



CRPM CPMR

CONFÉRENCE DES RÉGIONS PÉRIPHÉRIQUES MARITIMES D'EUROPE
CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE

6, rue Saint-Martin 35700 RENNES - F
Tel. : + 33 (0)2 99 35 40 50 - Fax : + 33 (0)2 99 35 09 19
e.mail : secretariat@crpm.org - web : www.crpm.org

MAYO DE 2008

NOTA TÉCNICA DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA CRPM

COHESIÓN TERRITORIAL

- ELEMENTOS PARA ENFOCAR EL CONCEPTO Y HACERLO OPERATIVO -

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

- 1. COHESIÓN TERRITORIAL: BASES PARA UNA DEFINICIÓN**
 - 1.1. LA COHESIÓN TERRITORIAL REMITE A LOS MECANISMOS DE SOLIDARIDAD ENTRE TERRITORIOS A DIFERENTES ESCALAS ESPACIALES
 - 1.2. CRITERIOS, MEDICIÓN Y DIAGNÓSTICOS, REQUISITOS PREVIOS FUNDAMENTALES PARA EL ARBITRAJE POLÍTICO

- 2. INSTALAR MECANISMOS DE COHESIÓN TERRITORIAL COHERENTES Y EFICACES A LAS DIFERENTES ESCALAS DE ACCIÓN PÚBLICA**
 - 2.1. PROPUESTA DE UN MARCO DE REFLEXIÓN SOBRE LOS MECANISMOS DE COHESIÓN TERRITORIAL A LAS DIFERENTES ESCALAS ESPACIALES
 - 2.2. MECANISMOS DE COHESIÓN TERRITORIAL EN LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS

CONCLUSIONES: CUESTIONES POLÍTICAS

INTRODUCCIÓN

A resultas de la publicación del IV Informe sobre la cohesión en septiembre de 2007 y de la introducción en el Tratado de Lisboa del objetivo de cohesión territorial, junto a la económica y social, la Comisión Europea publicará en septiembre de 2009 un Libro Verde sobre la cohesión territorial. La cohesión territorial, que entra en el derecho primario de la Unión, impondrá a los Estados miembros una obligación de aplicación, como ya ocurrió con la cohesión económica y social tras el Acta Única. Esta reflexión, claro está, hay que relacionarla con el debate más amplio sobre la reforma del presupuesto comunitario y de las grandes políticas comunitarias como la PAC y la política de cohesión.

Este documento técnico, que se presenta antes de la publicación el Libro Verde, tiene por objetivo proporcionar una serie de elementos de enfoque y cuestiones sobre el concepto de cohesión territorial y sobre cómo hacerlo operativo. Pretende, en primer lugar, esclarecer el significado del concepto de cohesión territorial que a veces se confunde con otros conceptos o planteamientos (I). En segundo lugar, propone un esquema de reflexión y estudio que pueda ser de utilidad –es en todo caso un requisito previo fundamental– para crear mecanismos de cohesión territorial eficaces y coherentes a las distintas escalas espaciales (II). En conclusión, el documento se interroga sobre las cuestiones políticas que puedan derivarse de dicha reflexión.

1. LA COHESIÓN TERRITORIAL: BASES PARA UNA DEFINICIÓN

Los entes territoriales y locales son un elemento básico de la identidad europea y constitutivo de la singularidad de su modelo de civilización y de organización territorial. No olvidemos que la inmensa mayoría de los Estados europeos se construyeron y consolidaron, con el paso de los siglos, a cambio de la concesión de cartas de franquicia y de libertades específicas a ciertos grupos. En la tradición europea desde la Edad Media, los recursos necesarios para las ambiciones externas (hoy es el reto de la globalización) siempre se han conseguido a costa de negociaciones gracias a las cuales los poderes centrales conseguían el apoyo interno de los responsables territoriales infra-estatales. En los siglos XIX y XX, en el momento más álgido de la estructuración del continente europeo entre Estados-nación, ese movimiento hacia las libertades quedó contenido, pero ahora la paulatina dilución de las fronteras de la Unión Europea ha vuelto a darle fuerza.

El hecho regional y la problemática territorial son, por lo tanto, cuestiones eminentemente políticas y así vienen abordándolas los Estados miembros desde hace mucho tiempo. La toma en consideración de la dimensión territorial a escala europea, más reciente y progresiva, confirma su fuerza, siempre de actualidad.

Así pues, el debate que nos ocupa hoy no es ni mucho menos un elemento irrelevante en el panorama europeo y la cohesión territorial es su punto de mira.

1.1. LA COHESIÓN TERRITORIAL REMITE A LOS MECANISMOS DE SOLIDARIDAD ENTRE LOS TERRITORIOS A DIFERENTES ESCALAS ESPACIALES

El concepto de «cohesión territorial» es ante todo político. Está basado en una idea central de equidad y, por lo tanto, de cohesión entre los territorios a una escala determinada. La noción de territorio puede pues aplicarse a todas las escalas de actuación de la acción pública. Estamos hablando pues :

1) de solidaridad

- entre Estados de un mismo conjunto político.
- entre Regiones de un mismo conjunto político.
- entre Regiones de un mismo Estado (ej.: las políticas de algunos Estados en favor de los territorios con desventajas permanentes).
- entre territorios de un misma Región (ej. : zonas rurales en declive dentro de un territorio).
- entre espacios de un territorio urbano (ej.: políticas en favor de barrios en crisis).

2) de los mecanismos de compensación que encarnan esa solidaridad a las distintas escalas identificadas, mecanismos de tipo

- legislativo
- presupuestario
- fiscal.

Cada nivel institucional, desde la Unión Europea hasta los entes locales, cuenta con una o varias herramientas de este tipo, de las que hace un uso más o menos estructurado y sofisticado. Sin embargo, la aplicación del principio de cohesión territorial en las políticas de la Unión no podrá prescindir de una interpretación compartida de dicho concepto y de un conocimiento preciso del conjunto de tales mecanismos a las distintas escalas territoriales. Estos son los requisitos para un debate político abierto y sereno donde se aborden la naturaleza de las disparidades territoriales a tratar, la escala territorial a la que deban tratarse cada una de ellas y con qué mecanismo(s) de compensación.

En cuanto a la definición, hay que recordar que los conceptos, herramientas y políticas que figuran más abajo, aunque tengan una relación estrecha con los mecanismos de cohesión territorial, no deben utilizarse en lugar del concepto mismo de cohesión territorial ni reemplazarlo:

- La política regional. En su configuración actual, la política regional de la UE no necesita el concepto de cohesión territorial para ser aplicada. Entra en el ámbito de una política de cohesión económica y social aplicada. Pero el concepto de cohesión territorial puede enriquecerla al prestar atención a las diferentes escalas de aplicación de este principio. Por ello la política regional es una de las dimensiones de la cohesión territorial, pero no la única.
- La «dimensión territorial» de las políticas comunitarias, que remite a dimensiones de aplicación territorializadas, sin indicar por ello la más mínima necesidad de mecanismos de compensación, de equidad o de solidaridad.
- La cooperación territorial, que es una herramienta destinada especialmente a generar, a las escalas territoriales adecuadas, la transferencia de experiencias y, en el mejor de los casos, estrategias comunes/ integradas de desarrollo territorial. Ciertamente es que la cooperación territorial, con los reducidos medios de que dispone, puede crear coherencia territorial, pero no tiene ni la finalidad ni la capacidad de crear nuevas escalas de solidaridad. Por otro lado, los espacios implicados cuentan con una realidad institucional demasiado embrionaria para lograrlo.
- La “gobernanza multi-nivel”, que es un elemento fundamental para la eficacia de la acción pública, sobre todo desde un punto de vista financiero, a través de la puesta en coherencia vertical de las políticas, pero sin tener nada que ver con la solidaridad interterritorial.
- La coordinación de las políticas, faceta horizontal de la gobernanza multi-nivel.

1.2. CRITERIOS, MEDICIÓN Y DIAGNÓSTICOS, CONDICIONES PREVIAS DEL ARBITRAJE POLÍTICO

Todo arbitraje político sobre la cohesión territorial deberá producirse al término de una reflexión en tres etapas. Cada etapa de la reflexión dista mucho de ser meramente técnica: la selección de indicadores, y su priorización, una de las bases del diagnóstico de las disparidades territoriales, deberán ser, efectivamente, reflejo de prioridades políticas.

Primera etapa: elaboración de los criterios de medición

Toda decisión deberá basarse en el diagnóstico inicial, basado a su vez en una serie de indicadores. La primera cuestión consiste pues en saber qué tipos de disparidades queremos medir.

Existen una serie de criterios sencillos, como la riqueza (calculada en PIB), el empleo (tasa de desempleo) o la accesibilidad (a las redes de transporte, de energía o de tecnologías de la información y de la comunicación, a los servicios sanitarios, educativos, etc.). ¿Se consideran tales criterios suficientes y satisfactorios o pueden contemplarse otros? (Calidad del medio ambiente, acceso al agua, por ejemplo).

Para cada criterio es necesario interrogarse por la escala de medición más pertinente. Por ejemplo, habida cuenta de los elementos que sirven de base al indicador «PIB», ¿debe medirse la riqueza a escala nacional, regional o infrarregional? ¿Es más pertinente medir el acceso a la enseñanza superior a escala regional o nacional? ...

El programa ESPON ha elaborado, durante el periodo 2000-2006, un conjunto de estudios pormenorizados sobre algunos de estos criterios. Sería conveniente hacer balance de los criterios ya estudiados y discutir sobre la utilidad y la viabilidad de elaborar criterios complementarios. Cada criterio considerado pertinente deberá, llegado el caso, ser objeto de estudios destinados a hacerlo mensurable.

Segunda etapa: medir las disparidades territoriales/ diagnóstico

El diagnóstico de las disparidades territoriales no se basa sólo en la medida de los criterios citados más arriba sino sobre todo en su ponderación. Y ello es mucho más que una opción estadística; de lo que se trata es de establecer prioridades entre criterios que sean el reflejo de prioridades políticas.

Tercera etapa: discusión y arbitraje político

Dada la complejidad de este diagnóstico, se plantearán una serie de cuestiones que habrá que arbitrar políticamente:

- ¿Qué disparidades se decide tratar o no tratar?
- Dada la situación inicial, ¿cómo definir lo que sería una situación “equitativa”?
- ¿Qué mecanismos de compensación utilizar para reducir las disparidades identificadas y acercarse a una situación equitativa?
- ¿Cuál es el papel de cada escala pública en el cumplimiento de esa tarea de solidaridad?
- ¿En qué y cómo debe intervenir la escala europea?

2. CREAR MECANISMOS DE COHESIÓN TERRITORIAL COHERENTES Y EFICACES A LAS DISTINTAS ESCALAS DE LA ACCIÓN PÚBLICA

La selección de los mecanismos de compensación y de sus escalas de aplicación deberá ser objeto igualmente de un arbitraje basado en un conocimiento detallado de los mecanismos existentes a las diferentes escalas territoriales. Ahora bien, sabido es que:

- Existen prácticas muy variadas entre Estados miembros y autoridades regionales, de las que se desprenden consideraciones diferentes sobre el posible papel de la escala comunitaria y, en consecuencia, de su valor añadido en la puesta en práctica de la cohesión territorial.
- A pesar de los estudios existentes al respecto, el conocimiento de los mecanismos de compensación territorial en las diferentes escalas espaciales sigue estando demasiado fragmentado, lo que imposibilita cualquier reflexión constructiva al respecto.

En nuestra opinión, la base mínima de conocimientos tendría que estar integrada por las respuestas detalladas a las siguientes preguntas :

- ¿Cuáles son los mecanismos nacionales de solidaridad interregional?
- ¿Cuáles son los criterios comunitarios de asignación de las dotaciones regionales?
- ¿Cuáles son las medidas nacionales y regionales para los barrios urbanos en crisis?
- ¿Cómo crean las aglomeraciones (en sus diferentes configuraciones nacionales) mecanismos internos de compensación?
- ¿Cuáles son las medidas nacionales y regionales para los territorios con desventajas permanentes (islas, montañas, RUP, regiones con baja densidad de población)?
- ¿Cuáles son las medidas nacionales y regionales para los territorios rurales en crisis y las zonas de montaña?
- ¿Cómo lograr que converjan tales mecanismos?
- ¿Cómo cruzar estos criterios con las diferentes políticas europeas, sectoriales (transporte, energía, agricultura, medio ambiente, empleo-formación-educación...) o transversales (política regional, competencia, desarrollo rural)?

En este contexto, ¿por qué no aprovechar el programa ESPON 2013 para realizar un estudio interdisciplinario (geógrafos, economistas, fiscalistas, etc.) al respecto, en cuyos resultados pueda basarse una auténtica reflexión al respecto?

2.1. PROPUESTA DE UN MARCO ESQUEMÁTICO DE REFLEXIÓN SOBRE LOS MECANISMOS DE COHESIÓN TERRITORIAL A LAS DIFERENTES ESCALAS ESPACIALES

El siguiente esquema propone un primer marco alternativo y de síntesis para las cuestiones planteadas en la introducción de este capítulo.

	Unión Europea		Estado miembro			Ente territorial		
	Reglamentario	Presupuestario	Reglamentario	Presupuestario	Fiscal	Reglamentario	Presupuestario	Fiscal
Política agrícola								
Política de competencia								
Dentro de ésta, ayudas estatales con fines regionales								
Dentro de ésta, ayudas estatales sectoriales								
Política regional								
Dentro de ésta, Política de desarrollo rural								
Dentro de ésta, Política urbana								
Política de transportes								
Política energética								

	Unión Europea		Estado miembro			Ente territorial		
	Reglamentario	Presupuestario	Reglamentario	Presupuestario	Fiscal	Reglamentario	Presupuestario	Fiscal
Política medioambiental								
Política de investigación + desarrollo								
Política de innovación								
SIEG/SSIG								
Política industrial (?)								
...								

2.2. LOS MECANISMOS DE COHESIÓN TERRITORIAL EN LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS

El Tratado de Lisboa hace que nos preguntemos sobre la naturaleza de una posible acción comunitaria en el ámbito de la cohesión territorial. Dicho de otra manera, ¿cuál sería el valor añadido de la acción comunitaria en la materia teniendo en cuenta la diversidad de mecanismos nacionales e infra-nacionales de cohesión?

En este contexto, la Comisión de las Islas de la CRPM aporta, en la Declaración Final de su Asamblea General de 2008, una definición interesante: *“La finalidad principal del concepto de cohesión territorial es hacer posible que los diferentes territorios de la Unión se beneficien de manera equitativa de las libertades fundamentales contempladas por el Tratado y las políticas comunitarias, sabiendo que la capacidad de las personas de desplazarse, de acceder a los bienes, los capitales, los servicios o al conocimiento no es uniforme en la Unión, sino que depende en gran medida de las realidades geográficas o demográficas de los territorios”.*

Esta definición plantea una serie de cuestiones que permiten iniciar el debate:

- ¿En qué medida garantizan las actuales políticas comunitarias un acceso equitativo de todos los territorios europeos a los bienes y a las libertades que promueven?
- ¿En qué medida y para qué políticas sería pertinente una mayor atención al objetivo de cohesión territorial? ¿Qué beneficios obtendría de ello el proyecto europeo en su conjunto?
- En ausencia de competencias comunitarias en materia de fiscalidad directa, ¿qué mecanismos reglamentarios y /o presupuestarios podría utilizar la Unión?
- ¿Cómo aplicar el principio de subsidiariedad al objetivo de cohesión territorial? En otras palabras, ¿es tarea de la acción comunitaria compensar la inacción de ciertos Estados miembros? ¿Es tarea suya incitar a los Estados miembros menos activos en la materia a poner en marcha mecanismos de cohesión territorial? ¿Es tarea suya intervenir a escala infrarregional? Y en tal caso ¿cómo?

2.2.1- Las políticas comunitarias y el objetivo de cohesión territorial: balance y perspectivas

Varios ejemplos de experiencias nacionales y europeas ponen de manifiesto que se presta una atención óptima a los rasgos específicos de los territorios cuando el debate es de sumo interés para el mayor número posible de actores, lo que da lugar a una intensa negociación que sólo termina cuando cada cual considera satisfactoria la atención prestada a su situación (fijación de los precios de la energía en Francia, negociación de las ayudas estatales con fines regionales...). De ello podemos deducir que la manera de que pueda ver la luz un debate constructivo y eficaz sobre la cohesión territorial es debatir en torno a las políticas comunitarias más importantes en términos de subsidios o de reglamentos y que movilizan pues a un gran número de actores.

La política agrícola común y el desarrollo rural

Actualmente la atención que presta la Política Agrícola Común a la dimensión territorial es limitada. A excepción de las medidas del “segundo pilar” reservadas a las “zonas de montaña” (que, definidas en Estado miembro, pueden extenderse a las zonas rurales con mayores dificultades), destinadas a paliar las dificultades de producción agrícola en estos territorios, las ayudas agrarias y rurales son asignadas tomando como base criterios esencialmente productivos, sin ninguna diferenciación de las especificidades agrarias y rurales locales.

Las conclusiones del informe del ORATE sobre el impacto territorial de la PAC y de la política de desarrollo rural son claras al respecto: el impacto de dichas políticas va contra el objetivo europeo de cohesión y, aunque algunas reformas hayan permitido mejorar la situación (a través especialmente de ciertas medidas del segundo pilar como LEADER), los Estados miembros y la Comisión disponen de un importante margen de maniobra para reconciliar PAC y cohesión¹.

En el marco de la reflexión sobre el futuro de la PAC, es interesante pues preguntarse cómo permitiría una mayor territorialización de esta política avanzar por ese camino, sobre todo en el marco de las dos hipótesis siguientes:

- la hipótesis de un refuerzo del segundo pilar de la PAC. Una evolución de este tipo debería ir acompañada de una mayor territorialización de dicha política. Un enfoque “rural”, más global y transversal que el enfoque “agrario”, puramente sectorial, exige efectivamente que se tomen en

¹ Informe 2.1.3 «Impacto territorial de la política agrícola común y de la política de desarrollo rural» ESPON, 2005

cuenta los distintos elementos –económicos, sociales, ambientales- que componen un territorio rural determinado. Desde este punto de vista, las medidas ligadas sólo a requisitos de producción agrícola existentes hoy para las zonas de montaña son puramente sectoriales y, por lo tanto, muy inadaptadas e insuficientes. ESPON ha facilitado elementos interesantes de tipología de las zonas rurales en Europa y de sus singularidades. Tales resultados deben dar lugar a medidas políticas adecuadas.

- La hipótesis de una mayor regionalización del primer pilar. Esta hipótesis sólo tiene sentido si va acompañada de una mayor posibilidad para las colectividades de negociar con las partes interesadas y de aplicar en su territorio ciertos criterios de cohesión territorial. El estudio realizado en 2007 por la CRPM sobre la dependencia de las Regiones del primer pilar de la PAC² pone de manifiesto que este enfoque sería pertinente.

En cualquier caso, es necesario dar un gran paso adelante en el debate sobre las herramientas existentes: límite máximo de las ayudas, cofinanciación, etc.

La política de competencia (Ayudas estatales con Fines Regionales - AFR)

En su revisión de 2005, el marco regulador de las AFR consiguió compaginar el objetivo legítimo de concentración y reducción de las ayudas oficiales a las empresas, por un lado, y el objetivo de cohesión económica, social y territorial, por otro. Tras presentar una primera propuesta especialmente liberal, la Comisión Europea modificó sus propuestas para tomar finalmente en cuenta—de manera sumamente modesta, eso sí— las singularidades de los territorios con desventajas permanentes, especialmente los insulares, y una diferenciación de los territorios elegibles al objetivo 2 de los fondos estructurales.

Aunque algunas medidas complementarias hubiesen permitido llegar a una mayor equidad territorial (cálculo en Equivalente de Subvención Bruta o Neta, toma en consideración del efecto estadístico para ciertos territorios, bonificación complementaria para los territorios con desventajas permanentes, etc.), por suerte el marco regulador comunitario ha empezado a tomar en cuenta la necesidad de hacer compatibles cohesión y eficacia.

Hay que profundizar en este punto ya que el régimen de ayudas estatales es demasiado inflexible en muchos casos. Ello ocurre con los territorios con desventajas geográficas o demográficas severas o permanentes donde la aplicación de disposiciones particulares no falsea el funcionamiento del mercado interior. Cabe citar como ejemplo las dificultades que han tenido recientemente las islas Shetland para utilizar los productos financieros obtenidos a partir del petróleo para mantener las actividades marítimas tradicionales

La política regional

Aunque sea ante todo una política de cohesión económica y social aplicada a nivel regional y no una política territorial, la actual política de cohesión aplica cierto grado de diferenciación y de solidaridad territorial a través de ciertos criterios e instrumentos como:

- El reparto entre objetivo 1 y objetivo 2 y la atención al efecto estadístico.
- El cálculo de las dotaciones regionales inversamente proporcionales a la riqueza de la región.
- La bonificación para las Regiones Ultraperiféricas.

Sin embargo, existe un importante margen de maniobra para que en el futuro la política de cohesión pueda ser plenamente compatible con el objetivo de cohesión territorial. Desde este punto de vista, nos parecen interesantes dos pistas:

- Hoy en día la aplicación uniforme de criterios de elegibilidad a todas las Regiones del Objetivo “Competitividad regional y empleo”, sobre todo en el marco de la focalización de fondos en los objetivos de la estrategia de Lisboa (*earmarking*), tiende a favorecer a las regiones que más desarrolladas están. Se podría estudiar la posibilidad de prestar una mayor atención al potencial inherente a cada región, materializada en un *earmarking* diferenciado.
- Si bien la desaparición de la zonificación infrarregional en el periodo 2007-2013 ha tenido la gran ventaja de permitir, por vez primera, pensar en proyectos de dimensión regional que den cabida a las áreas urbanas, el vínculo de las medidas de desarrollo rural con la política agrícola común

² «Las Regiones periféricas y marítimas de Europa y la evolución de la PAC – Elementos de análisis y de debate en torno al primer pilar» CRPM, 2007

dificulta la coordinación entre las dos políticas. Las consecuencias de esta separación pueden llegar incluso hasta la no-cobertura de las zonas rurales a escala regional por parte del FEADER (cuando los programas se centren en las medidas de tipo agrario del segundo pilar) o por parte del FEDER (porque se considere que compete al FEADER). Una mejor coordinación de las dos políticas es pues fundamental para disponer de un enfoque de los territorios por fin “global”.

Este último ejemplo plantea igualmente el problema del trato dispensado por la política de cohesión a las disparidades infrarregionales. La experiencia demuestra que la imposición de una zonificación por parte de la Comisión no es satisfactoria. ¿No radica la respuesta en la creación de una posibilidad reglamentaria para que las Regiones modulen la intervención en sus territorios con arreglo a sus características específicas, sobre todo para las zonas rurales más desfavorecidas y los barrios urbanos en crisis, a través, por ejemplo, de una posible variación de la tasa de cofinanciación?

La política de transportes

La cuestión de la accesibilidad se sitúa a caballo entre la política de transportes y la de cohesión territorial. Ahora bien, la exigencia, legítima, de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, al poner freno al desarrollo de los transportes, pone en tela de juicio la accesibilidad de las regiones más alejadas, de las regiones insulares y ultraperiféricas. Es preciso interrogarse sobre el punto de equilibrio entre ambas exigencias y sobre las medidas que puedan establecerse para compaginarlas.

Las orientaciones de la RTE-T ponen de manifiesto la escasa atención al concepto de cohesión territorial en esta política, aunque el artículo 154 del Tratado relativo a la RTE menciona explícitamente la necesidad de establecer enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas y las regiones centrales de la Unión. Es cierto que varios proyectos prioritarios aspiran a completar o prolongar ciertas conexiones por carretera o ferrocarril en las zonas alejadas del centro de la Unión. Pero una parte sustancial de tales proyectos –y de su financiación– pretende descongestionar los principales ejes del pentágono, es decir, las regiones relativamente más accesibles de la Unión. Por último, la configuración actual de las Autopistas del Mar (ADM) está en contradicción con el objetivo de cohesión territorial puesto que prevé que sólo los principales puertos europeos se verán afectados por estas conexiones. Una atención real a la cohesión territorial exigiría, como vienen pidiendo desde hace años la CRPM, que las ADM fuesen completadas por líneas de Transporte (*Short Sea Shipping*) que enlacen con los puertos más modestos y con sus territorios. Pero el escaso peso presupuestario que representan las RTE-T, sumado a las dificultades para su ejecución, hacen que dudemos del impacto real y, antes de eso, de que sea factible tomar en cuenta criterios de cohesión territorial dentro de este instrumento.

Cierto es que la cuestión de la accesibilidad de los territorios más periféricos es abordada por la legislación comunitaria, que reconoce la existencia de la diversidad de territorios con disposiciones que contemplan el cumplimiento de obligaciones de servicio público o de contratos de servicio público en determinadas rutas. Pero aquí, una vez más, parece necesario un enfoque basado en el pragmatismo y la flexibilidad, como han puesto de manifiesto las dificultades con las que se han encontrado ciertos servicios marítimos.

La política energética

Por el considerable potencial con que cuentan en este ámbito, el desarrollo de las energías renovables es una baza de primer orden para buen número de regionales periféricas o marítimas, incluidas las más alejadas. Sin embargo, para que la política energética de la Unión promueva una mayor cohesión territorial, se deben abordar algunas dificultades.

Por un lado, las redes que permiten transferir electricidad de origen renovable desde estos territorios deberán desarrollarse de manera adecuada, lo que dista mucho de ser el caso cuando vemos las dificultades de las interconexiones entre las redes eléctricas de los Estados miembros.

Por otro lado, la clasificación como superficies protegidas de zonas a veces sumamente extensas de algunas regiones en el marco de las medidas de protección medioambiental puede representar un freno para el desarrollo del citado potencial (algo que ha mostrado el ejemplo reciente de las Western Isles). Aquí también debe encontrarse un punto de equilibrio que haga posible compaginar la política energética de la Unión, los imperativos de la lucha contra las causas del cambio climático, las ambiciones de una política de cohesión territorial y la protección de ciertas especies vegetales o animales.

La política de investigación y desarrollo

La política de Investigación y Desarrollo de la Unión Europea, que se sustenta en la coordinación de los medios de investigación europeos y en la excelencia europea en la investigación mundial, representa tan sólo el 6% de los gastos totales de investigación en Europa. ¿Es útil y deseable añadir una dimensión territorial a dicha política? Lo dudamos.

En cambio, las medidas de apoyo a la innovación, distribuidas entre diferentes herramientas (entre otras el Programa de innovación y competitividad, los Fondos estructurales) son por naturaleza territoriales. Estas son pues las herramientas en torno a las cuales debe girar el debate.

La política medioambiental

La Unión Europea tiene un papel fundamental en materia de normativa medioambiental, mientras que su abanico de instrumentos financieros es más bien limitado, a excepción de la política de cohesión.

La política medioambiental de la Unión tienen en su punto de mira tres retos principales: la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la preservación de los recursos naturales y el mantenimiento de la biodiversidad. La dimensión territorial de estos tres retos es muy clara :

- la reducción de los gases de efecto invernadero es un reto de tanta importancia que es preciso la implicación de todos los actores, incluidos los territorios.
- Los efectos del cambio climático tendrán unos impactos diferenciados en los territorios en lo que respecta a su acceso a los recursos naturales, y principalmente al agua.

¿En qué medida podría contemplarse la introducción en la reglamentación medioambiental comunitaria de medidas tendentes a establecer cierta equidad territorial en la participación de los territorios en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y en el acceso a los recursos naturales ?

2.2.2- Los mecanismos comunitarios: el presupuesto y la legislación comunitarios

Como no tiene competencias en materia de fiscalidad directa, la UE dispone de dos mecanismos principales para aplicar criterios de cohesión territorial: la herramienta presupuestaria y la herramienta reglamentaria.

En materia de presupuesto, los dos mecanismos principales son:

- la compensación o perecuación, es decir, la redistribución de los recursos con arreglo a determinados criterios.
- el subsidio, es decir, la financiación de medidas específicas (ej. : zonas rurales, barrios en crisis, etc.).

En materia de reglamentos, los dos principales mecanismos son:

- la derogación de un régimen general (ej. : la autorización de ayudas públicas a las empresas bajo ciertas condiciones según lo previsto en el artículo 87 .3 del Tratado).
- el incentivo, a través de ventajas fiscales.

El conjunto de estos mecanismos y sus posibles modulaciones y combinaciones brindan a la Unión Europea una capacidad de acción muy importante para aplicar criterios de cohesión territorial dentro de las políticas comunitarias. Un debate abierto sobre las diferentes posibilidades de actuación permitirá llevar a la práctica en Europa una cohesión territorial eficaz y sin un coste elevado.

CONCLUSIONES

El esclarecimiento del concepto de cohesión territorial, la elaboración de una base de conocimientos sólida y detallada de las herramientas existentes y el grado de real de toma en consideración del objetivo de cohesión territorial por parte de las políticas públicas, comunitarias principalmente, nos parece un requisito previo indispensable para cualquier reflexión política al respecto. La ausencia de diagnóstico y de definiciones compartidas sólo puede conducir a perpetuar y mantener lamentables malentendidos y la inaceptable desresponsabilización de quienes toman las decisiones políticas.

Sólo tomando como base estos conocimientos podrá acometerse un debate político serio y constructivo sobre las cuestiones fundamentales que comprometen el futuro de la UE, entre ellas la de la «compatibilidad» del objetivo de cohesión y de equidad con el de competitividad de la Unión Europea.

Dada la importancia del debate que nos ocupa, nos parece importante que el Libro Verde de la Comisión Europea abra un periodo de consulta lo bastante largo como para que el mayor número posible de actores se impliquen en este tema tan complejo y aporten contribuciones de calidad. Sobre esta base las Regiones periféricas marítimas evaluarán el enfoque y las cuestiones planteadas por el Libro Verde de la Comisión Europea sobre la cohesión territorial en el transcurso de la Asamblea General que se celebrará en Bayona (F) los próximos días 2 y 3 de octubre. Después se preparará una respuesta escrita en el marco de la consulta.