

LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA (E.T.E.): UNA CONCEPCIÓN INTEGRADORA Y COHESIONADA DEL ESPACIO

Julián MORA ALISEDA y Manuel PIMIENTA MUÑIZ

Coordinadores Científicos de la E.T.E. (1999-2001)

Resumen

La Estrategia Territorial Europea puede ser considerada como el referente más directo para comprender la compleja realidad comunitaria en cuanto a ordenación del territorio se refiere. Este trabajo expone de forma crítica sus elementos centrales.

Palabras clave: Estrategia Territorial Europea (E.T.E.), ordenación del territorio, Europa, siglo XXI.

Abstract

European Territory Strategy may be considered the most direct reference to the understanding of a complex community reality in terms of territory organization. This paper gives insight into its central constituents.

Keywords: European Territory Strategy, territory organization, Europe, 21st century.

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo trata de presentar a grandes rasgos la Estrategia Territorial Europea (E.T.E.)¹ como referente de una nueva Europa que está llamada a tener un mayor protagonismo en el escenario global. La E.T.E. posibilitará una fotografía más precisa de la realidad europea, a la vez que servirá como puente entre distintas políticas concebidas como sectoriales hasta el momento.

Tras explicar qué es y en qué consiste, veremos cómo se fue madurando en un proceso que tiene varios momentos especialmente significativos. No falta tampoco una referencia a los encargados de su implementación ni a la articulación del programa de estudios que proporcionará un soporte científico inicial para desarrollar las opciones seleccionadas.

¹ Aunque la primera denominación en nuestro idioma, que acompaña al primer documento oficial (Noordwijk), fue la de Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio, recientemente se ha optado por sustituirla por la de Estrategia Territorial Europea. En inglés, se utiliza la expresión *European Spatial Development Perspective (E.S.D.P.)*, mientras que en francés se denominó *Schema de développement de l'espace communautaire (S.D.E.C.)*.

2. LA E.T.E. OFRECERÁ UN MARCO IDÓNEO DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS CON INDICENCIA TERRITORIAL

La E.T.E. pretende ser un marco de referencia común para un territorio europeo sin fronteras interiores, pero reconociendo su diversidad regional, cultural y geográfica. Podrá constituirse en la herramienta que dote de coherencia territorial a las políticas sectoriales y maximice su eficacia.

Como se recoge literalmente en el comienzo del primer borrador oficial, consensuado en Noordwijk, la E.T.E. quiere ser la expresión de una visión compartida del territorio europeo en su conjunto, una referencia común de actuación, y de guiar a las autoridades competentes en la formulación e implementación de sus políticas. También trata de ser un paso positivo hacia la adopción de un compromiso, y la participación en un proceso político progresivo de diálogo y orientación para la toma de decisiones a nivel europeo.

Cuatro son los principios inspiradores de la E.T.E.: la sostenibilidad del desarrollo; la integración de las políticas sectoriales; la cooperación de los actores y responsables implicados y, para finalizar, la concertación de las acciones.

La orientación de los modelos de desarrollo hacia la sostenibilidad resulta una premisa insoslayable y unánimemente aceptada. La E.T.E. se fundamenta en cuestiones como la equidad inter e intrageneracional, la solidaridad o la resiliencia.

La ausencia de una visión integradora en las políticas sectoriales temáticas de la U.E. es, en buena medida, culpable del crecimiento de las disparidades entre las regiones europeas que refleja el primer informe de cohesión, dado que se han producido entorpecimientos e incluso se han neutralizado los efectos. Hay indicios racionales de que en un futuro próximo, las políticas serán juzgadas por el grado de integración en los proyectos comunitarios.

La cooperación sinérgica entre los actores políticos, sociales o económicos debe mejorar los resultados globales, siempre atendiendo al principio de subsidiariedad consolidado en el Tratado de la Unión Europea. Se trata de acabar con las rígidas delimitaciones competenciales de las estructuras administrativas establecidas, aún determinadas por las ya ficticias fronteras internas. En este sentido, la E.T.E. sugiere tres escalas de actuación (comunitaria, transnacional/nacional y regional-local) entre las que resultará particularmente trascendente la última. Son, sin duda, los ámbitos regionales y locales los que más deben contribuir a hacer de la integración europea un objetivo comprensible para los ciudadanos. Esta cooperación debe entenderse tanto en un sentido horizontal –con la armonización de las diferentes políticas sectoriales– como vertical –que supone la complementariedad de los distintos niveles administrativos–.

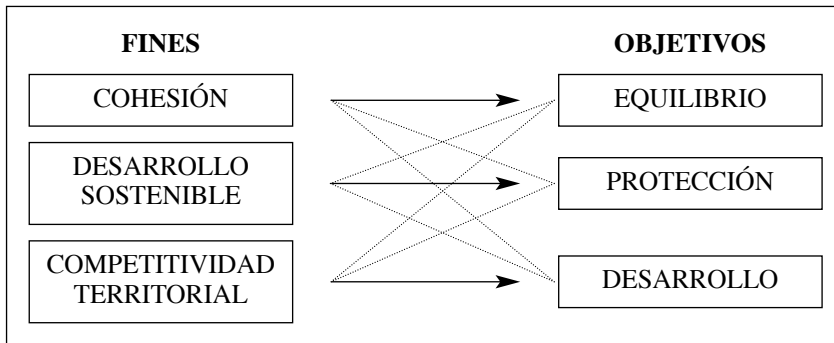
Para que exista una verdadera concertación de las acciones comunitarias no basta con implementar una planificación coordinada y complementaria con la de las administraciones vecinas, sino que hay que avanzar hacia modelos definidos y gestionados de manera única. De esta forma se conseguirá que la cooperación se convierta en un compromiso real.

Los objetivos operativos planteados son coherentes con tres fines principales, si bien la cohesión pone énfasis en el equilibrio, mientras que el desarrollo sostenible lo hace en la protección y la competitividad territorial en el desarrollo.

Estos objetivos desembocan en unas opciones políticas entre las que destacan:

- Mayor dinamismo, atractivo y complementariedad de las ciudades mediante un sistema urbano más equilibrado y policéntrico, basado en la constitución de redes.
- Nuevas relaciones entre el campo y la ciudad.
- Diversificación de las economías rurales y revalorización de los paisajes rurales.
- Infraestructuras más accesibles, eficaces y respetuosas con el medio ambiente.

CUADRO 1
INTERRELACIÓN ENTRE FINES Y OBJETIVOS DE LA E.T.E.²



- Mayor divulgación de los conocimientos y capacidad de innovación.
- Gestión prudente del patrimonio natural y cultural, con la mejora en la protección ambiental, la gestión racional de los recursos hídricos o el uso creativo e innovador de los paisajes y recursos culturales.

La E.T.E. tiene carácter orientador, no vinculante para los Estados, lo que no debe impedir que se convierta en la referencia básica para la ordenación del territorio en todos los niveles. No es, por lo tanto, un nuevo campo de acción de la política comunitaria ni supone nuevas responsabilidades para la Unión.

Trata además de conjugar una doble vertiente como documento de orientaciones políticas diseñadas a partir de un conocimiento científico y un diagnóstico objetivo y veraz del territorio europeo, trascendiendo de esta forma la suma de análisis territoriales detallados de cada uno de los países integrantes. Las reuniones informales de Ministros responsables de la ordenación y el desarrollo territorial y el Comité de Desarrollo Territorial (C.D.T.), integrado por un grupo de expertos nacionales encargado de su preparación y seguimiento, son fundamentales en la puesta en marcha de la E.T.E.

Una serie de instituciones científicas pertenecientes a cada uno de los países de la Unión, los Puntos Focales Nacionales, son las que asumen inicialmente el trabajo de dotarla del soporte teórico y metodológico hasta la constitución del Observatorio en red para la ordenación del territorio europeo. Esto permitirá ampliar la disponibilidad de datos y mejorar la comprensión de los fenómenos y tendencias territoriales, si bien resulta especialmente relevante que estos datos sean coherentes y homogéneos para posibilitar las comparaciones.

3. ES EL RESULTADO DE UN COMPLEJO PROCESO DE MADURACIÓN QUE TIENE SU HITO MÁS RECIENTE EN EL DOCUMENTO DE POSTDAM (1999)

Sus antecedentes remotos habría que remontarlos casi una década atrás, ya que se ha construido a partir de la adición de las contribuciones aportadas por las diferentes presidencias rotatorias.

² La mayor parte de las figuras y esquemas que aparecen en estas páginas, están disponibles en formato digital en la página WEB del grupo. También pueden descargarse los documentos oficiales de Noordwijk y Postdam.

El primer hito destacable fue la reunión de Leipzig, en 1994, en donde se establecieron sus principios básicos y objetivos fundamentales, a la vez que se enuncian tres ámbitos de acción: un sistema urbano equilibrado y policéntrico; igualdad de acceso a infraestructuras y al conocimiento; y gestión prudente y desarrollo del patrimonio natural y cultural.

La segunda gran referencia es, sin duda, el primer borrador oficial consensuado en la ciudad holandesa de Noordwijk (9 y 10 de junio de 1997), que introduce cuatro novedosas aportaciones. En primer lugar, identifica los aspectos territoriales de dimensión europea mediante el análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades). Dedicaba también un apartado a la aproximación al impacto de las políticas comunitarias de mayor incidencia territorial, al tiempo que define los objetivos y las acciones políticas. Por último, sienta las bases para profundizar en los trabajos de análisis territorial, como veremos después.

El más reciente y firme paso lo constituye el primer documento oficial, aprobado en Postdam entre los días 10 y 11 de mayo de 1999. Señala al desarrollo equilibrado y sostenible, mediante el refuerzo de la cohesión económica y social, como objetivo principal que integra a los planteados anteriormente.

4. ESTÁ APOYADA EN UN PROGRAMA DE ESTUDIOS ELABORADO POR UNA RED DE INSTITUCIONES DE INVESTIGACIÓN TERRITORIAL DE LOS PAÍSES MIEMBROS

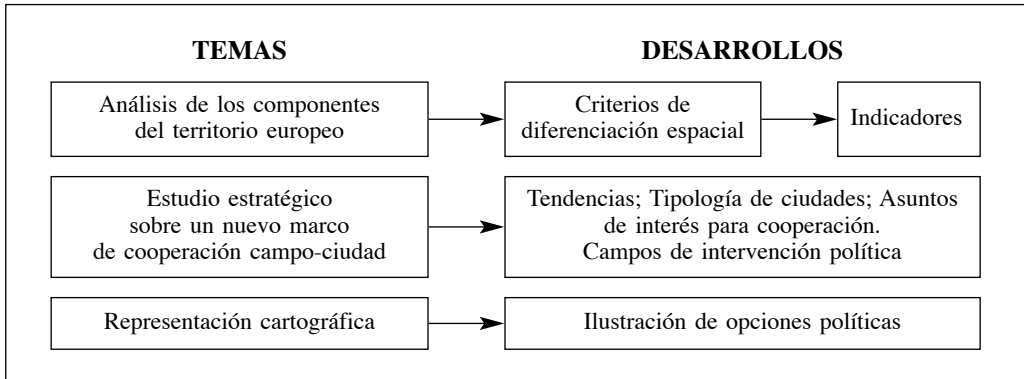
El programa de estudios de la E.T.E. se inicia con una primera etapa, entre 1998 y 1999, en la que se crea una red de instituciones de investigación especializadas en planificación territorial, que fueron seleccionadas mediante un concurso convocado por la Comisión. En cada país, un centro de investigación desempeña las funciones de coordinador.

CUADRO 2
RED DE CENTROS DE INVESTIGACIÓN QUE ACTÚAN COMO COORDINADORES DE LOS PUNTOS FOCALES NACIONALES EN EL PROGRAMA DE ESTUDIO DE LA E.T.E.

ALEMANIA	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
AUSTRIA	Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning
BÉLGICA	Fondation Roi Baudouin
DINAMARCA	Dep. of Urban and Regional Planning. Danish Forest and Landscape Research Institute
ESPAÑA	Instituto de Recursos Naturales y Ordenación del Territorio (INDUROT). Universidad de Extremadura
FINLANDIA	Department of Geography. University of Joensuu
FRANCIA	SDEC / ESPD- France
HOLANDA	National Spatial Planning Agency
INGLATERRA	Centre for Research in European Urban Environments. University of Newcastle
ITALIA	Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per i Servizi Tecnici Nazionali
LUXEMBURGO	TAURUS – Institut an der Universität Trier
PORTUGAL	Centro de Estudos Geográficos das Universidades de Lisboa
SUECIA	Swedish Council for Building Research

Apoyándose en el contenido del documento de Noordwijk, el programa de estudios de la E.T.E. se inicia abordando tres ámbitos temáticos: el análisis de los componentes del territorio europeo; un estudio estratégico sobre un nuevo marco de cooperación campo ciudad en Europa; y la ilustración cartográfica de las opciones transnacionales.

CUADRO 3
TEMAS Y DESARROLLOS PREVISTOS DE LA E.T.E.



Para el análisis de los componentes del territorio europeo se establecen siete criterios de diferenciación espacial: situación geográfica, riqueza económica, integración social, integración territorial, presión del uso del suelo, activos naturales y patrimonio cultural. El objetivo de esta parte del estudio es crear un sistema de indicadores que permitan medir los criterios de clasificación territorial y puedan ser representados cartográficamente.

CUADRO 4
CRITERIOS DE DIFERENCIACIÓN ESPACIAL ELEGIDOS PARA LA ELABORACIÓN DEL SISTEMA DE INDICADORES Y PAÍSES ENCARGADOS DE SU DESARROLLO

<i>Criterios</i>	<i>Países encargados</i>
Posición geográfica	Dinamarca, Francia y Finlandia
Fortaleza económica	Irlanda y Luxemburgo
Integración social	Austria y Suecia
Integración espacial	Bélgica, Portugal e Inglaterra
Presión de los usos del suelo	Grecia y Holanda
Activos naturales	España y Dinamarca
Activos culturales	Bélgica, Alemania e Italia

En cuanto al estudio estratégico sobre un nuevo marco de cooperación campo-ciudad, desarrollado por la Universidad de Extremadura, cuatro son los aspectos fundamentales: las principales tendencias que configuran el territorio europeo; las funciones territoriales y potencial económico del sistema urbano europeo (tipología de ciudades); la selección de asuntos de

interés para la cooperación en el desarrollo rural y urbano; y los posibles campos de intervención política y de cooperación urbano-rural.

El tercer tema de interés para el programa de estudios es la representación cartográfica de las alternativas políticas que se deriven de los análisis técnicos. Tiene un carácter experimental y hará especial hincapié en la diversidad, complementariedad y cooperación en el sistema urbano, las relaciones urbano-rurales, la accesibilidad (infraestructuras y transportes) y activos naturales.

El Punto Focal Español³, coordinado por el Instituto de Recursos Naturales y Ordenación del Territorio de la Universidad de Oviedo (INDUROT), está integrado también por representantes de las universidades Complutense, Politécnica de Valencia, de Zaragoza y de Extremadura, el Ministerio de Medio Ambiente, la asociación FUNDICOT y la empresa Piramys. Además de coordinar los trabajos de elaboración de indicadores sobre los activos naturales, en relación con el primero de los temas de interés mencionado, coordina las aportaciones relacionadas con el patrimonio natural como aspecto relevante en el desarrollo rural-urbano conjunto, participa activamente en el incipiente grupo de cartografía, además de aportar ideas para el desarrollo del resto de apartados.

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN EUROPEA

(1997): *Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT)*, Reunión de Ministros Responsables de Ordenación del Territorio de los Estados Miembros de la Unión Europea, Noorwijk, Junio 1997 (Primer borrador Oficial).

ESTEBAN MORATILLA, F.

(1999): “La ordenación del territorio en la perspectiva de la construcción europea”, *Aportación a las Jornadas de Debate sobre Oportunidades y Problemas de la Ordenación del Territorio*, Junta de Andalucía, Sevilla (24-26 de febrero de 1999) (actas en preparación).

(1999) “Análisis de las dinámicas recientes en el desarrollo territorial europeo”, *Aportación al IV Seminario Internacional sobre Fronteras del Desarrollo y Desarrollo de Fronteras*, Universidad de Extremadura y FUNDICOT, Olivenza (16-18 de marzo de 1999) (actas en preparación).

PIMIENTA MUÑIZ, M.

(1999): “Desarrollo sostenible: viabilidad de los indicadores de sostenibilidad en la planificación territorial”, *Aportación al Seminario Internacional sobre Perspectivas de*

³ La relación de miembros integrantes del grupo de trabajo español es la siguiente:

- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE. *Fernando Esteban Moratilla*.
- UNIVERSIDAD DE OVIEDO. INSTITUTO DE RECURSOS NATURALES Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (INDUROT). *Jorge Marquín y Arturo Colina Vuelta*.
- UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID. DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA HUMANA. *Miguel Ángel Troitiño Vinuesa*.
- UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA. DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. *Julián Mora Aliseda* (jmora@unex.es) y *Manuel Pimienta* (contacto por e-mail: mpimienta@geot.unex.es).
- UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA. DEPARTAMENTO DE URBANISMO. *Antonio Serrano y Juan José Bonillo Díaz*.
- UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA. DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. *José Luis Calvo Ángel Pueyo Campos*.

Desarrollo para Iberoamérica, Universidad de Santiago y AGE, Santiago de Compostela (3-7 de mayo de 1999) (actas en preparación).
(1999): “Nuevas orientaciones para la cooperación transfronteriza luso-extremeña y su imbricación en la Estrategia Territorial Europea”. *Aportación al IV Seminario Internacional sobre Fronteras del Desarrollo y Desarrollo de Fronteras*, Universidad de Extremadura y FUNDICOT, Olivenza (16-18 de marzo de 1999) (actas en preparación).

TROITIÑO VINUESA, M. A.

(1999): “Los recursos naturales y culturales en las estrategias de desarrollo territorial”, *Aportación a las Jornadas de Debate sobre Oportunidades y Problemas de la Ordenación del Territorio*, Junta de Andalucía, Sevilla (24-26 de febrero de 1999) (actas en preparación).

OTRAS FUENTES DISPONIBLES

- Texto aprobado en la reunión informal del Consejo Europeo de Ministros responsables de la Planificación Territorial celebrada en Postdam.
- <http://www.indurot.uniovi.es/ETE/index.html>
- <http://www.inforegio.org/>
- <http://www.nordregio.a.se/spespn/welcome.htm>