de los principios y recomendaciones de la ETE

Se plantearon tres “bloques” a desarrollar de común acuerdo con las próximas presidencias hasta el segundo semestre de 2006 (Luxemburgo, Reino Unido, Austria y Finlandia) con el objetivo de crear un



La pérdida de biodiversidad supone costes adicionales para la conservación y el mantenimiento del patrimonio cultural.

CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA

• Desafíos territoriales

Los ministros toman nota de los desafíos demográficos, económicos, sociales y medioambientales a los que se enfrenta el reciente ampliado territorio de la UE y subrayan la importancia de la cohesión territorial para reforzar la competitividad y para reducir las disparidades en el marco de la cohesión, observan los diversos potenciales de las regiones de la UE, destacan el creciente impacto territorial de las políticas comunitarias y requieren un enfoque coherente del desarrollo del territorio de la Unión que tenga en cuenta su diversidad.

• Enfoque coherente en el desarrollo del territorio de la UE

Los ministros reconocen que la cohesión territorial se añade a la cohesión económica y social siendo un concepto multi-nivel que puede ser implementado a nivel regional/nacional, transnacional y europeo. Asimismo, reconocen la necesidad tanto de las regiones, como de los Estados Miembros de identificar su desarrollo potencial único y realizar un desarrollo territorial integrado en apoyo a los objetivos de la Estrategia de Lisboa. Además, expresan la necesidad de una mayor coherencia entre las políticas de la UE que tienen impacto territorial, destacando la necesidad para la futura política de cohesión de la UE el considerar tanto los componentes sectoriales, como los espaciales, y la importancia de ampliar la cooperación en desarrollo territorial más allá de las nuevas fronteras externas de la UE bajo el futuro Instrumento Europeo de Vecindad y Partenariado.

• El papel de los Ministros de Ordenación del Territorio

Los Ministros acuerdan dirigir sus esfuerzos durante los próximos años en situar los temas y desafíos territoriales de la UE en la agenda política europea. Asimismo, acuerdan no desarrollar nuevos procedimientos o reglas, sino hacer un mejor uso de las ya existentes.

• Agenda política 2007

Los Ministros acuerdan enfocar su agenda política hasta 2007 en la cohesión territorial con el objetivo de apoyar las ambiciones de la Estrategia de Lisboa mediante un mejor aprovechamiento de los diversos potenciales europeos haciendo uso del ESPON. Acordaron traducir estos análisis en un breve documento de síntesis que ofrecerá a las instituciones de la UE, a los Estados Miembros, a las regiones y a otros agentes implicados una importante visión del "estado territorial de la Unión" y una información que sirva como base común sobre los desafíos clave y las oportunidades. Será presentado este primer borrador durante la próxima conferencia ministerial informal los próximos 16 y 17 de junio de 2005 bajo la presidencia de Luxemburgo.

• Cooperación futura

Los Ministros acordaron que a finales de 2006 o a principios de 2007 debería revisarse su cooperación a la vista del contexto de cambio previsto después de 2006.

enfoque coherente de la dimensión territorial en políticas comunitarias concretas y llegar a acuerdos sobre cohesión y cooperación territorial desde una triple perspectiva: marco estratégico de la cohesión territorial (definición, establecimiento del proceso...), instrumentos de la política estructural y de cohesión (utilización del ESPON), y métodos y procedimientos a seguir en la cohesión territorial.

La delegación española estuvo presidida por Antonio Serrano, Secretario General para el Territorio y la Biodiversidad, del Ministerio de Medio Ambiente, que manifestó la muy favorable disposición española ante la Agenda Política y ante las Conclusiones a las que se habían llegado en este encuentro. Asimismo, matizó que la posición defendida por España había estado elaborada junto con las Comunidades Autónomas que fueron consultadas en dos reuniones previas a la Conferencia, en calidad de administraciones competentes en los temas de ordenación del territorio.

LA POSICIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El Secretario General trasladó a la Presidencia los comentarios aportados por las Comunidades Autónomas, entre las que se encontraban: La importancia de destacar la solidaridad en la política de cohesión; el interés suscitado por el nuevo instrumento de cooperación territorial y el valor de la política transfronteriza. Asimismo, destacar el papel del ESPON como marco de reflexión, como instrumento para analizar el impacto de las políticas comunitarias y como herramienta para preparar los indicadores, todo ello con el apoyo de las regiones. En otro orden de cosas, también puso de manifiesto que la posibilidad de la actualización de la ETE para atender nuevas tendencias como, por ejemplo, las inmigraciones recientes en España, sería de gran utilidad. Subrayó, asimismo, el papel de las ciudades medias en territorios como el español dentro del marco de una nueva relación campo/ciudad y, por último, destacó la importancia

de la internalización de los costes ambientales en las políticas como hace la Directiva Marco del Agua.

LOS RIESGOS NATURALES Y LOS RECURSOS TERRITORIALES

Antonio Serrano presentó a debate el tema “Riesgos naturales y recursos territoriales” Los riesgos están relacionados no sólo con determinadas condiciones físicas y geográficas, sino también con determinados patrones de desarrollo y de ocupación del suelo. Como ejemplo citó los asociados a la disponibilidad de agua, como las sequías y las inundaciones o la contaminación producida por industrias o actividades agrarias intensivas, la contaminación marina por vertidos (caso Prestige) o aquellos derivados de condiciones climáticas extremas, como los incendios. También hizo referencia a la desertificación, la erosión, la pérdida de biodiversidad y fragmentación de los hábitat naturales o la degradación del paisaje. Estos riesgos afectan a la seguridad de los habitantes y suponen costes adicionales para el normal desarrollo de la actividad humana y para la productividad, así como para la conservación y mantenimiento del patrimonio natural de Europa. Los riesgos naturales tienen, asimismo, una dimensión europea como factores de la competitividad en el marco de la UE, por lo que influyen en la cohesión territorial.

También manifestó el Secretario General para el Territorio y la Biodiversidad, que la prevención de riesgos naturales y la explotación de los recursos territoriales debían ser parte integrante de la planificación territorial para la sostenibilidad del desarrollo en su doble objetivo de reducción de los efectos negativos, y de desarrollo de los potenciales endógenos que proporcionan los recursos territoriales.

DESAFÍOS TERRITORIALES A NIVEL REGIONAL

La escala regional es el ámbito adecuado para definir los desafíos territoriales. De una parte para

La ampliación de la UE ha aumentado de manera significativa el territorio europeo y esto ha llevado a un incremento de las diferencias socioeconómicas aunque, al mismo tiempo, ha enriquecido a la Unión Europea con una diversidad territorial y cultural única

Es necesario estimular el desarrollo creativo, innovador e inteligente del patrimonio natural y cultural, para poner en valor la identidad regional



identificar los principales recursos territoriales y los obstáculos y riesgos naturales y, de otra, plantear las bases para su desarrollo y explotación. La realidad española es un buen ejemplo para ilustrar - desde el sur de Europa - la diversidad de los recursos territoriales y de los riesgos naturales y tecnológicos a escala europea. Los principales recursos territoriales como factores para un desarrollo territorial más sostenible y las actividades que van asociadas a estos recursos pueden sintetizarse en:

La variedad, riqueza y tamaño de los espacios naturales y de biodiversidad debido a la influencia mediterránea, a la atlántica y a la presencia de dos archipiélagos, traducándose todo ello en un elevado número de espacios protegidos.

La importancia del patrimonio cultural tanto en su variedad, como en sus patrones, urbanos y rurales, como los itinerarios culturales y ambientales.

La diversidad de los paisajes, derivada de las condiciones geográficas y de los procesos históricos de cultivo y ocupación del territorio.

Asociado a estos recursos territoriales se destacaron dos importantes actividades económicas planteadas en términos de sostenibilidad: Primero, la industria turística enfocada hacia un desarrollo sostenible junto con la educación ambiental y, en segundo lugar, la actividad agraria y forestal enfocada hacia una industria agroalimentaria de transformación

La planificación territorial, desde una visión integrada, es una de las herramientas para la sostenibilidad del desarrollo

ecológica de calidad. Estas actividades adquieren alta rentabilidad en determinadas áreas. En otras, la actividad cubre progresivamente un papel fundamental para mantener el hábitat rural y el cuidado y protección del territorio y del paisaje natural y cultural.

LA DIVERSIDAD ES LA FUERZA

La dimensión territorial europea de los recursos territoriales y la exigencia del desarrollo sostenible implican adoptar nuevos criterios como la prevención de riesgos, la creación de redes y el hacer un uso más integrado de los instrumentos de intervención. Como ejemplo de este nuevo enfoque integrado de la gestión del agua, incorporando el capital territorial, especialmente en la gestión de las cuencas hidrográficas, citó el Programa A.G.U.A emprendido por el Ministerio de Medio Ambiente.

Antonio Serrano señaló finalmente que no debe olvidarse que desde las regiones del sur se pueden destacar algunos ejemplos de posible atención financiera en las políticas de la UE sobre temas específicos, tales como: la atención a la gestión y prevención de riesgos en los lugares de interés natural (Red Natura 2000); sobre el desarrollo sostenible en áreas subregionales desfavorecidas, sobre la corrección de dinámicas insostenibles de degradación de áreas turísticas costeras o de marginalidad y degradación de áreas urbanas y metropolitanas y, por último, sobre la adecuación de las políticas a las directivas, como por ejemplo la Directiva Marco del Agua (calidad y disponibilidad de agua, riesgos de sequías, planes de saneamiento...) 

ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA

La Estrategia Territorial Europea centra su interés en el desequilibrio territorial, en el reconocimiento de nuevos factores como potencial de desarrollo vinculado a una nueva valoración de los recursos -como el cultural o el natural- que permita orientar la reestructuración de los sistemas productivos. Por tanto, dicha Estrategia apuesta por la ordenación del territorio, dota de operatividad al concepto de desarrollo sostenible y supone un cambio de lógica e invita a la necesidad de reflexionar sobre la idea de formalizar un modelo territorial innovador que supere los rígidos esquemas de las políticas sectoriales y, también, de las políticas territoriales.

En esta estrategia se plantean tres objetivos territoriales para toda la Unión centrados en el sistema urbano y aplicables, según su especificidad, a cualquier realidad geográfica. Son una respuesta a las principales tendencias del territorio europeo que, cada vez más fuertemente, evidencia una dualidad. Por un lado, la concentración creciente de actividad y riqueza (costes ambientales) y, por otro, el abandono o pérdida de función de otras regiones -periféricas o débiles-. Estos tres objetivos son:

- * Favorecer el desarrollo de un sistema urbano más equilibrado y policéntrico
- * Poner a su servicio estrategias integradas de transporte y de comunicación que permitan el acceso de los ciudadanos a los territorios y al conocimiento
- * Y, por último, estimular el desarrollo creativo, innovador e inteligente del patrimonio natural y cultural para poner en valor la identidad regional.