

Documento de trabajo sobre la cohesión territorial

para el Comité de las Regiones,
Grupo de trabajo sobre la cohesión de la Comisión COTER
Documento de trabajo para la reunión del 3 de abril de 2008

Herta Tödtling-Schönhofer · Tony Kinsella
Metis GmbH
(antes ÖIR-Managementdienste GmbH)

PRÓLOGO

El presente documento aspira a presentar el marco político y práctico en que se ha desarrollado el debate sobre la cohesión territorial dentro de la Unión Europea. Trata de ofrecer una visión completa, destacando algunos de los problemas y de las distintas estrategias que se han aplicado o que se están aplicando para su resolución a escala regional, nacional y europea.

No pretende ser un documento definitivo, sino presentar un resumen conciso de la situación y servir de estímulo para las deliberaciones del Grupo de trabajo sobre la cohesión territorial de la Comisión COTER.

El presente documento de trabajo ha sido elaborado con arreglo al contrato marco entre el CDR y ÖIR-Managementdienste GmbH (actualmente Metis GmbH) CRD/ETU/25A/2005, en virtud del formulario de pedido 1507 de 11.1.2008.

INTRODUCCIÓN

Evaluación de la dimensión territorial

La introducción de la cohesión territorial como objetivo de la Unión añade otra dimensión a la solidaridad como valor europeo fundamental. Refleja la creciente importancia de reaccionar ante cambios que no están confinados a las fronteras nacionales: la globalización de las economías, el cambio climático, la migración, el cambio demográfico y los problemas medioambientales. Los esfuerzos encaminados a impulsar una dimensión de la política regional se remontan al Grupo de Padua-Schioppa en 1987. Este grupo llegó a la conclusión de que la asignación de los recursos en el mercado interior debía ir acompañada de políticas regionales a fin de aumentar la eficacia. Esto dio lugar al paquete Delors y posteriormente al Acta Única Europea, donde la política regional se introdujo como una de las principales políticas comunitarias.

Las políticas del territorio – posteriormente llamadas políticas territoriales – engloban un conjunto de acciones más amplio que la asignación de Fondos Estructurales diferenciada por regiones. Incluyen un concepto más global, en el que se toman en consideración las cuestiones territoriales y los efectos de las políticas sectoriales sobre el territorio. La introducción de la cohesión territorial como objetivo de la Unión Europea refleja más de una década de esfuerzos políticos de las organizaciones regionales y de las autoridades nacionales y regionales. Se considera que este esfuerzo empezó oficialmente con la resolución de 1995 aprobada por la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE). Estas ideas se desarrollaron posteriormente a nivel de los Estados miembros con la PEOT¹. En ella se señalaba claramente que la ordenación europea del territorio no debería diseñarse de modo que se convirtiese en una competencia comunitaria. La Agenda Territorial² y la Carta de Leipzig³ han representado la última fase de este proceso – hasta ahora. En mayo de 2007, casi de forma paralela al nuevo proyecto de Tratado, en la reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial celebrada en Leipzig, los ministros responsables de la ordenación del territorio y su desarrollo de los Estados miembros de la Unión Europea aprobaron ambos documentos, que representan un importante paso adelante en la política de desarrollo territorial europea.

El Tratado de Reforma de la Unión Europea⁴ prevé que el objetivo de la cohesión territorial se incluya junto a los conceptos de cohesión económica y social. Reconoce que todos los ciudadanos de la UE deben tener acceso a los servicios esenciales, a una infraestructura y un conocimiento básicos. Se enumera la cohesión territorial como una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros, que otorgará a la Comisión un papel clave en el desarrollo de las políticas pertinentes. Así pues, si finalmente se ratifica a mediados de 2009, el Tratado apoyará definitivamente la dimensión

1 Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (1999).

2 Agenda Territorial de la Unión Europea: Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas.

3 Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles.

4 Título oficial actual: "Proyecto de Tratado (Tratado de Lisboa) por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea".

territorial de la política de cohesión territorial y también reforzará el papel de los entes locales en su aplicación. Además, el Comité de las Regiones tendrá un papel más importante en la supervisión del respeto del principio de subsidiariedad por los Estados miembros.

La cohesión territorial como concepto político

La "cohesión territorial" ha aportado una nueva dimensión al concepto de las políticas europeas, ya que el modelo social europeo se hace extensivo más allá de los individuos y los grupos sociales a los lugares y territorios. Es un concepto político basado en la solidaridad por el que se afirma que los ciudadanos no deben verse desfavorecidos por el lugar en que vivan o trabajen en la Unión. Esto añade una dimensión importante al debate sobre el modelo social, ya que sugiere que la calidad de los lugares afecta a las oportunidades económicas y sociales y a la calidad de vida.

A la luz de la Estrategia de Lisboa, los objetivos políticos para reforzar la cohesión territorial buscan lograr el desarrollo armonioso de los territorios:

- mejorando la fuerza, la diversidad y la identidad de los centros y redes urbanos como motores del desarrollo territorial en Europa;
- mejorando la accesibilidad multimodal mediante la integración a nivel de infraestructuras y territorial del transporte y las TIC en la UE;
- preservando y desarrollando la calidad y la protección de los valores naturales y culturales de Europa y desarrollando vínculos sostenibles entre el medio urbano y el rural;
- potenciando el atractivo y la habitabilidad de las zonas mediante un acceso razonable a los servicios esenciales, al conocimiento y a otros factores "blandos" dependientes del emplazamiento.

La política de cohesión ha abordado exclusivamente la asignación de recursos a las regiones. No obstante, la cohesión territorial no puede limitarse a una asignación de recursos a regiones específicas, sino que requiere urgentemente instrumentos viables para la coordinación de las políticas y la regulación. Es necesaria una mayor creatividad en términos de diseño de las políticas a fin de lograr un impacto territorial de las mismas y avances en la cohesión territorial. Para lograr estos objetivos son especialmente importantes tres planteamientos múltiples principales.

Un elemento esencial de este enfoque consistente en coordinar las políticas y las acciones es la gobernanza multinivel. Toda iniciativa importante en una región puede exigir la participación de varios ministerios nacionales, programas de los Fondos Estructurales, programas de desarrollo rural, medidas de política agrícola, y de otros socios europeos como el Banco Europeo de Inversiones. Esto puede crear auténticas dificultades a la hora de alcanzar niveles importantes de coordinación, dificultades que a menudo son mayores a medida que el nivel de gobernanza correspondiente está más alejado de la ejecución sobre el terreno. Así, puede aducirse que los entes regionales han de desempeñar un papel más destacado para facilitar este tipo de coordinación.

Prácticamente todas las políticas europeas afectan a los territorios de manera específica y diferenciada territorialmente. Toda política puede tener repercusiones diferentes en un único territorio. Así pues, es en las repercusiones territoriales de las políticas europeas donde se ponen de relieve tanto las sinergias como las contradicciones que conllevan los distintos objetivos de políticas individuales. Aunque la mayoría de las políticas tienen una dimensión territorial, el alcance del impacto territorial varía considerablemente. Aquellas políticas en las que la dimensión territorial ocupa un lugar central, incluso inevitable, incluyen la Política de Cohesión, la Política Agrícola Común y la Política de Desarrollo Rural, la Política de Medio Ambiente y la Política de Transporte.

Debe lograrse la coordinación y la cooperación entre las políticas estructurales y sectoriales en las regiones – y, por lo tanto, debe estar en las manos de los entes regionales. Debería seguir desarrollándose el análisis de las repercusiones territoriales de las políticas de la UE iniciado por la ESPON. Los requisitos mínimos acordados (ya propuestos por la ESPON) para evaluar el impacto territorial de las políticas serían una solución viable – más que la elaboración de un nuevo instrumento con un planteamiento metodológico específico. Podría valer la pena estudiar la posibilidad de ampliar la Evaluación Estratégica de Impacto Medioambiental a fin de incluir las dimensiones territoriales y aplicarlas en particular a los proyectos transnacionales y transfronterizos.

La cooperación territorial a nivel horizontal tiene igual importancia: ya se trate de una cuestión de coordinación del ordenamiento, de coordinación de las medidas de desarrollo local o de los proyectos transfronterizos en materia de turismo, diversificación económica, transporte o servicios, las regiones afrontan el desafío de lograr unos mecanismos de cooperación razonables dentro de los marcos existentes del objetivo 3, y más allá. La cooperación entre regiones también es importante dentro de los Estados miembros, en particular en los casos de zonas urbanas funcionales, donde los entes regionales deben ajustar los servicios, la infraestructura y la planificación. El marco de la AECT⁵ constituye una oportunidad interesante para integrar las dimensiones territoriales en las políticas regionales y sectoriales, ya que podría servir de plataforma adecuada para una mayor colaboración de las partes interesadas en las políticas territoriales. Este podría ser uno de los elementos de la contribución del Grupo de trabajo de la Comisión COTER al debate sobre la cohesión territorial.

El Comité de las Regiones podría desempeñar un papel activo en la promoción de instrumentos y procesos de cohesión territorial. Con arreglo a este planteamiento, se trata de coordinar las políticas y las medidas en un todo cohesionado, proporcionando así un juego coherente de herramientas y recursos para el desarrollo al territorio de que se trate – cualquiera que sea este último.

⁵

Agrupación Europea de Cooperación Territorial.

ÍNDICE

1.	Definición de la cohesión territorial	6
1.1	Cohesión territorial: concepto político y proceso político	6
1.2	La escala: dificultades para la definición de “territorio”	7
2.	Desafíos de la cohesión territorial	10
3.	Desafíos a la cohesión en territorios específicos	14
3.1	Lo urbano, lo rural y su entorno	14
3.2	Regiones fronterizas	17
3.3	Zonas con limitaciones geográficas específicas	18
4.	La dimensión territorial de las políticas de la UE	19
4.1	Principales políticas europeas territorialmente relevantes	19
4.2	Coordinación de las políticas	25
4.3	Instrumentos de las políticas	25
4.4	La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)	27
4.5	La Agenda Territorial y la Carta de Leipzig como avances importantes hacia las políticas territoriales	27
5.	Problemas para configurar el futuro de la política de cohesión	30
5.1	Concentración estratégica y enfoques integrados	30
5.2	Gobernanza, potenciales inexplorados o infrautilizados	31
5.3	Creación de capacidades y administración	31
5.4	Aprendizaje, cooperación y participación	33
5.5	Herramientas para integrar la dimensión territorial	33
5.6	La cohesión territorial: ¿cohesión o territorio?	34
5.7	Hacer campaña, comunicar e influir	35
6.	Bibliografía	36

1. DEFINICIÓN DE LA COHESIÓN TERRITORIAL

1.1 Cohesión territorial: concepto político y proceso político

El establecimiento de la cohesión territorial como objetivo de la Unión Europea refleja más de una década de esfuerzos políticos desarrollados por los entes regionales y otras partes interesadas. Se puede afirmar que estos esfuerzos dieron comienzo oficialmente con la resolución adoptada en 1995 por la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE).

El Tratado de reforma de la Unión Europea⁶, o Tratado de Lisboa, contempla en su redacción actual que el objetivo de cohesión territorial se incluya conjuntamente con los conceptos de cohesión económica y social. Reconoce que todos los ciudadanos de la UE deben disfrutar de un acceso similar a los servicios esenciales, a las infraestructuras y a los conocimientos básicos. Si el Tratado es ratificado, avalará definitivamente la dimensión territorial de la política de cohesión territorial y reforzará además el papel de las autoridades locales en su aplicación.

La Comisaria Europea de Política Regional, Danuta Hübner, en su discurso de clausura del Cuarto Foro sobre la Cohesión (Bruselas, septiembre de 2007), formuló las reflexiones siguientes⁷:

“...Cuando hablamos de políticas integradas, nos estamos refiriendo a un alejamiento de las estrategias sectoriales tradicionales en favor de otras estrategias basadas en criterios relacionados con los lugares... La cohesión territorial... ¿Qué implicaciones tiene esta nueva dimensión de la cohesión? ¿Debemos esforzarnos por establecer niveles de desarrollo a escala territorial, de forma similar a lo que sucede con las normas de carácter social y medioambiental? ... Analizamos la cohesión territorial desde una perspectiva “geográfica”, descomponiendo el territorio en multitud de pequeños fragmentos y tratando a cada uno de ellos por separado. De esta forma perdemos la visión de conjunto y debilitamos la coherencia global de las intervenciones en los ámbitos de la política... Tenemos que abandonar la estrategia territorial fragmentada.”

La “cohesión territorial” ha supuesto la incorporación de una nueva dimensión al concepto de políticas europeas, desde el momento en que el modelo social europeo se extiende, más allá de los individuos y los grupos sociales, a los lugares y territorios. Con ello se sugiere que los distintos modelos sociales no sólo configuran decisivamente la sociedad, sino también las modalidades de desarrollo y de funcionamiento de los territorios⁸. El Tercer Informe sobre la Cohesión ya indicó claramente que “las personas no pueden verse perjudicadas como consecuencia del lugar de la Unión

⁶ Actual denominación oficial: ‘Proyecto de Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea’.

⁷ Discurso de clausura de la Comisaria Hübner en el Cuarto Foro sobre la Cohesión, celebrado en Bruselas el 28 de septiembre de 2007.

⁸ Davoudi (2005).

donde les haya correspondido vivir o trabajar”. Se añade así una dimensión significativa al debate sobre el modelo social, al señalar que la calidad de los lugares concretos incide sobre las oportunidades económicas y sociales y sobre la calidad de vida.

La aplicación de este principio fundamental de igualdad de acceso implica el desarrollo de un proceso político de estrecha colaboración entre las instituciones locales, regionales, nacionales y europeas para la consecución de tal objetivo a través de un auténtico sistema de gobernanza multinivel. Las estipulaciones del Tratado así lo reconocen, al reforzar la función del Comité de las Regiones en la supervisión del cumplimiento por parte de los Estados miembros del principio de subsidiariedad. Nuestra historia común, incluidas las recientes experiencias de los Balcanes, nos ofrece instructivos ejemplos de las consecuencias potenciales de una forma de gobierno que no reconozca o no persiga esta meta de igualdad territorial para todos sus ciudadanos. Por consiguiente, la cohesión territorial debería convertirse en un elemento central de la gama de políticas, programas y actividades de la UE, prestándose especial atención a la evaluación de los efectos que estos últimos producen sobre ella en el conjunto de la Unión. El documento de referencia de la Agenda Territorial (reunión informal de ministros, 2007b) ofrece una útil definición de este concepto. La Agenda Territorial utiliza y explica por primera vez este nuevo concepto de cohesión territorial, contemplándolo como un objetivo del mismo rango que la cohesión social y económica. La función de la cohesión territorial se define así:

- La orientación de las políticas de desarrollo territorial, tanto regionales como nacionales, hacia un mejor aprovechamiento del potencial regional y de las capacidades territoriales, es decir, de la diversidad territorial y cultural de Europa; así pues, las políticas deberán diversificarse con arreglo al contexto territorial.
- Un mejor posicionamiento de las regiones europeas mediante el reforzamiento de su perfil y la cooperación transeuropea destinada a facilitar su conectividad e integración territorial.
- El fomento de la coherencia de las políticas de la UE que tengan repercusiones territoriales, tanto horizontal como verticalmente, de forma que contribuyan al desarrollo sostenible a nivel nacional y regional.

1.2 La escala: dificultades para la definición de “territorio”

Cuando hablamos de estrategia territorial, surge la pregunta acerca de la escala territorial relevante. Los problemas territoriales – estructuras, desarrollo y objetivos políticos – pueden ser observados en función de distintas escalas geográficas, desde una perspectiva estadística y política.

Al nivel estadístico, la medición de la “cohesión territorial” no es un ejercicio que pueda limitarse meramente a datos e indicadores. El indicador más ampliamente utilizado en las políticas de cohesión es el “PIB per cápita”. Las regiones que están por debajo del 75 % de la media de la UE se definen como “menos desarrolladas” y se convierten en objetivo para las políticas de cohesión. Se utilizan distintos niveles geográficos (NUTS 1, 2 y 3) para describir las variaciones del PIB, y la evolución a lo largo del tiempo muestra las regiones que están avanzando y las que van a la zaga.

La ESPON⁹ ha elaborado un método de tres niveles para la interpretación de los resultados: los niveles micro (local/regional), meso (nacional/transnacional) y macro (europeo). También es necesario tener en cuenta las perspectivas globales y las correspondientes al entorno inmediato y a la ubicación. La ESPON ha tratado de superar las deficiencias de los indicadores existentes desarrollando innovadores mapas sintéticos y visualizaciones gráficas del territorio europeo, que van mucho más allá de los indicadores estadísticos utilizados tradicionalmente¹⁰. De este modo ha sido posible por vez primera levantar un mapa integral del territorio europeo. Sin embargo, no se debe confundir la cartografía con la medición: se han desarrollado distintos aspectos (crecimiento, mercado de trabajo, especialización económica, áreas urbanas funcionales, diversificación, accesibilidad, patrimonio cultural, riesgos naturales, condiciones del territorio, etc.), pero sería excesivo pretender un conjunto completo de indicadores.

Si pasamos de la perspectiva analítica a la política, surge una complicación adicional debido a que en determinados Estados miembros el término “región” se utiliza para fines de planificación y estadística, aunque se trate de regiones carentes de existencia administrativa o política.

El grupo de trabajo de la UE sobre la gobernanza multinivel nos da una idea de la complejidad del tema al distinguir en 2001¹¹ las siguientes categorías de estructuras estatales:

- Estados unitarios (centralizados) caracterizados por la existencia únicamente de circunscripciones administrativas infranacionales de nivel local. Puede haber circunscripciones de nivel regional para fines administrativos, pero subordinadas a la autoridad central.
- Estados unitarios descentralizados que han emprendido un proceso de reforma para la creación de órganos regionales electos por encima del nivel local.
- Estados unitarios regionalizados, caracterizados por la existencia de Gobiernos regionales elegidos con rango constitucional, competencias legislativas y un alto grado de autonomía.
- Estados federales, caracterizados por una distribución de competencias garantizada constitucionalmente.

De este modo, toda reflexión sobre el modelo territorial necesita tener en cuenta no solamente las características de la región específica – al nivel que se considere apropiado –, sino también el margen de maniobra de los organismos territoriales correspondientes. En el capítulo siguiente ampliaremos estos conceptos desde la perspectiva urbana/rural y para el caso de las regiones fronterizas.

⇒ *¿Significa lo anterior que no es posible dar una definición de “territorio” basada en un amplio consenso y fácil de entender, que pueda utilizarse en los 27 Estados miembros? Todas y cada una de las imágenes creadas por los indicadores, sean éstos simples o complejos, ofrecen*

⁹ Informe de síntesis ESPON, p. 13 y ss.

¹⁰ Véase: Importancia del territorio para la competitividad y la cohesión. Tercer informe de síntesis ESPON, resultados del otoño de 2006.

¹¹ http://ec.europa.eu/governance/areas/group10/report_en.pdf.

únicamente indicaciones generales sobre las estructuras y las tendencias, y sirven como instrumento de comparación para la región, describiendo su situación en relación con las demás.

⇒ *La segunda pregunta planteada al grupo de trabajo de la Comisión COTER era la relativa a la finalidad de estos esfuerzos. La ESPON facilita imágenes sólidas y completas del territorio europeo, que pueden servir para ilustrar el debate.*

Surge así un segundo conjunto de temas objeto de debate: la definición de “cohesión”, en lugar de la definición del “territorio”.

2. DESAFÍOS DE LA COHESIÓN TERRITORIAL

El *Estudio económico de la Unión Europea 2007* de la OCDE comenta en relación con la política de cohesión que “hasta ahora, su trayectoria ha sido desigual; las diferencias regionales no disminuyen, o lo hacen muy lentamente. El presupuesto es demasiado reducido para colmar de forma apreciable la brecha entre las rentas, por lo que el desafío consiste en obtener el máximo beneficio de los fondos disponibles”¹².

La OCDE ha calculado que, al ritmo actual, las políticas de cohesión necesitarían 170 años para reducir en un 50 % las divergencias entre las regiones europeas. En el mejor de los casos, los actuales esfuerzos en favor de la cohesión se dirigen lentamente en la que por lo general se considera la dirección correcta. El Cuarto informe sobre la cohesión afirma que en 2005 tres de los nuevos Estados miembros (CY, SI, CZ) habían alcanzado el 75 % del PIB medio per cápita de la UE-27, y las previsiones indican que en 2016 seis países más podrían alcanzar este mismo nivel (los tres países bálticos, Hungría, Malta y Eslovaquia). Polonia, Bulgaria y Rumanía pueden tardar bastante más en conseguirlo¹³.

Aunque en términos nacionales la convergencia está aumentando, las disparidades regionales son cada vez más acusadas en los países de rentas bajas, debido a una alta concentración del crecimiento en las regiones que albergan la capital y en su entorno, especialmente en el caso de Varsovia, Praga, Budapest, Sofía y Bucarest¹⁴.

Las reducciones presupuestarias podrían obstaculizar los esfuerzos de cohesión

El primer reto lo constituyen, desde luego, el presupuesto de la UE y las decisiones de los gobiernos nacionales acerca de las dotaciones presupuestarias totales. Si el análisis de la OCDE es correcto, está claro que cualquier disminución de los recursos presupuestarios tendrá un efecto negativo sobre los esfuerzos dirigidos a la cohesión territorial.

⇒ *Si con el ritmo de gasto actual, y suponiendo que la tasa de progreso permanezca relativamente constante, se van a necesitar 170 años para reducir en un 50 % las desigualdades regionales, ¿cuánto tiempo más tardará la UE en alcanzar los objetivos del Tratado en caso de que se reduzcan, o bien el presupuesto global, o bien el capítulo destinado a las políticas de cohesión?*

Las ampliaciones pasadas y futuras de la Unión representan un desafío sin precedentes para la competitividad y la cohesión

¹² www.oecd.org/dataoecd/60/48/39311348.pdf, OCDE París 2007, p. 10.

¹³ Crecimiento de las regiones, desarrollo de Europa. Cuarto informe sobre la cohesión económica y social, 2007.

¹⁴ Entre 1995 y 2004, medido como incremento de su participación en el PIB nacional.

La cuestión de las futuras ampliaciones de la UE puede desempeñar asimismo un papel decisivo. La posibilidad de que la UE trate de desarrollar una estrategia global relativa a la adhesión de los países de los Balcanes puede traer consigo la inclusión de importantes paquetes de ayudas de preadhesión durante el actual período presupuestario 2007-2013.

En caso de que la Unión elabore dicha estrategia global para la adhesión de los siete Estados de los Balcanes (Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro y Serbia), algunos de ellos podrían convertirse en miembros antes de 2013, y otros podrían llegar a serlo durante el período 2014-2020.

Cualquier tipo de estrategia global para los Balcanes conllevará un imperativo de estabilidad política, que seguramente requerirá importantes recursos presupuestarios.

- ⇒ *La financiación que se necesita en un escenario semejante, ¿será transferida en parte del presupuesto general, o se recurrirá a dotaciones presupuestarias especiales? Lo anterior puede representar un elemento nuevo, o al menos adicional, a la hora de hacer un planteamiento general del presupuesto de la UE.*
- ⇒ *Cualquier recorte de los recursos destinados a la cohesión, tanto al nivel de la financiación total como en lo relativo al porcentaje sobre el presupuesto global de la UE, también podría ser aprovechado como argumento negativo en las deliberaciones sobre la adhesión de Turquía, debido a la insuficiencia de los recursos disponibles.*

El envejecimiento de la población y las migraciones agudizan la competencia en torno a la mano de obra cualificada

Los factores demográficos también inciden directamente sobre la cohesión territorial. La despoblación representa un problema específico para algunas regiones rurales y periféricas. El 20 % de la población europea vive en regiones rurales, y existen indicios de una tendencia a la contraurbanización y la “revitalización rural”. En algunas partes de Europa, la gente se aleja de las grandes ciudades para vivir en el campo. Cada semana, 1 700 personas abandonan las ciudades en Gran Bretaña. En Francia, algunas regiones rurales, incluso las aisladas, están asistiendo a un crecimiento de la población.

Este proceso opuesto a la urbanización está provocando una revitalización del campo, especialmente en las zonas situadas dentro de las densas redes urbanas del centro y el noroeste de Europa, pero también en el sur y en los países nórdicos. Los jóvenes, por el contrario, siguen abandonando las zonas rurales aisladas para ir a vivir en las ciudades. Esta migración es especialmente evidente en el centro de España y en Portugal, Finlandia, Noruega y Suecia¹⁵.

Las estadísticas sin elaborar pueden a veces enmascarar este fenómeno. Los jóvenes abandonan las zonas rurales para trabajar y estudiar. Desde el punto de vista numérico, la tendencia puede verse

¹⁵ Importancia del territorio para la competitividad y la cohesión, Tercer informe de síntesis ESPON, Luxemburgo 2006, p. 50.

contrarrestada por los habitantes de las ciudades que adquieren segundas residencias y por los jubilados que se retiran a vivir en el medio rural. Estos flujos de entrada pueden suponer una mayor presión sobre los servicios públicos, sin la contrapartida de una contribución importante a las economías locales.

La población rural de la UE muestra un incremento anual del 0,35 %, pero esta cifra promedio oculta grandes diferencias entre regiones, que oscilaron entre el -13 % y el +31 % de variación en la segunda mitad de la década de 1990. Las regiones que han experimentado el mayor declive corresponden a Alemania (en particular las zonas orientales), Francia, España, Portugal, norte y sur de Europa del Este, y a las regiones periféricas de Suecia y Finlandia¹⁶.

El envejecimiento de la población plantea problemas tanto a las regiones urbanas como a las rurales. Esta tendencia demográfica plantea importantes desafíos para un abanico de políticas públicas que va desde los servicios educativos, pasando por la asistencia sanitaria, hasta el problema global de la financiación de los sistemas de pensiones. La mayor edad de la población y la migración afectan a las regiones de distinto modo, pero en general endurecen la competencia en torno a los trabajadores cualificados y a la prestación de servicios de interés general.

El cambio climático, la energía y la globalización como desafíos regionales

El cambio climático ha pasado de ser un motivo de preocupación a convertirse en un riesgo reconocido. Aunque no estamos todavía en condiciones de prever exactamente ni el ritmo del cambio climático ni sus patrones regionales específicos, sí es posible identificar algunos de sus desafíos.

Aunque la totalidad de las regiones se verán afectadas por episodios más frecuentes de condiciones meteorológicas extremas (tormentas, inundaciones, sequías), algunas de ellas deberán hacer frente a problemas específicos. La elevación del nivel de mar representa una amenaza obvia para las regiones costeras. La subida de las temperaturas ya está provocando la emigración hacia el norte de algunas especies de animales y de plantas, con los problemas consiguientes para la salud de los animales, de los cultivos y de las personas en las regiones mediterráneas. Las regiones montañosas, en las que el turismo de invierno constituye una fuente importante de ingresos, ven amenazados sus medios de vida por unas precipitaciones de nieve erráticas o en descenso. El aumento de la temperatura del mar repercute en la reproducción y distribución de las distintas especies marinas, lo que supone un problema adicional para un sector pesquero que ya atraviesa por graves dificultades.

El alza de los precios de la energía, especialmente la de los productos petrolíferos, plantea problemas específicos para las regiones rurales y remotas en el ámbito económico y de infraestructuras. Las regiones rurales no suelen estar bien comunicadas por ferrocarril, y donde estos servicios existen lo más probable es que la tracción sea diésel y no eléctrica. Las regiones escasamente pobladas son más dependientes del vehículo particular que las zonas urbanas, por lo que las actividades económicas y sociales se ven afectadas de forma más directa por los precios al alza de los combustibles.

¹⁶ Ibid, p.53.

La UE está cada vez más integrada en una economía global, en la que sectores como la agricultura, que en el pasado apenas se veían afectados por la competencia global, se encuentran ahora sometidos directamente a sus efectos. Esta creciente globalización complica aún más los esfuerzos para elaborar una visión regional de conjunto, dado que sus efectos y consecuencias pueden perfectamente variar entre las diferentes regiones y dentro de cada una de ellas.

Teniendo en cuenta la envergadura y la escala de estos desafíos, las respuestas políticas corresponden a diferentes centros de decisión a nivel europeo, nacional y regional. Los intentos de resolver los distintos aspectos de este problema, como son el apoyo a las familias y los servicios educativos, o las variantes regionales de la política de inmigración, pueden tropezar con dificultades si se realizan bajo el concepto de cohesión territorial.

⇒ *¿Cómo pueden las autoridades regionales desempeñar un papel en la formulación de las propuestas políticas, o en la definición de los proyectos piloto, en aquellos ámbitos que suelen estar celosamente protegidos como prerrogativas nacionales?*

3. DESAFÍOS A LA COHESIÓN EN TERRITORIOS ESPECÍFICOS

3.1 Lo urbano, lo rural y su entorno

Europa es una de las partes del mundo más urbanizadas. Las regiones metropolitanas, las ciudades y las demás áreas urbanas constituyen una característica fundamental de la estructura territorial y del espacio vital para más del 75 % de los ciudadanos europeos. Se considera que las ciudades son los motores principales del desarrollo económico y de la competitividad europea y regional. Las zonas urbanas – o más exactamente las regiones urbanas funcionales – son los principales productores de conocimiento y creatividad en prácticamente todos los países europeos, así como los centros de la cultura, la economía y la innovación en Europa. Evidentemente, influyen de forma significativa sobre la cohesión territorial.

La eficacia de las medidas de cohesión en la UE actual es algo más positiva de lo que señala el informe de la OCDE citado anteriormente. La concentración de la prosperidad económica en el tradicional “pentágono”¹⁷ de la UE Londres-París-Milán-Múnich-Hamburgo está disminuyendo, a medida que aparecen nuevos “minicentros” como Dublín, Madrid, Helsinki, Estocolmo, Varsovia, Praga, Bratislava y Budapest como núcleos de desarrollo. Esta tendencia oculta en cierto modo la creciente concentración de la riqueza en las capitales y en las principales ciudades de cada país. La participación de las capitales en el PIB nacional aumentó en el período 1995-2004 en el 9 %, mientras que su población lo hizo sólo en el 2 %.

Crecimiento urbano

La ESPON ha identificado 76 Áreas Metropolitanas de Crecimiento Europeas (AMCE)¹⁸. Todas las capitales están incluidas. Solamente 18 de las 76 AMCE están situadas en el “núcleo europeo”, lo cual pone de manifiesto la importancia de las zonas urbanas situadas fuera de dicho núcleo tradicional. Madrid, Barcelona, Roma, Viena, Copenhague y Estocolmo – todos ellos “puntos calientes aislados” en el exterior del pentágono – muestran un gran dinamismo. Incluso las AMCE más pequeñas, cuya actividad no alcanza un nivel tan alto (como son Cork, Tallin, Riga, Vilnius y Sevilla), se hallan ubicadas en regiones que ostentan los índices de crecimiento económico más elevados. Las previsiones demográficas señalan que el aumento de la población estará ligado a las zonas urbanas – y rurales – que ofrezcan unas condiciones de vida atractivas. Sin embargo, las ciudades no son

¹⁷ Este “pentágono” abarca el 14 % del territorio ESPON (la UE-27, más Suiza y Noruega), el 32 % de su población y el 46 % del PIB, concentrando el 75 % de la inversión en I+D y el nivel más elevado de accesibilidad multimodal (Informe de síntesis ESPON 2006, p. 15)

¹⁸ Para su definición se utilizan seis criterios: el volumen de población; la competitividad (VAB de la industria); la solidez de la base de conocimientos (p.ej., una de las medidas es el número de estudiantes universitarios); la accesibilidad (número de pasajeros de los aeropuertos, y volumen de carga en los puertos); el acceso a la toma de decisiones (el número de sedes de las primeras 1500 empresas europeas); el acceso a la administración pública (calculado con arreglo al nivel máximo de los organismos públicos allí situados); y el turismo (definido mediante el número de camas).

solamente centros de riqueza y de éxito, sino también puntos focales de pobreza, desempleo, segregación social, inseguridad y amenazas para el medio ambiente¹⁹.

La especial atención que se presta a estas grandes ciudades puede hacer que pasen desapercibidos los centros urbanos más pequeños. Europa es un continente de ciudades pequeñas y medianas (SMESTO). El 72 % de la población europea vive en ciudades (con arreglo a su definición administrativa) de menos de 100 000 habitantes. Las SMESTO son importantes para la competitividad y la cohesión europeas, pero su contexto regional suele recibir una atención muy escasa. Para desarrollar su potencial tienen que abordar el problema de su 'localización territorial'. Esto implica comprender su función respecto a las zonas circundantes y sus relaciones con ellas²⁰. Una conclusión importante de los estudios de la ESPON es la relevancia de la especialización funcional de las regiones metropolitanas europeas. Las pequeñas y medianas aglomeraciones de toda Europa pueden ser unos actores clave para determinadas funciones, adquiriendo con el tiempo una mayor importancia.

Otro aspecto importante del crecimiento urbano es la suburbanización: se trata de una tendencia constante de las ciudades europeas. Entre 1996 y 2001, en el 90 % de las aglomeraciones urbanas la población de los suburbios creció a un ritmo superior a la del centro de la ciudad. Una tercera parte de estas aglomeraciones urbanas ha experimentado un declive en su población, y casi todas las demás han visto crecer los suburbios al tiempo que decaían los centros de las ciudades. La suburbanización de la actividad económica puede conducir al declive económico de los centros tradicionales de las ciudades, y a una mayor presión sobre el sistema de transporte urbano.

- ⇒ *Los entes regionales y locales desempeñan un papel evidente a la hora de resaltar la importancia fundamental de las SMESTO en relación con sus homólogos a nivel nacional y europeo.*
- ⇒ *Dichos entes se enfrentan asimismo directamente con el problema de tener que responder a la necesidad de cooperar más allá de sus fronteras oficiales a la hora de plantear iniciativas y estrategias de desarrollo y cohesión territorial. La suburbanización y la cooperación adecuada entre las ciudades y sus alrededores representan un importante desafío para las autoridades locales.*

Dicotomía urbano-rural

Entre las zonas rurales se da una gran diversidad, y desde luego no todas son desfavorecidas o económicamente débiles. Existen unas regiones prósperas y otras débiles, unas zonas en las que predomina aún la agricultura y otras en las que hace tiempo que no es así.

¹⁹ El PIB no refleja adecuadamente estas circunstancias. La Auditoría Urbana, un estudio emprendido por la DG Regio, ha recopilado un inventario de indicadores para medir la calidad de vida de las ciudades.

²⁰ Importancia del territorio para la competitividad y la cohesión, Tercer informe de síntesis ESPON, Luxemburgo 2006, pp. 39-41.

A veces se tiende a analizar el desarrollo regional y la cohesión territorial en términos de una relación de competencia entre las zonas urbanas y las rurales. Existen indicios de que en realidad este enfoque puede no reflejar exactamente algunos de los auténticos problemas planteados por el desarrollo.

La Comisaria Hübner se ha referido a este debate al señalar que:

“Las estrategias exclusivamente “rurales” o “urbanas” puede que estén prescindiendo de una dimensión importante de la competitividad regional. Las regiones rurales reciben productos y servicios de las regiones adyacentes, y venden a éstas lo que producen. Dicho de otro modo, los intercambios económicos trascienden generalmente las fronteras tradicionales entre los ámbitos rural y urbano. Pensar únicamente en términos de regiones “rurales” y “urbanas” puede llevar a pasar por alto los auténticos núcleos impulsores de la economía regional. La distinción entre regiones “urbanas” y “rurales” se olvida de las regiones “económicas” reales”²¹.

La ESPON distingue tres tipos de zonas rurales y de relaciones urbano-rurales²²:

- a) Algunas zonas rurales – las denominadas zonas periurbanas – mantienen relaciones simbióticas con las zonas urbanas adyacentes, en las que los flujos de personas, capitales, bienes, información, tecnología y estilos de vida contribuyen al crecimiento continuado, aunque también a la expansión desmedida de las ciudades.
- b) Las ciudades situadas en las zonas rurales son polos de desarrollo importantes, facilitando el acceso a una variedad de servicios básicos y actuando como motores para la diversificación.
- c) Las zonas rurales en lugares remotos se enfrentan a diversos desafíos demográficos y requieren

Cuadro nº 1: La dificultad de definir lo urbano y lo rural

El modelo rural–urbano es un buen ejemplo ilustrativo del desafío que se plantea a los análisis y las políticas territoriales. Lograr una descripción más diferenciada de los modelos territoriales no es un ejercicio trivial, como se demuestra con la delimitación, aparentemente sencilla, entre las zonas “rurales” y “urbanas”. La Comisión ha utilizado de forma consistente la metodología de la OCDE y sus derivaciones, por ejemplo en las Directrices Estratégicas para los PDR 2007-2013, basada en la densidad de población²³, en el Cuarto Informe sobre la cohesión económica y social²⁴ o en los informes de desarrollo rural²⁵. Las regiones se clasifican en una de las tres categorías siguientes:

21 Discurso de clausura de la Comisaria Hübner en el Cuarto Foro sobre la Cohesión, celebrado en Bruselas el 28 de septiembre de 2007.

22 ESPON (2006).

23 OCDE, Creando indicadores rurales para la formulación de la política territorial, París 1994.

24 Crecimiento de las regiones, desarrollo de Europa (2007).

25 Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (2006).

- Región predominantemente rural: cuando más del 50 % de su población vive en núcleos de población rurales (con menos de 150 habitantes por km²).
- Región intermedia: cuando entre el 15 % y el 50 % de su población vive en núcleos de población rurales.
- Región predominantemente urbana: cuando menos del 15% de su población vive en núcleos de población rurales.

La metodología de la OCDE es la única definición de zona rural reconocida internacionalmente. Sin embargo, en ocasiones se considera que los resultados de la misma no reflejan correctamente el carácter rural de las regiones, especialmente cuando estas últimas tienen una alta densidad de población. Por otra parte, tampoco reflejan los vínculos funcionales de las zonas rurales con las aglomeraciones urbanas, ni su grado de desarrollo autónomo. A pesar de todo, representa una base de partida aceptable.

Los factores tangibles, como son las infraestructuras, la mano de obra cualificada, la inversión y la base empresarial se considera que son los determinantes principales de los resultados económicos. Sin embargo, existe una creciente aceptación de que los factores de tipo “soft”, como son los culturales, medioambientales y sociales, así como los conocimientos locales y el sistema regional de innovación contribuyen igualmente al crecimiento y al desarrollo. Una mejor comprensión de la combinación de los factores que determina el crecimiento, incluyendo la importancia del espíritu empresarial local y de las relaciones urbano-rurales, puede facilitar la cohesión territorial global.

⇒ *¿Cómo pueden las autoridades regionales llamar más la atención sobre esta realidad? ¿Qué propuestas pueden plantearse para mejorar la convergencia? ¿Cómo pueden encajar tales propuestas en una estrategia más integrada para la cohesión territorial?*

3.2 Regiones fronterizas

Las regiones fronterizas con frecuencia se han visto desfavorecidas en cuanto a su accesibilidad y desarrollo económico, al estar situadas en las periferias nacionales. Dentro de la UE-15 se han producido avances significativos en materia de intercambios y de proyectos transfronterizos, y las regiones fronterizas han tratado de utilizar a fondo las posibilidades de integración. El programa Interreg sirve para apoyar este proceso. Sin embargo, existen posibilidades importantes para las aglomeraciones urbanas transfronterizas que, por distintas razones, siguen sin ser explotadas. Esto es algo que llama especialmente la atención, ya que el 23 % de las ciudades europeas disponen de áreas potenciales de cercanías que traspasan alguna frontera nacional. El desarrollo transfronterizo se halla bastante atrasado en los nuevos Estados miembros.

En el conjunto de Europa existe una gran variedad de regiones fronterizas. Las últimas ampliaciones han modificado notablemente la estructura de las fronteras de la Unión Europea. En la UE-15, el 81,5 % del total de las fronteras eran marítimas, y sólo el 18,5 % terrestres. Esta proporción ha cambiado considerablemente, ya que en la actualidad algo menos del 40 % de las fronteras son marítimas y más del 60 % son fronteras terrestres.

La ampliación no sólo ha dado un mayor peso a las fronteras, sino que ha alterado su distribución dentro del territorio de la UE. Más del 50 % de las fronteras terrestres europeas se encuentran ahora en los nuevos Estados miembros. También ha aumentado la proporción de las fronteras exteriores de la UE que está formada por fronteras terrestres.

Los resultados de las investigaciones demuestran que las fronteras pueden tener aún consecuencias significativas, especialmente para los nuevos Estados miembros de Europa Central y Oriental. Aunque los progresos generales en materia de integración están reduciendo el efecto barrera de estas fronteras, todavía quedan muchas dificultades por superar. Existen aún regiones fronterizas NUTS 3 en la zona de ampliación en las que no existen puntos de cruce de fronteras con una carretera internacional.

Las regiones fronterizas con terceros países son frecuentemente las más subdesarrolladas de los nuevos Estados miembros. En definitiva, el nivel de integración territorial ya existente en una región fronteriza determina de forma importante la estrategia a elegir²⁶.

⇒ *¿Que papel pueden desempeñar los entes regionales en el tratamiento de esta situación? ¿Existen propuestas específicas que puedan plantearse? ¿Es la aparición de las eurorregiones un factor positivo? ¿Se debe seguir fomentando? ¿Es aplicable a las fronteras exteriores de la Unión? ¿Qué impresión se han formado los entes regionales participantes de sus experiencias en la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)?*

3.3 Zonas con limitaciones geográficas específicas

Existe un cierto número de zonas en la UE cuya ubicación y características específicas limitan su potencial de desarrollo. Se trata de las islas, de las zonas escasamente pobladas en el extremo septentrional y de algunas regiones de montaña. Suelen caracterizarse por una población decreciente y envejecida, por una accesibilidad reducida y por las amenazas ambientales (incendios, sequías e inundaciones). Las zonas ultraperiféricas de la UE padecen también las consecuencias de su lejanía, de unos rasgos topográficos adversos, del clima, de las escasas dimensiones de su mercado y de la dependencia de un número limitado de productos. Aunque estos factores negativos representan graves obstáculos para el desarrollo, las características geográficas específicas de las montañas, costas e islas pueden ofrecer también oportunidades únicas que deberían ser aprovechadas.

²⁶ Importancia del territorio para la competitividad y la cohesión, Tercer informe de síntesis ESPON, Luxemburgo 2006, pp. 59-60.

4. LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LAS POLÍTICAS DE LA UE

El fortalecimiento de la cohesión territorial significa la integración de la dimensión territorial dentro de la UE y de las políticas nacionales y regionales, no la creación de una política territorial “de arriba abajo” o independiente. En la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas no se ha tenido en cuenta de manera activa la dimensión territorial. No existe una gobernanza territorial eficaz.

4.1 Principales políticas europeas territorialmente relevantes

Prácticamente todas las políticas europeas repercuten sobre los territorios, en modos específicos y diferenciados territorialmente. Cualquiera de las políticas puede ejercer distintos efectos sobre un mismo territorio. Por este motivo, donde mejor se pueden observar tanto las sinergias como las contradicciones inherentes a los diferentes objetivos es en los efectos territoriales de las políticas europeas. Aunque la mayoría de las políticas tienen una dimensión territorial, el alcance de los efectos territoriales varía considerablemente. Entre las políticas en las que la dimensión territorial ocupa una posición central e incluso inevitable se incluyen la Política de Cohesión y la Política Agrícola Común, así como las políticas relativas al desarrollo rural, al medio ambiente y al transporte.

Las políticas de cohesión como instrumento principal de la cohesión económica, social y territorial

Aplicadas a través del FEDER, del FSE y del Fondo de Cohesión, estas políticas se dirigen a promover la cohesión económica, social y territorial. En el actual período presupuestario su dotación es de 308 000 millones de euros (a los precios de 2004), lo que equivale al 35,7 % del presupuesto total de la UE.

Al cofinanciar el desarrollo regional, la Política de Cohesión de la UE incide directamente sobre el territorio. También tiene consecuencias territoriales directas para las regiones que se ven perjudicadas a causa de su situación geográfica, es decir, las regiones insulares y remotas (como es el caso de las regiones ultraperiféricas o de las árticas), o las de montaña, desde el momento que promueven una mejor accesibilidad, especialmente en lo relativo a los servicios de interés económico general, sosteniendo la actividad económica y fomentando su diversificación sobre la base de sus capacidades endógenas y de sus recursos naturales.

Gracias a su régimen de aplicación, estos fondos influyen sobre la gobernanza, la asociación, la programación y la planificación plurianual. La política de cohesión puede también desempeñar un papel esencial para mejorar la situación de las regiones transfronterizas y de las zonas transnacionales más amplias.

Cuadro nº 2: Efectos territoriales de los Fondos Estructurales

De acuerdo con el estudio de la ESPON *Efectos territoriales de los Fondos Estructurales*²⁷, la asignación de fondos a las regiones y la forma de intervención afectan al desarrollo territorial. Este estudio examina la contribución de los Fondos Estructurales a la cohesión territorial en los niveles macro, meso y micro.

Al nivel macro, solamente se ha podido constatar una pequeña contribución a la cohesión territorial (medida en términos de crecimiento económico, empleo, desarrollo demográfico y transporte). Sin embargo, la financiación ha servido para apoyar una mayor actividad y regeneración económica, y para mejorar la calidad del desarrollo económico en toda la Unión. En cuanto a los ámbitos de intervención, las ayudas directas al desarrollo territorial se pueden apreciar sobre todo en el terreno de la accesibilidad. La ayuda de los Fondos Estructurales ha supuesto además el establecimiento de una agenda y una función innovadora que incide sobre los modelos de desarrollo territorial al nivel macro.

Al nivel meso, los Fondos Estructurales ejercen un impacto territorial directo, a través de las prioridades establecidas en los programas. Las más relevantes para el desarrollo policéntrico son el desarrollo endógeno y el incremento de la competitividad y accesibilidad regional. Los Fondos Estructurales ejercen un efecto indirecto, al promover el desarrollo económico intersectorial y al actuar como mecanismo regulador de las demás políticas.

Al nivel micro, los principales efectos territoriales se consiguen mediante las medidas directas de los programas, en particular las relativas a las infraestructuras de transporte locales y regionales y a la especialización económica.

Se ha afirmado también que estos efectos positivos se han visto debilitados por las cargas administrativas, la fragmentación de las zonas subvencionables y la aversión al riesgo inherente a los reglamentos de los fondos. En cierta medida estos problemas han sido abordados por las directrices de la política de cohesión para 2007-2013.

Uno de los tres objetivos específicos actuales se refiere a la “cooperación territorial”, que es continuación de la iniciativa comunitaria Interreg III. Trata de reforzar la cooperación transfronteriza mediante las iniciativas conjuntas a nivel local y regional, la cooperación transnacional dirigida a lograr un desarrollo territorial integrado y ajustado a las recomendaciones de la Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT), y la colaboración e intercambio de experiencias entre las regiones.

También se ha creado un nuevo instrumento para el apoyo a la cooperación territorial: la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). (Véase el capítulo 4.4).

²⁷ ESPON 2.2.1, 2006.

La PAC y el desarrollo rural – efectos contrapuestos sobre los territorios

La Política Agrícola Común (PAC) y la Política de Desarrollo Rural (PDR) europeas, que han sido objeto de un amplio debate, representaron el 36,5 % de presupuesto global de la UE en 2005, y alcanzan la cifra de 293 000 millones de euros para el período 2007 a 2013, lo que equivale casi al presupuesto de la cohesión. Sin embargo, la PAC nunca fue concebida para apoyar la cohesión, y hasta hace poco apenas se sabía nada acerca de sus efectos territoriales.

Las asignaciones financieras de la PAC actúan en ocasiones como contrapeso a las políticas de cohesión de la UE: El *Estudio de la ESPON sobre el impacto territorial de la PAC*²⁸ llegaba a la conclusión de que la política de apoyo al mercado tiende a beneficiar a las zonas rurales más desarrolladas, las que cuentan con explotaciones agrícolas de mayor tamaño, tasas de desempleo inferiores y crecimiento poblacional superior a la media, y que suelen estar situadas en las regiones del norte y oeste de Europa. Esta concentración del gasto en las regiones más ricas de la UE no es sorprendente, dado que el apoyo al mercado (el primer pilar de la PAC) no fue diseñado para fines de cohesión. Su segundo pilar, que es el desarrollo rural, actualmente se apoya en un único instrumento, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

Cuadro nº 3: Impacto territorial de la Política de Desarrollo Rural

La reforma de la PAC iniciada en junio de 2003 y continuada en 2004 incluía medidas para reforzar el desarrollo rural, transfiriendo fondos desde el primer pilar (apoyo al mercado y a las rentas) al segundo pilar (desarrollo rural). Al propio tiempo se amplió el alcance de la Política de Desarrollo Rural, al objeto de dar respuesta a la creciente preocupación del público por la calidad de los alimentos, la protección del medio ambiente y el bienestar de los animales. Así pues, la actual reforma de la PAC ha traído consigo un aumento gradual de sus efectos sobre la cohesión, al desplazar las ayudas para el mantenimiento de los precios hacia los pagos directos, que tienden a ser mayores en aquellas zonas que tienen un PIB per cápita bajo y unos índices de desempleo altos.

Durante el período 2007-2013, en la UE-27 se dedicarán al desarrollo rural un total de 88 000 millones de euros²⁹. El nuevo régimen amplía las posibilidades de utilizar la financiación del desarrollo rural para impulsar el crecimiento y la creación de empleo en las zonas rurales – en línea con la Estrategia de Lisboa – y para mejorar la sostenibilidad – en línea con los objetivos de Gotemburgo. La nueva política tiene tres objetivos principales, cada uno de los cuales corresponde a uno de los ejes del nuevo régimen:

²⁸ ESPON 2.1.3.

²⁹ En su reunión de diciembre de 2005, el Consejo Europeo acordó las nuevas Perspectivas financieras para el período 2007-2013. En este marco, se asignó al desarrollo rural la cantidad de 69.750 millones de euros. La Comisión aprobó en septiembre de 2006 una Decisión por la que se fija el presupuesto anual para el período 2007-2013, que asciende a un total de 77.660 millones de euros, ya que incluye la modulación obligatoria para los pagos del primer pilar (4 % en 2007 y 5 % del 2007 en adelante) y las transferencias del algodón y del tabaco. La Decisión incluye una subdivisión en asignaciones presupuestarias por año y por Estado miembro (véase el cuadro 2). A fin de tener en cuenta la adhesión de Bulgaria y de Rumanía, esta Decisión se ha modificado para incluir las asignaciones respectivas de los dos países.

- Aumentar la competitividad del sector agrícola mediante el apoyo a la reestructuración (primer eje).
- Mejorar el medio ambiente y el entorno rural, apoyando la gestión del suelo (segundo eje).
- Fomentar la calidad de vida en las zonas rurales y promover la diversificación de las actividades económicas mediante medidas destinadas al sector agrícola y a otros agentes rurales (tercer eje).
- Un cuarto eje, el correspondiente a los programas Leader, integra las estrategias para el desarrollo local que anteriormente estaban siendo financiadas por la iniciativa Leader con un enfoque “de abajo arriba”.

Se prevé que los efectos de los nuevos fondos sobre la cohesión territorial serán importantes. Complementarán las actuaciones a nivel nacional, regional y local, contribuyendo con ello a las prioridades comunitarias. La Comisión y los Estados miembros deberán velar también por que el apoyo de los fondos europeos y de los Estados miembros sea conforme con las iniciativas, políticas y prioridades de la Comisión y con las medidas financiadas en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA). Estas actuaciones sirven asimismo para complementar otras políticas, como la gestión de los espacios Natura 2000, la protección del agua y del suelo y la contención del cambio climático. También contribuyen a las actividades encuadradas dentro del objetivo de convergencia, en el ámbito de la diversificación de la economía rural. Los programas del tipo Leader revisten una especial importancia para la aplicación de la cohesión territorial, ya que reúnen a los principales colectivos interesados, lo que garantiza que la política territorial se diseñe “de abajo arriba”.

La nueva orientación de la PAC y de la Política de Desarrollo Rural (PDR) se ajusta a las principales conclusiones del *estudio de la ESPON sobre el impacto territorial de la PAC y de la Política de Desarrollo Rural*³⁰, donde se subrayaba la importancia de aplicar una estrategia territorial integrada, sensible a la diversidad de las circunstancias rurales, en vez de una estrategia sectorial, con el fin lograr un desarrollo regional equilibrado y la cohesión territorial.

La subida de los precios agrícolas mundiales coincide con el “chequeo” programado sobre la reforma de la PAC. Esto podría provocar una nueva transferencia importante de recursos desde las garantías de precios hasta las políticas más generales de desarrollo rural. La Dirección General de Agricultura de la Comisión propone “incrementar el trasvase de ayudas directas al presupuesto de desarrollo rural. Actualmente se dedica a este último el 5 % de dichas ayudas directas. Pretendemos aumentar este porcentaje hasta alcanzar 13 % en 2013”³¹.

Estos trasvases pueden tener un efecto negativo muy directo sobre los recursos disponibles para la ayuda a la agricultura en las regiones rurales remotas, periféricas o de montaña, donde las oportunidades para el desarrollo de la agricultura acostumbran a ser muy limitadas.

30 ESPON 2.1.3.

31 Resumen para el ciudadano sobre el “chequeo” de la PAC, DG AGRI, Bruselas, noviembre de 2007, p. 3.

La ampliación significativa de los programas de desarrollo rural puede dar lugar asimismo a dificultades para lograr la cohesión territorial, en la medida en que los distintos servicios de la Comisión y de los Gobiernos nacionales se impliquen cada vez más en las actividades relacionadas con la cohesión. Si la Dirección General de Agricultura se dedica a supervisar un voluminoso presupuesto anual para el desarrollo rural, ¿cómo coordinará los correspondientes programas con las iniciativas políticas en el ámbito regional y de la cohesión?

Lo anterior ha provocado conflictos a nivel local, regional y a veces nacional, no sólo verticalmente (cuando los objetivos de la región no están en sintonía con las normas de la UE), sino también horizontalmente, es decir, cuando las autoridades regionales se enfrentan con antagonismos sectoriales a su mismo nivel, por ejemplo entre el departamento encargado del medio ambiente y los responsables de los temas económicos o de empleo.

⇒ *¿Están bien preparados los entes regionales para participar en la elaboración y ejecución de estas políticas? ¿Tienen necesidad de prepararse mejor a este respecto?*

Políticas medioambientales de la UE con un fuerte impacto territorial

Las políticas medioambientales de la UE provocan efectos territoriales muy directos al definir las condiciones del desarrollo territorial y las políticas correspondientes. Se trata de un problema de carácter cada vez más internacional, porque los acuerdos y normas internacionales inciden sobre las políticas y actuaciones nacionales, regionales y locales. El Tratado de Amsterdam exige que se tengan en cuenta los factores medioambientales en todas las políticas sectoriales, con vistas a promover el desarrollo sostenible.

La UE ha aprobado una serie de directivas, programas y redes, entre ellos la Directiva sobre hábitats y la Directiva sobre aves, que han desembocado en la red Natura 2000, la Directiva Seveso II, el Sexto Programa de acción en materia de medio ambiente y el Programa LIFE. Exige asimismo una evaluación de impacto ambiental (EIA) para determinados proyectos, y una evaluación ambiental estratégica (EAE) para algunos planes y programas. Con sus estrategias y programas, la UE ha demostrado claramente su pretensión de armonizar los objetivos económicos, sociales y medioambientales.

A pesar de las implicaciones que tiene la política medioambiental para el desarrollo territorial, no existe una coordinación general entre los objetivos medioambientales y los de crecimiento, lo que da lugar en ocasiones a incoherencias en las políticas. Una mala comunicación de las políticas medioambientales de la UE puede ser causa asimismo de conflictos y de una aplicación deficiente por parte de los grupos interesados regionales y locales que tienen a cargo su realización.

Las políticas de transporte de la UE apoyan la integración de forma selectiva

Los Tratados de la Unión Europea contienen el compromiso de desarrollar una política común de transportes. Sin embargo, con arreglo al principio de subsidiariedad, extensas áreas de la política de transportes son responsabilidad de los gobiernos nacionales, regionales y locales. Si por un lado es

esencial que la política local de transportes se elabore al nivel local, con el fin de responder a las necesidades locales, es preciso por otro lado que sea coherente con el transporte de la UE.

Cuadro nº 4: RTE-T

Con el fin de garantizar la conectividad, la interoperabilidad y la eliminación de estrangulamientos en el transporte en la Unión Europea, la Comisión estableció en 1996 unas directrices para el desarrollo de las Redes Transeuropeas de Transporte (RTE-T). Dichas directrices incluyen las carreteras, ferrocarriles, vías navegables interiores, aeropuertos, puertos marítimos e interiores y sistemas de gestión del tráfico que canalizan la mayor parte del tráfico de largo recorrido y que permiten enlazar las regiones de la Unión Europea. Las RTE-T constituyen un elemento clave de la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo en Europa. Teniendo en cuenta la enorme envergadura de las RTE-T y los avances relativamente escasos registrados durante la primera década del proyecto, la UE decidió en 2005 priorizar mejor los proyectos y concentrarse en aquellos de mayor tamaño que fuesen complementarios de los realizados a nivel nacional.

La política de transportes tiene importantes repercusiones territoriales, especialmente a través del desarrollo de las infraestructuras y de la política de tarifas. La característica estructural que distingue al transporte es su combinación de infraestructura y de servicios. El estudio ESPON 2.1.1 sobre el sector del transporte y las políticas en materia de RTE examinaba los efectos específicos de las infraestructuras, en particular las de alto nivel correspondientes a las Redes Transeuropeas (RTE). Sin embargo, este estudio argumentaba que las infraestructuras no pueden ser analizadas independientemente del nivel y calidad de los servicios prestados.

Las inversiones de la UE en el transporte ejercen efectos positivos sobre el potencial de desarrollo de muchas regiones fuera del pentágono³², como por ejemplo en el nordeste de España, en la costa oriental de Italia y en el sur de Escandinavia. No obstante, las RTE-T pueden tener también efectos negativos. El enlace entre los grandes centros a través de conexiones de transporte supranacionales puede conducir también al denominado ‘efecto túnel’, por el que las grandes ciudades se benefician de los nuevos enlaces rápidos, pero las ciudades más pequeñas y las regiones circundantes continúan excluidas de los nuevos desarrollos. También hay que tener cuidado con el llamado ‘efecto de absorción’, que se produce cuando las zonas débiles en las proximidades de los grandes centros económicos ven cómo sus recursos disminuyen en beneficio de las zonas más fuertes. La mejora exclusiva de la accesibilidad, sin unas medidas de acompañamiento adecuadas que refuercen la competitividad regional, puede traer consigo nuevas desventajas para las regiones afectadas (Schindegger, 1999).

⇒ *Intencionadamente o no, todas las medidas políticas en estos ámbitos son fuertemente discriminatorias. Sucede frecuentemente que los conflictos y contradicciones de las distintas políticas (de la UE) se manifiestan (solamente) ‘sobre el terreno’. Esta coordinación de (los impactos territoriales) de las políticas de la UE debe estar en manos de los agentes regionales.*

³² Londres, Hamburgo, Múnich, Milán y París.

Al convertirse la cohesión territorial en un objetivo adicional de la UE, las regiones necesitan instrumentos adecuados para supervisar y controlar el desarrollo regional y para influir sobre el mismo.

4.2 Coordinación de las políticas

Con ocasión de los debates alrededor de la cohesión territorial se ha recalcado muchas veces la importancia que tiene la coordinación y la coherencia entre las políticas europeas. Esta coordinación debe incluir a todos los interesados al nivel europeo, nacional, regional y local, insistiendo especialmente en el ámbito de actuación y competencias de cada uno de ellos, así como en sus responsabilidades.

El Libro Blanco sobre la gobernanza destaca la necesidad de alejarse de una aplicación de las políticas preponderantemente sectorial y de adoptar una política más coherente en el terreno de la cohesión territorial. Afirma que el impacto territorial de las políticas de la UE en áreas como el transporte, la energía y el medio ambiente tiene que ser tenido en cuenta y tratado como un conjunto coherente. De igual modo, las decisiones tomadas a nivel regional y local deberán ser consecuentes con los principios nacionales y europeos relativos al desarrollo sostenible y equilibrado dentro de la Unión.

Sin embargo, es importante tomar conciencia de la complejidad que tiene la distribución de las competencias relacionadas con la política de desarrollo territorial. Dichas competencias en materia de planificación y desarrollo territorial varían enormemente entre los Estados miembros en lo referente a inversión, incentivos, planificación e investigación. Las políticas sectoriales de la UE y las políticas de desarrollo de los Estados miembros no suelen estar coordinadas, y algunas veces llegan a ser contradictorias.

Existe la necesidad de ampliar la base del análisis, incluyendo en la misma la evaluación de los efectos territoriales. Las políticas de cohesión han creado un marco de evaluación coherente (compuesto por evaluaciones previas, intermedias, parciales y finales). Sin embargo, ninguna de las políticas antes mencionadas han incorporado no integrado evaluación alguna de sus impactos territoriales.

La ESPON ha desarrollado metodologías para la evaluación previa del impacto territorial, pero las mismas siguen sin ser utilizadas.

4.3 Instrumentos de las políticas

Se han utilizado – o pueden utilizarse – distintos instrumentos de apoyo de la coordinación y aplicación de las políticas y el trabajo de análisis con el fin de impulsar la inclusión de los aspectos territoriales.

Método abierto de coordinación para la gobernanza en materia de cohesión territorial

En su *Libro Blanco sobre la gobernanza*, la Comisión insiste en su intención de utilizar el diálogo mejorado con los Estados miembros y con sus regiones y ciudades para detectar los aspectos en que se requiere una mayor coherencia. Los ministerios de los Estados miembros responsables del desarrollo territorial – que suelen coincidir con los responsables del desarrollo económico regional – cada vez participan más en el diálogo con la Comisión mediante el método abierto de coordinación, ya sea en el marco de la política de cohesión o de otras agendas comunitarias. El método abierto de coordinación (MAC) se utiliza en los ámbitos que recaen dentro de las competencias de los Estados miembros, como son el empleo, la protección y la inclusión social, la educación, la juventud y la formación. Con arreglo a este procedimiento intergubernamental, los Estados miembros se evalúan mutuamente, limitándose la Comisión a ejercer una función de supervisión. El Parlamento Europeo y las demás instituciones a nivel de la UE no desempeñan prácticamente ningún papel en este proceso.

Dependiendo de los ámbitos de que se trate, el MAC incorpora medidas de la denominada ‘legislación blanda’, que vinculan en diversa medida a los Estados miembros, pero sin adoptar nunca la forma de

Directivas, Reglamentos o Decisiones.

Herramientas para la evaluación de impacto

La evaluación de impacto territorial (EIT) ha sido desarrollada como herramienta para valorar las consecuencias de los proyectos y planes de desarrollo (territoriales) para una zona o un territorio más extenso, comparándolas con los objetivos y perspectivas de la política en la materia correspondiente. Cuenta con una larga tradición nacional, sobre todo en Alemania (en virtud del procedimiento denominado *Raumordnungsverfahren*, “procedimiento de ordenación territorial”) y en Austria (donde se aplica como instrumento no tipificado jurídicamente, con el nombre de *Raumverträglichkeitsprüfung*, “estudio de compatibilidad territorial”). Por otra parte, existen procedimientos similares, bajo distintos nombres, en Portugal, en la región de Valonia en Bélgica y en Finlandia. En los Países Bajos y en el Reino Unido existe la posibilidad de llevar a cabo un proceso similar a la EIT, pero se aplica en casos específicos, dependiendo del proyecto. Por consiguiente, la EIT se aplica de forma explícita o implícita en diversos Estados miembros.

La PEOT ha introducido por vez primera a la EIT en el contexto europeo, recomendando su aplicación como herramienta para la evaluación territorial de los grandes proyectos de infraestructura, zonas del litoral, regiones de montaña y humedales, proyectos de gestión de recursos hídricos y, en particular, los proyectos y planes de índole transfronteriza.

Los modelos de la EIT se inspiran en los instrumentos desarrollados para las políticas medioambientales, la “evaluación de impacto ambiental”³³, que sirve para analizar los efectos de un proyecto sobre el medio ambiente, y la “evaluación ambiental estratégica”³⁴, instrumento equivalente

³³ La EIA fue introducida por la Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (modificada en 1997 y 2003).

³⁴ Basada en la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (Directiva EAE).

aplicable a los planes y programas. Esta última está concebida para contribuir a la mejora y al análisis de las distintas alternativas, por lo que debería permitir alcanzar un grado más elevado de coordinación positiva. Al nivel de las políticas, los procedimientos de evaluación de impacto fueron iniciados en 2002, con el objetivo de mejorar la calidad de las propuestas de la Comisión y de simplificar el entorno regulador.

4.4 La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)

La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) creada por el Reglamento (CE) nº 1082/2006, es un nuevo instrumento legal propuesto por la Comisión Europea para la cooperación territorial, ámbito donde hasta ahora se habían aplicado distintas soluciones. Este instrumento permite a los organismos nacionales, regionales y locales de los distintos Estados miembros crear una estructura de cooperación con carácter legal, capaz de organizar y gestionar los programas y proyectos de cooperación transfronterizos, transnacionales o interregionales, estén o no apoyados financieramente por la UE. Aunque dos Estados miembros cualesquiera pueden establecer estructuras de cooperación similares mediante los acuerdos bilaterales apropiados, es la primera vez que se crea un instrumento similar a escala europea. Los miembros de la AECT deben pertenecer como mínimo a dos Estados miembros, pero también cabe la participación de terceros países.

El uso de la AECT como instrumento de política puede demostrar la voluntad política de institucionalizar las experiencias de cooperación ya existentes entre los Estados miembros, y de comprometerse a crear estructuras jurídicamente vinculantes. Sin embargo, la AECT no constituye un fin por sí misma, sino que debe ser un mecanismo de transmisión que permita realizar grandes progresos en el camino de la cooperación.

4.5 La Agenda Territorial y la Carta de Leipzig como avances importantes hacia las políticas territoriales

Los ministros responsables de la ordenación y el desarrollo territorial han contemplado la Agenda Territorial³⁵ como un marco de cooperación entre los Estados miembros en el terreno del desarrollo territorial, que se considera un factor clave para el crecimiento económico, la creación de empleo y el progreso social y ecológico en la UE. El programa de acción correspondiente trata de apoyar la consecución de las siguientes prioridades de la Agenda Territorial:

- fortalecimiento del desarrollo e innovación policéntricos mediante la interconexión de las regiones urbanas y de las ciudades;

³⁵

En *La Agenda Territorial de la Unión Europea: hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas* (reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial, 2006a), los ministros responsables de la planificación y el desarrollo territorial expresaban su convicción de que la cohesión territorial de la UE constituía un requisito imprescindible para lograr el crecimiento económico sostenible y la cohesión social y económica, es decir, el modelo social europeo. Las recomendaciones incluidas en la Agenda Territorial de la UE se basan en el informe de grupo de expertos *Territorial State and Perspectives of the EU* (El estado y las perspectivas territoriales de la UE), también denominado documento de referencia.

- establecimiento de nuevas formas de asociación y de gobernanza territorial entre las zonas rurales y urbanas;
- fomento de las agrupaciones regionales europeas dirigidas a la competencia y a la innovación en Europa;
- respaldo a la intensificación y ampliación de las Redes Transeuropeas;
- promoción de una gestión de riesgos transeuropea que incluya los efectos del cambio climático;
- reforzamiento de las estructuras ecológicas y de los recursos culturales como un valor añadido para el desarrollo.

La Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles tiene su origen en el Libro Verde de la CE sobre el medio ambiente urbano de 1990, y en los proyectos piloto urbanos incluidos en el período de los Fondos Estructurales que finalizó en 1999. Estas actividades culminaron en la adopción en 2006 de la estrategia temática sobre el desarrollo urbano – que permite el uso de los Fondos Estructurales para apoyar las inversiones destinadas a mejorar la calidad del medio ambiente urbano – y por último en la Carta de Leipzig.

En este documento, los ministros de los Estados miembros responsables del desarrollo urbano plantean una serie de recomendaciones prácticas. Invitan a las ciudades a elaborar programas de desarrollo urbano integrados, y a reforzar la coordinación al nivel urbano y urbano-regional, con el fin de crear asociaciones entre las ciudades y las zonas rurales y entre distintas ciudades. Este conjunto de herramientas de planificación orientadas a la ejecución incluye lo siguiente:

- Un resumen sintético de las fortalezas y debilidades de las ciudades y de sus distritos;
- La definición de objetivos de desarrollo coherentes y una visión para la zona urbana;
- La coordinación de los distintos distritos urbanos, de los planes y políticas sectoriales y técnicos y de las inversiones, con el fin de lograr un desarrollo equilibrado de la zona;
- El enfoque específico en el uso de los fondos por parte de los agentes públicos y privados;

La coordinación de los niveles locales y urbano-regionales, así como la participación de los ciudadanos y de otros agentes capaces de contribuir al desarrollo de la zona.

La Carta destaca la relevancia de las ciudades para la formulación de las futuras políticas de la UE. Su importancia estriba principalmente en el compromiso de los ministros de poner en marcha el debate dentro de sus propios países sobre la forma de integrar la dimensión urbana en los distintos niveles de las políticas. Aboga por un uso más extenso de la política de desarrollo urbano integrado, insistiendo en la necesidad de:

- crear y mantener espacios públicos de alta calidad;
- modernizar las redes de infraestructuras y mejorar la eficiencia energética;

- aplicar políticas proactivas en materia de innovación y de educación;
- apoyar a los distritos urbanos menos favorecidos³⁶.

Una parte de la cobertura informativa y de las reacciones ha presentado a la Carta de Leipzig como un documento que se inclina más a favor de las ciudades que de los territorios rurales. A juzgar por los indicios, posiblemente se trata de una distinción artificial, que introduce un elemento de confusión innecesario en el debate global.

Cualquier análisis global del tema de la cohesión territorial tiene que insistir sobre esta interconexión entre los territorios urbanos, rurales y periurbanos. Las zonas urbanas, especialmente las ciudades pequeñas y medianas (SMESTO), desempeñan un papel fundamental en la cohesión territorial de los territorios de índole predominantemente rural.

Esto ilustra claramente la realidad de la cohesión regional en la UE, donde las políticas uniformes son impracticables. Todas las regiones, incluyendo las urbanas, necesitan desarrollar y ampliar sus redes de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

Son muchos los que consideran que el desarrollo de aeropuertos y rutas aéreas locales, en particular las operaciones de bajo coste, son un requisito fundamental en lo concerniente a las infraestructuras de numerosas regiones remotas y periféricas. Sin embargo, el crecimiento de los viajes aéreos plantea problemas relacionados con el cambio climático, las emisiones de CO₂ y el desarrollo sostenible. El desarrollo de las redes de transporte por ferrocarril y de trenes ligeros es una prioridad para las regiones con un carácter más urbano o suburbano.

Las diferentes regiones pueden tener distintas necesidades referidas a un mismo sector. “La talla única no sirve necesariamente para todos”.

¿Es posible, por tanto, llegar a un acuerdo sobre algunos temas prioritarios, adoptando una visión común sobre la cohesión territorial? En caso afirmativo, sería útil desarrollar argumentos y casos prácticos que ilustren los probables beneficios de estos factores para las distintas regiones.

³⁶ Aprobado durante la reunión informal de ministros responsables de la ordenación del territorio/regional, celebrada en Leipzig en mayo de 2007.

5. PROBLEMAS PARA CONFIGURAR EL FUTURO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

A la luz de la Estrategia de Lisboa, los objetivos de las políticas dirigidas a reforzar la cohesión territorial son:

- aumentar la fortaleza y la diversidad/identidad de los núcleos y redes urbanos, como motores del desarrollo territorial de Europa;
- mejorar la accesibilidad y la integración territorial dentro de la UE;
- mantener y desarrollar la calidad y la protección de los valores naturales y culturales de Europa, promoviendo vínculos sostenibles entre la ciudad y el campo.

5.1 Concentración estratégica y enfoques integrados

Cualquiera que sea el volumen de recursos disponibles en el período 2014-2020, siempre será inferior a lo deseable en circunstancias ideales. Por consiguiente, los recursos disponibles deberán concentrarse en un número limitado de objetivos y ámbitos estratégicos.

Las administraciones regionales europeas, ¿deben tratar de definir un número limitado de tales objetivos estratégicos?

Los enfoques integrados son más necesarios que nunca, teniendo en cuenta la relativa escasez de recursos. Por ejemplo, no tiene mucho sentido utilizar los fondos de desarrollo rural para promover el aumento de la capacidad de los alojamientos rurales en regiones que carecen de buenas comunicaciones para el turismo.

La experiencia indica que en la práctica puede ser difícil, al nivel de la Comisión y de los Gobiernos nacionales, definir y administrar programas integrados de gran envergadura.

El nivel regional, ¿está más preparado para administrar estos programas integrados, financiados quizás por diferentes organismos, tanto europeos como de otro tipo?

La política de cohesión se ha ocupado exclusivamente de la asignación de fondos a las regiones. Sin embargo, los problemas de la cohesión territorial puede que no estén únicamente necesitados de financiación, sino también de instrumentos viables de coordinación de políticas y regulación. Se requiere más creatividad en el diseño de las políticas, para lograr que éstas tengan efectos territoriales y se registren avances en la cohesión territorial.

El Comité de las Regiones puede representar un papel activo en la promoción de los instrumentos y procesos para la cohesión territorial. Desde esta perspectiva, el problema consiste en coordinar las políticas y medidas para que formen un conjunto cohesionado, ofreciendo así al territorio afectado, cualquiera que sea, una gama coherente de herramientas y recursos para el desarrollo.

5.2 **Gobernanza, potenciales inexplorados o infrautilizados**

Un aspecto esencial de este enfoque de políticas y acciones coordinadas es la gobernanza. Cualquier iniciativa de gran calado para una región puede involucrar a varias Direcciones Generales de la Comisión (Política Regional, Agricultura, Empleo y Asuntos Sociales, Energía y Transportes, etc.), a otras instituciones europeas como el Banco Europeo de Inversiones, a instituciones no europeas y a distintos ministerios nacionales. La iniciativa en cuestión probablemente será, al menos en el nivel europeo, una entre muchas de las tareas en que trabajan dichos organismos.

Esto puede ser causa de dificultades reales a la hora de lograr un elevado nivel de coordinación, dificultades que suelen aumentar cuanto más alejado se halla el nivel de gobernanza correspondiente de la ejecución sobre el terreno. ¿Es posible demostrar que los entes regionales están en mejores condiciones de facilitar este tipo de coordinación que los ministerios nacionales o la Comisión Europea? ¿Es algo especialmente válido en el caso de las regiones remotas, o de las iniciativas transfronterizas?

Si se puede defender con éxito este argumento, la consecuencia podría ser que esos mismos entes regionales deberían ser valorados como socios en el momento de formular las políticas, sus contenidos y procedimientos administrativos, de acuerdo con la obligación impuesta por el nuevo Tratado a la Unión, con arreglo a la cual “ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial”.

El marco de la AECT ofrece una oportunidad interesante para integrar las dimensiones territoriales dentro de las políticas regionales y sectoriales. Como se ha señalado en otro documento de trabajo destinado al CDR (ÖIR-Managementdienste GmbH, en preparación), la AECT podría servir de plataforma adecuada para crear una asociación más amplia de las partes interesadas en las políticas territoriales.

Éste podría ser uno de los principales elementos que el Grupo de trabajo de la COTER podría aportar al debate sobre la cohesión territorial.

5.3 **Creación de capacidades y administración**

El hecho de que no todos los “territorios” – sea cual fuere la definición utilizada – posean las estructuras de gobernanza adecuadas puede considerarse como un desafío adicional en el orden administrativo. En un Estado federado alemán, en una región francesa o en cualquiera de los nuevos entes regionales daneses existe una administración o gobierno regional que es competente para el territorio en cuestión. En otros Estados miembros como Rumanía, las regiones no disponen de autoridad política, y sirven principalmente a efectos estadísticos. Esta realidad nos devuelve al problema de la definición de “territorio” para los fines de la cohesión territorial.

Incluso aunque exista una administración regional en un determinado territorio, y la misma desempeñe un papel importante en la aplicación de la política de cohesión, no existe ninguna garantía de que la administración en cuestión tenga la capacidad suficiente para llevar a cabo estas funciones.

Y si la capacidad puede ser un desafío para las administraciones locales o regionales, especialmente en los nuevos Estados miembros, el problema es aún más agudo en el caso de la sociedad civil y de las ONG interesadas de dichas regiones. Mientras que las ONG que forman parte de las asociaciones y marcos europeos o internacionales suelen tener un cierto acceso a la experiencia y asesoramiento de sus homólogos dentro de la Unión, los grupos locales generalmente tienen un carácter más *ad hoc*.

Si bien estos grupos pueden representar un papel esencial como catalizadores en lo tocante a las iniciativas de desarrollo local, no suelen disponer de los recursos humanos y materiales necesarios. Los acuerdos de asociación con tales grupos, aunque son fundamentales, pueden significar una carga de trabajo importante para las administraciones regionales.

En el estudio realizado por la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) durante los meses de agosto a octubre de 2007 sobre 60 regiones pertenecientes a 22 países, el 71 % de los informantes señalaban que la formación de los funcionarios regionales en las tareas relacionadas con la política de cohesión debería ser una de las principales prioridades³⁷.

El contexto normativo de la UE plantea exigencias importantes a todas las instancias administrativas y de gobernanza implicadas. Los mecanismos de control cada vez más rigurosos suelen ser vistos como restricciones a la innovación. Las exigencias de administrar los fondos y las operaciones no se ajustan a la obligación de apoyar contenidos de tipo “blando” o innovador, especialmente en el caso de los programas de cooperación territorial europeos, que suelen estar sujetos a severos requisitos de auditoría y control que no tienen en cuenta las circunstancias complejas en que se desenvuelve la cooperación transfronteriza, las tradiciones en materia judicial y las culturas y sistemas administrativos. Algunos agentes critican lo anterior como un exceso de control, especialmente en el caso de las pequeñas administraciones.

Existe una necesidad real de desarrollar mecanismos de gobernanza que aumenten la flexibilidad en la aplicación de la política de cohesión, permitiendo su adaptación a un contexto económico que cambia rápidamente, así como a las características específicas de los Estados miembros y de sus territorios, reforzando al propio tiempo su orientación hacia los resultados y el rendimiento, y garantizando la coherencia con la estrategia de desarrollo de la UE.

La experiencia demuestra que una gobernanza buena y eficaz es más fácil de alcanzar al nivel regional, donde por regla general es más sencillo atraer e incorporar a las distintas partes interesadas. Una de las principales prioridades para el próximo período consistirá en liberar y aprovechar el potencial económico y social de las regiones menos desarrolladas de Europa que no haya sido explotado aún, o que se encuentra infrutilizado.

³⁷ Estudio de la ARE sobre política regional 2014+, primera reunión del Grupo de trabajo de la COTER, 31 de enero de 2008.

En términos de cohesión territorial, esto puede requerir inversiones en infraestructuras físicas de transporte, agua, energía y redes TIC, o de bienes públicos multifuncionales, como por ejemplo los edificios utilizables como centros de formación y para organizar actos culturales.

La cohesión territorial, entendida como el aprovechamiento de una gama de programas de asistencia y de recursos procedentes del exterior, de forma integrada y coordinada, con el fin de liberar el potencial de los residentes en el territorio, ¿requiere una participación importante de los entes territoriales?

Esta modalidad de participación de los organismos regionales, ¿permitirá diseñar y manejar unos sistemas y estructuras capaces de incorporar a las partes interesadas locales y a sus asociaciones representativas?

5.4 Aprendizaje, cooperación y participación

Existe una necesidad cada vez mayor de cooperación dirigida a promover las redes y los intercambios entre territorios, personas y actividades, y a mejorar y desarrollar los métodos para compartir las buenas prácticas. A este respecto, debemos reflexionar sobre la forma en que la cooperación territorial europea puede adaptarse mejor a unas circunstancias que cambian sin cesar, tanto en Europa como en un contexto más global. Este contexto de creciente interés de los países no europeos por la política regional y de cohesión de la UE acentúa la necesidad de organizar intercambios de experiencias y de impulsar las buenas prácticas.

La recopilación, análisis crítico y difusión controlada de las buenas prácticas puede servir de instrumento para el aprendizaje de las políticas. Esto debería consistir en intercambios sistemáticos acerca de los aspectos críticos de la aplicación de los programas (gobernanza multinivel, fortalecimiento de las capacidades locales de generación de proyectos, etc.) y adoptar distintos formatos (bases de datos de buenas prácticas, seminarios, conferencias, etc.).

¿Sería ésta una función que las administraciones regionales europeas podrían contribuir a promover de manera útil, y que quizás podrían también desempeñar?

5.5 Herramientas para integrar la dimensión territorial

La integración de la dimensión territorial en las políticas europeas y nacionales necesita de instrumentos y herramientas si quiere dejar de ser una fórmula vacía. Las sugerencias planteadas hace tiempo en el marco de la PEOT tienen que ser puestas en práctica.

Se debería proseguir el análisis de los efectos territoriales de las políticas de la UE emprendido por la ESPON. Parece apropiado definir unos requisitos mínimos (algo ya propuesto por la ESPON) para la evaluación de los impactos territoriales de las políticas, en lugar de elaborar una nueva herramienta con un enfoque metodológico específico.

Seguramente valdría la pena ampliar la evaluación ambiental estratégica a fin de incluir las dimensiones territoriales, aplicándola especialmente en los proyectos de índole transnacional o transfronteriza.

5.6 La cohesión territorial: ¿cohesión o territorio?

Los entes regionales y locales europeos, su estatuto jurídico, su grado de autonomía fiscal o política, son el resultado de los sistemas complejos y a menudo específicos correspondientes a cada uno de los países. Sería extremadamente difícil, por no decir imposible, llegar a una definición europea de lo que constituye un territorio, y, por tanto, de la unidad básica de actuación a la hora de aplicar el precepto del Tratado de la UE relativo a la “cohesión territorial”.

Por consiguiente, es preciso poner el acento sobre la elaboración de razonamientos acerca de la naturaleza de la cohesión, desde el punto de vista de los objetivos del Tratado. Los mismos deberían basarse en el concepto de asociación para la gobernanza, donde los entes y administraciones regionales y locales representan un papel real y concreto dentro de las políticas y programas europeos.

A continuación se indican algunas de las políticas y programas principales:

- La Política de Cohesión, incluyendo los Fondos Estructurales;
- La Política Agrícola Común (PAC) y la Política de Desarrollo Rural (PDR);
- Las políticas medioambientales de la UE (Natura 2000, políticas medioambientales para la ordenación del territorio, Directivas sobre hábitats y sobre aves, Directivas marco sobre la calidad del aire y del agua, Directiva sobre los nitratos y Directiva Seveso);
- Las políticas de transporte de la UE, incluyendo las directrices para el desarrollo de las Redes Transeuropeas de Transporte (RTE-T);
- La política energética de la UE, incluyendo las Redes Transeuropeas de Energía (RTE-E) y las emisiones de gases sujetas a los límites establecidos por la UE (objetivos de Gotemburgo);
- La política pesquera comunitaria, que tiene importantes consecuencias para la política territorial en las zonas del litoral.
- La política marítima de la UE;
- Las políticas comunitarias del mercado interior y de la competencia;
- La política de I+D;
- Las políticas fiscal, económica y monetaria de la UE;
- Las políticas comunitarias sobre comercio exterior;
- Las políticas de la UE sobre seguridad alimentaria;
- Las políticas de la UE en materia de empresa e industria.

La relación anterior no debe ser considerada exhaustiva, y la importancia relativa de estas políticas y de otras acciones de la UE será distinta de una región a otra.

Teniendo en cuenta la diversidad y el alcance de estas políticas y programas, así como la probabilidad de que el desarrollo rural desempeñe un papel más importante, y los desafíos que implica la creación

de capacidades, sería pretencioso y contraproducente que los entes regionales y locales trataran de asumir el protagonismo en todos ellos.

Por lo tanto, los problemas que se plantean tienen que ver con la asignación de prioridades a dichas políticas y programas, ya que es preciso seleccionar algunos de los más importantes y centrar la colaboración en proponer propuestas de gobernanza en estos ámbitos.

El alcance de las acciones transfronterizas y de las destinadas a regiones económicas reales (es decir, las que unen a los grandes centros urbanos y a las ciudades pequeñas y medianas (SMESTO) con sus zonas rurales circundantes) puede ampliarse mediante la creación de los organismos y estructuras apropiados. Entre las posibilidades existentes se incluyen las Euroregiones y las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT).

5.7 Hacer campaña, comunicar e influir

El presente estudio trata de esbozar algunas de las principales cuestiones que plantea el compromiso asumido por el Tratado de la Unión Europea de conseguir la cohesión territorial. Su finalidad consiste en ayudar a estimular y organizar el debate sobre este tema en el seno del Grupo de trabajo sobre cohesión territorial de la Comisión COTER. Por ese motivo se ocupa más de hacer preguntas que de ofrecer respuestas a las mismas. No pretende ser exhaustivo.

A medida que el Grupo de trabajo avance en sus tareas, comenzará a construir una plataforma que deberá servir de base para una eventual contribución del Comité de las Regiones a las deliberaciones sobre la escala, alcance, contenidos, prioridades y métodos del programa 2014-2020 para la política de cohesión de la UE.

Es preciso examinar también la cuestión de la relevancia del PIB per cápita como método único o incluso preferente para la medición de los niveles de desarrollo regional y de convergencia. ¿Podría ser un instrumento más apropiado el Indicador de Progreso Real (IPR)?

La plataforma de la Comisión COTER antes mencionada podría ser una herramienta eficaz para la campaña orientada a influir en los debates entre los Estados miembros y las instituciones europeas. ¿Proviene su fuerza real del enfoque “de abajo arriba”? Dicho enfoque podría combinar los ambiciosos objetivos del Tratado de Lisboa con ilustraciones de la vida real relativas a experiencias exitosas, a métodos que han logrado buenos resultados, y a proyectos que no han podido ser completados a causa de alguna de las limitaciones que presentan los sistemas actuales.

6. BIBLIOGRAFÍA

Comisión Europea, *Perspectiva Europea de Ordenación Territorial (PEOT) – Hacia un desarrollo espacial equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1999.

Comisión Europea, *Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible*, Comunicación a la Comisión COM(2001) 264 final, 2001a.

Comisión Europea, *La gobernanza europea*, Libro Blanco (2001) 428 final, Bruselas, 2001b.

Comisión Europea, *Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano*, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (COM(2004) 0060) final, Bruselas, 11.2.2004a.

Comisión Europea, *Una nueva asociación para la cohesión, convergencia, competitividad y cooperación*, Tercer informe sobre la cohesión económica y social, febrero de 2004b.

Comisión Europea, *Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013*, COM(2005) 0299, 2005a.

Comisión Europea, *Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM(2005) 718 final, Bruselas, 2006a.

Comisión Europea, *Política de cohesión y ciudades: la contribución urbana al crecimiento y al empleo en las regiones*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, COM(2006) 385 final, Bruselas, 2006b.

Comisión Europea, *Crecimiento de las regiones, desarrollo de Europa*, Cuarto informe sobre la cohesión económica y social, mayo de 2007b.

Consejo de la Unión Europea, *Revisión de la estrategia de desarrollo sostenible de la UE – Estrategia renovada*, 10117/06, Bruselas, 9 de junio de 2006.

Davoudi Simin (2005): Transnational Cooperation and its Contribution to Territorial Cohesion. En: *Informationen zur Raumentwicklung*, nº 11/12 – 2005.

Documento de debate para la reunión informal de ministros de la UE sobre cohesión territorial, *Explotar la diversidad territorial europea para un crecimiento económico sostenible*, Rotterdam, 29 de noviembre de 2004.

ESPON, *Importancia del territorio para la competitividad y la cohesión, facetas y potencial de la diversidad regional europea*, Tercer informe de síntesis ESPON, resultados de otoño de 2006.

ESPON, *ESPON Atlas, mapping the structure of the European territory*, editor: Oficina Federal para la Construcción y la Planificación Regional (BBR), octubre de 2006.

ESPON 1.1.1, *ESPON III – Potenciales europeos para el desarrollo policéntrico*, cofinanciado por la Comunidad Europea a través del programa Interreg III ESPON, informe final de agosto de 2004, revisado en marzo de 2005, (www.espon.eu)

ESPON 1.1.2, *Urban rural relations in Europe*, financiado por la Comunidad Europea a través del programa Interreg III ESPON, informe final de agosto de 2004, revisado en marzo de 2005c, (www.espon.eu)

ESPON 2.1.3, *Territorial impact of CAP and Rural Development Policy*, financiado por la Comunidad Europea a través de programa Interreg III ESPON, revisado en marzo de 2005d, (www.espon.eu)

ESPON 2.2.1, *Territorial effects of structural funds*, financiado por la Comunidad Europea a través del programa Interreg III ESPON, versión revisada de agosto de 2006, (www.espon.eu)

ESPON 3.2, *Spatial Scenarios and Orientations in relation to the ESDP and cohesion policy*, informe final, Volumen 5 sobre la evaluación de impacto territorial, octubre de 2006 (www.espon.eu)

ESPON 3.2, *Scenarios on the territorial future of Europe*, proyecto ESPON 3.2, mayo de 2007.

Interact, ESPON, *Territorial evidence and cooperation: Linking analysis and action*, informe de síntesis Interact-ESPON, resultados finales del invierno 2006/2007, 2007.

Reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial, *Agenda Territorial de la Unión Europea: Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*, acordada con ocasión de la reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial en Leipzig, 24-25 de mayo de 2007a.

Reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial, *El Estado y las perspectivas territoriales de la Unión Europea. Hacia una mayor cohesión territorial europea a la luz de los objetivos de Lisboa y Gotemburgo, documento de referencia para la agenda territorial de la Unión Europea*, proyecto de 7 de marzo de 2007b.

Reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial, *Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles. Acordada con ocasión de la reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial en Leipzig*, 24 de mayo de 2007c.

Robert, J., Stumm, T., de Vet, J.M., Reincke, C.J., Hollanders, M., and Figueiredo, M.A., *Spatial Impacts of Community Policies and Cost of Non-Coordination*, estudio realizado a petición de la DG de Política Regional, Comisión Europea, 2001.

Schäfer, *The inner-European responsibility for coordination in accordance with European spatial development*, documento presentado en el Congreso AESOP de Grenoble, itinerario 2, 2004.

Schindegger, F., *Raum. Planung. Politik. Ein Handbuch zur Raumplanung in Österreich*, Viena, 1999.

Schneidewind, Tatzberger, *Ten years after: Europas Spuren im Raum*, en el nº 57 de la revista RAUM, Viena, 2005.
