

Foro sobre la Cohesión, la Diversidad y el Desarrollo Territorial.

Reflexiones en torno al Libro Verde de la Cohesión

Universidad Internacional de Andalucía

Sede de La Cartuja

Sevilla, 26-27 de enero de 2009

La idea de Cohesión Territorial en la U.E. ¿Qué ‘Libro Verde’, Por qué, Cómo y Para qué?



Joaquín Farinós Dasí
IIDL / Dpto. de Geografía. Universitat de València



Las cuestiones del Libro Verde

- Entendimiento en los países (*hacia su definición –L.Blanco*)
- Aplicación a las políticas y territorios:
Cooperación, Coordinación, Partenariado/Participación
- Cómo medirla (sin avances hasta ahora):
Métodos, Datos, Indicadores (¿cuestión de ideología?)
- En qué escalas. Objetivo genérico a escala UE, pero debe ser desarrollado a nivel estatal e intraestatal:
 - Las diferencias entre *estados* bajan, pero entre *regiones* ↑
 - Los estados son los responsables del *Land Use / Planning* (*mecanismo + importante de coordinación entre actores y niveles*)
 - Escala subregional, clave para '*policentrismo urbano-rural*'

ESQUEMA DE INTERVENCIÓN

1. El contexto (cambiante) donde surge y desarrolla la idea, concepto y objetivo de la Cohesión Territorial
2. Evolución (historia) de la idea de Cohesión Territorial en el contexto de la U.E.: principales hitos
3. El significado de la Cohesión Territorial

1. Las condiciones del contexto...

- **Pasado, Presente y Futuro de la Idea de Unión Europea:** Unión Económica vs. Unión Política. **A la mitad: Unión Territorial / Espacio (Diverso) Europeo???** ¿MERCADO ÚNICO, MODELO SOCIAL, TERRITORIO COHESIONADO?
- **¿Cómo gobernar y gestionar el conflicto de la construcción europea?**
 - De **nuevas instituciones** de gobierno Europeo: *Método Comunitario para políticas del ‘primer pilar’* – Cohesión Territorial, única herencia de Barroso
 - Del **viejo orden internacional** : *Intergubernamental*, cooperaciones reforzadas y puertas abiertas para la salida de la UE
 - De **nuevas formas de gobernanza** : *Método Abierto Coordinación, Lisbon Governance y Desarrollo Territorial* (**AGENDA TERRITORIAL+ POLÍTICA DE COHESIÓN**) ▣
- ¡... Y mientras tanto, el proceso **sigue!**: **Ampliación de la UE, Reforma de la Comisión, Futuro Periodo de Programación** (¿PRE+PAC... o algo más. ¿Qué?)

1. Las condiciones del contexto...

- Basándose en su informe “*Régions and Territoires in Europe*”, la ARE propuso ampliar el concepto gemelo de cohesión económica y social en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, añadiendo el de ‘cohesión territorial’
- Se fundamenta en una **distinción conceptual** entre:
 - Cohesión Económica: condiciones de funcionamiento del mercado, que a menudo se describe como un “*terreno de juego uniforme*”
 - Cohesión Social y Territorial: adhesión de los ciudadanos a un ente político, sea la UE o un estado-nación. (**La esencia: el Modelo Social Europeo**)
- **Conflictos** (varios):
 - **Mercado vs. Social**: Visión Anglosajona vs. Francesa // DGs COMPETENCIA vs. REGIO
 - **Territorio vs. Espacio**: Justicia Espacial (Fr) vs. Iniciativas Locales (AL) // **OT** vs. **DT**
- Por ello **camino tortuoso y entendimientos (intereses) diversos** (**Aunarlos!**)

2. Hitos hacia la Cohesión Territorial

- ▶ 1997: Art. 7D *Tratado de Amsterdam* de 02.10.1997 (art. 7D)
- ▶ 2000: Art. 36 de la “*Declaración de los derechos fundamentales*” (Consejo Europeo de Niza); parte del texto de propuesta de ‘Constitución’ ▶
- ▶ 2002: “*Tratado fundacional de la Comunidad Europea*”, art. 16 sobre servicios de interés (económico) general (actualmente art. 14 del nuevo Tratado) ▶
- ▶ 2004: Inicio de la *Agenda Territorial* (Rotterdam)
- ▶ 2005: *Directrices Estratégicas Comunitarias para la Cohesión* (Non Paper de la CE)
- ▶ 2005 Revisión intermedia de la *Estrategia de Lisboa*
- ▶ 2006: Revisión de los Reglamentos de los FF.EE. *Nuevo Período de Programación 2007-13* (lo territorial... sigue flojo!)
- ▶ 2007: *Declaración de Leipzig* . Fin de la 1ª *Agenda Territorial* (CT=capital territorial+ redes de coop.+coord. políticas) y nuevo programa (2º semestre)
- ▶ 2007: *Nuevo Tratado de Lisboa* (diciembre)
- ▶ 2008: Inicio proceso de Ratificación (NO! -Irlanda...)
- ▶ 2009: Puesta en marcha del nuevo Tratado (a partir de enero... en ‘stand by’) ▶

3. Entendiendo la Cohesión Territorial

❖ Premisas:

- Ir al fondo, no a la letra. ¿Qué hay detrás de los conceptos y las palabras?
- Papel proactivo de los territorios para ‘producir’ Europa (Espacio y Políticas)

❖ Ángulos posibles para interpretar la Cohesión Territorial:

- Cohesión Económica y **‘Social y territorial’** :
 - ‘Territorializando’ la Cohesión Social; ¿cómo?
 - **Trasladar el modelo social: de los individuos a los territorios**
- Cohesión ‘Económica,’ ‘Social’ y **‘Territorial’**:
 - Nueva OT Europea. Más que PRE (**Equilibrio+Desarrollo+Sostenibilidad**)
 - Objetivo político de Coherencia y Eficiencia: **Coord.** políticas / **Gobernanza**
- 3ª Vía (**Mixta**) → Asegurando el Equilibrio Territorial de la opción del Desarrollo Territorial: **Cooperación Territorial** (redes) / **PRE + PAC + ?**

3. Entendiendo la Cohesión Territorial

- ▶ Concepto 'simpático'

- ▶ Más claro por lo que trata de corregir:

Desequilibrios motivados por la cocentración del crecimiento, la innovación, y la producción en las áreas + dinámicas y no en el resto.

- ▶ ... Que por lo que propone:

- ≠ desarrollo territorial, ≠ coherencia territorial... **solo**
- Competitividad + Cohesión Social + Desarrollo Sostenible

El sentido de la Cohesión Territorial para la CE

- En el Segundo Informe sobre la Cohesión, la Comisión invocó la *cohesión territorial* como si fuera un *área de política comunitaria*.
En dicho informe hay un capítulo entero con la Cohesión Territorial en su título.
- En el Tercer Informe sobre la Cohesión se dice que:
“...el concepto de cohesión territorial va más allá de la idea de *cohesión económica y social* tanto ampliándola como reforzándola. Desde el punto de vista de la política, el objetivo es ayudar a lograr un **desarrollo más equilibrado** reduciendo los *desequilibrios territoriales* y *aumentando la coherencia* tanto de las *políticas sectoriales* *que tienen una repercusión territorial* como de la política regional. El objetivo también es **mejorar la integración territorial** –policentrismo- **y fomentar la cooperación entre las regiones...**” desde un punto de vista sostenible. (Énfasis propio)

El sentido de la Cohesión Territorial para la CE

En un documento de 2005, la DG REGIO intenta clarificar el concepto

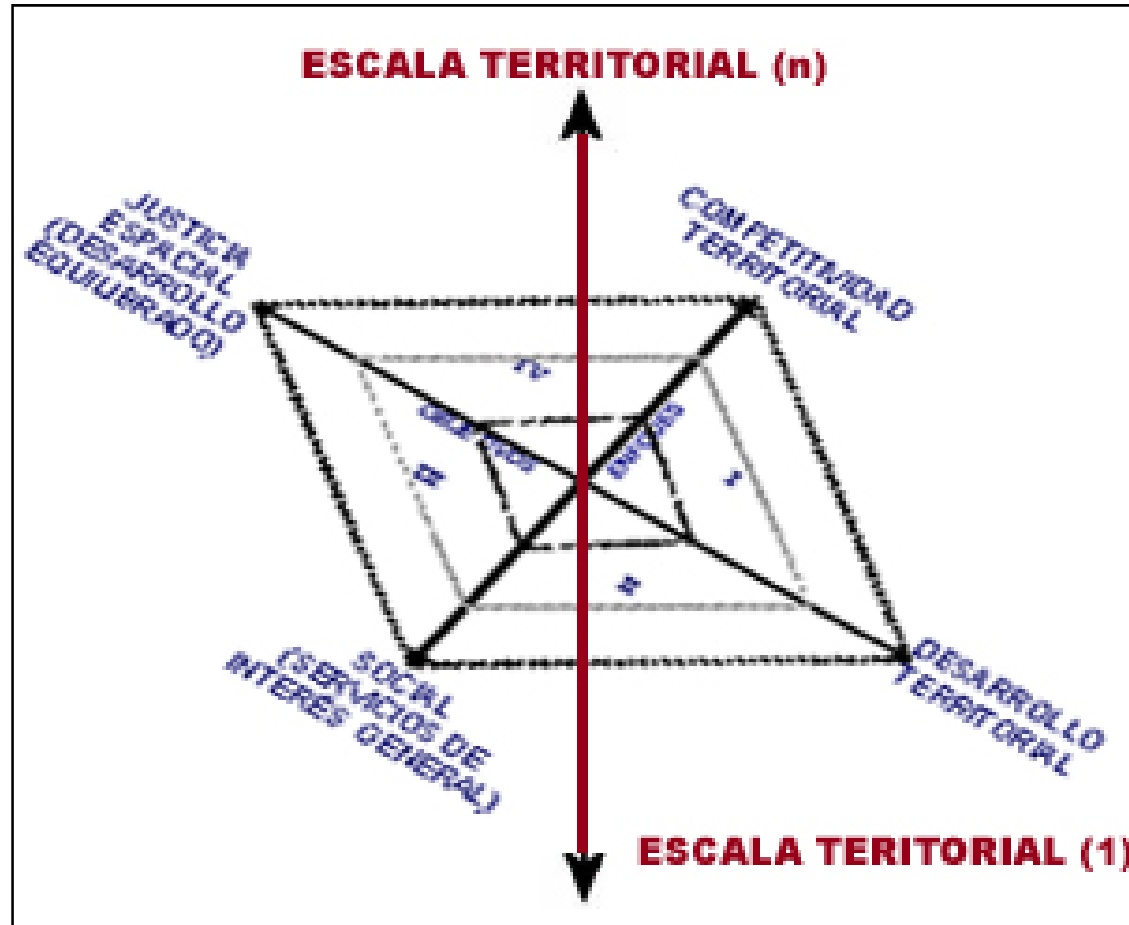
- La cohesión territorial se construye sobre la noción de cohesión económica y social establecida en el Tratado de la Comunidad Europea, en particular el propósito de contribuir a un desarrollo armonioso y equilibrado de la UE como un todo; una meta que la ETE también comparte (**JUSTICIA ESPACIAL –visión Francesa**)
- La cohesión territorial no va a significar un alejamiento radical de las políticas existentes (**MANTENER GOBERNABILIDAD – Interés gral.**).
- La cohesión territorial pone el énfasis en las oportunidades de desarrollo (**COMPETITIVIDAD –visión Anglo**) para estimular la cooperación y la creación de redes (**justicia espacial con potencial endógeno – Fr+Al**).

Presta más atención a las **fortalezas de cada territorio** y a una mejor **adecuación** de los instrumentos **de las políticas a los territorios** (**visión Alemana**) **y no a la inversa** (visión francesa PRE).

El sentido de la Cohesión Territorial para la CE

- La cohesión territorial **no es sólo** una receta para más **redistribución** (*solidaridad interregional, compensación*)
- El enfoque en la política de cohesión está cambiando, incluye un **interés por la competitividad** de la UE, y no sólo por los desequilibrios
- Existe un claro pero **complejo conjunto de intenciones** emergiendo alrededor del concepto de cohesión territorial
- Éste se basa en la clásica y redistributiva política regional europea pero **añade elementos de autoorganización, desarrollo endógeno y buena gobernanza**
- La cohesión territorial sirve también para **complementar la agenda de sostenibilidad**

Cohesión Territorial según Objetivos y Enfoques



Farinós, J.(2005): “La cohesión territorial: En busca de una mixtura entre competitividad, modelo social europeo, sostenibilidad y nuevas formas de gobernanza”, en J. Mora y F. dos Reis (coords.) *Políticas urbanas y territoriales en la Península Ibérica*, Mérida, Gabinete e Iniciativas Transfronterizas, Junta de Extremadura, 2 vols.; vol. I, pp. 63-81.

Dimensiones de la Cohesión Territorial

- **Competitividad** (*propio potencial -capital- territorial*)
- **Justicia Espacial / Territorial** (*equilibrio, equidad*):
 - Servicios de Interés General
 - Áreas con handicaps territoriales:
de montaña, rurales, despobladas, fronterizas, con riesgos naturales y en transición industrial, periféricas, (*'spatial'* or *'aspatial'*?), islas...
- **Asegurar el Equilibrio del Desarrollo Territorial** a través
 - de la Cooperación territorial (**¿PRE+PAC+PMA 2014...?**)
 - de la integración Horiz. y Vert. de las políticas (Coherencia)
 - del Partenariado público privado y la participación
- **Inter-Escalas:** Planes de Cohesión desde lo local a la UE (MNER)

LA SENDA APUNTADA

- ▶ LA OPCIÓN DE LA **PLANIFICACIÓN TERRITORIAL ESTRATÉGICA**
- ▶ LA EXPERIENCIA DE LA **E.T.E.:**
 - ▣ OMC 'AVANT LA LETTRE'
 - ▣ COORD. SECTORIAL E INTEGRACIÓN DE LAS PLANIFICACIONES ECONÓMICA Y TERRITORIAL A TRAVÉS DE TRES GRANDES LÍNEAS ESTRATÉGICAS (que conjugan los tres objetivos de **Equilibrio**, **Competitividad Territorial** y **Sostenibilidad**)
 - **Policentrismo** (redes de ciudades, partenariados urbano-rurales, ZIEG...)
 - Igualdad de acceso a las **Infraestructuras** y al **Conocimiento**
 - Gestión prudente y creativa del **Patrimonio** Natural y Cultural
 - ▣ COORDINACIÓN MULTINIVEL
 - ▣ COOPERACIÓN TERRITORIAL ... Y MÁS
- ▶ LA AGENDA TERRITORIAL: **Intergubernamental** + ESPON (**Mixto**)
- ▶ LISBOA Y GOTENBURGO A PARTIR DE LOS **MENR** (**PRE 2007-13**) (**Mixto**)
- ▶ ... YA PUESTOS, HAGAMOS LA COH. TERRIT. COMPETENCIA DE LA UE!?

Foro sobre la Cohesión, la Diversidad y el Desarrollo Territorial.

Reflexiones en torno al Libro Verde de la Cohesión

Universidad Internacional de Andalucía
Sede de La Cartuja. Sevilla, 26-27 de enero de 2009

La idea de Cohesión Territorial en la U.E. ¿Qué 'Libro Verde', Por qué, Cómo y Para qué?

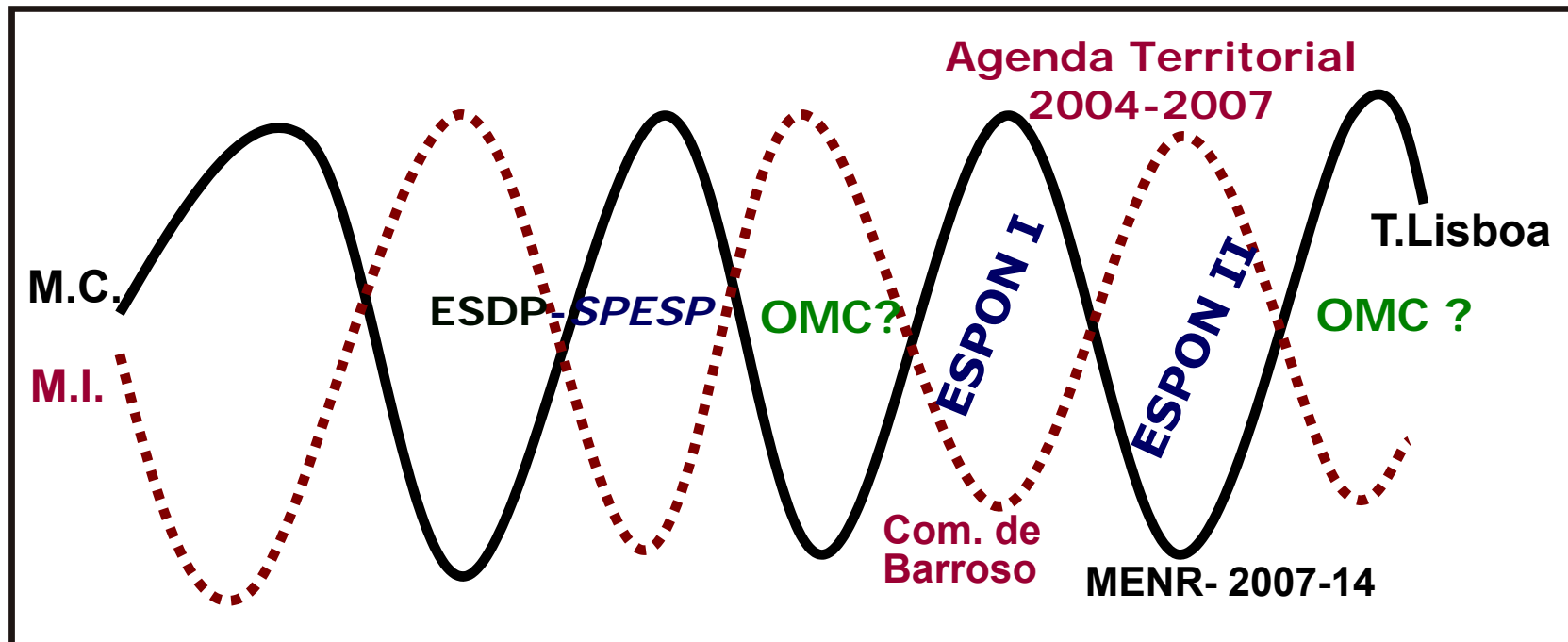
¡MUCHAS GRACIAS POR SU ATENCIÓN!

Joaquin.Farinos@uv.es



Los condicionantes del contexto: un marco cada vez más complicado

- ▶ **COMBINANDO LÓGICA EUROPEA (COMISIÓN) E INTER-GUBERNAMENTAL (ESTADOS)**



Hitos hacia la Cohesión Territorial

Art. 36 de la “Declaración de los derechos fundamentales”

- El art. 36, sobre los servicios de interés económico general, de la “Declaración de los derechos fundamentales”, adoptados en el Consejo Europeo de Niza en 2000 y que ahora se han convertido en parte de la Constitución, hace referencia a la cohesión territorial.
- La idea de crear un área sin fronteras interiores y el establecimiento de una unión económica y monetaria implica “... que los ciudadanos no deben verse desfavorecidos por el lugar de la Unión en el que vivan o trabajen”.

Hitos hacia la Cohesión Territorial

- La Cohesión Territorial se recoge en la versión provisional consolidada del borrador del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa:
 - Artículo I-3 : la Unión “... Debe promover la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros”
 - el Artículo III-13 (Políticas y funcionamiento de la Unión) cataloga la cohesión territorial como una competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros
- El art. 16 del “Tratado fundacional de la Comunidad Europea”, (ahora art. 4), ya se refiere al concepto de cohesión territorial como una razón fundamental para el mantenimiento de los Servicios de Interés Económico General (SIEG)
- La referencia a la cohesión territorial también figura en el art. 36, sobre los SIEG, de la “Declaración de los derechos fundamentales”

Hitos hacia la Cohesión Territorial

- **Art. 16 del Tratado fundacional de la Comunidad Europea**
- Dicho artículo 16, antiguo 7D del Tratado de Ámsterdam, ahora Art. 14:
 - afirma que *“...los ciudadanos deberán tener acceso a los servicios esenciales, a la infraestructura básica y al conocimiento, y subraya la importancia de los servicios de interés económico general para promover la cohesión social y territorial”*.
 - y recuerda *“...el lugar que los ‘servicios de interés económico general’ ocupan en los valores comunes de la UE y el papel que juegan en la promoción de la cohesión social y territorial de la UE”*.
- La idea subyacente es que, en interés de la cohesión, el Estado haga posible que tales servicios sean suministrados en áreas en las que de lo contrario serían insostenibles.
- Éste es un nuevo elemento en la ecuación.

... Y llegó la reforma: Tratado de Lisboa de 2007

- ▶ Modificaciones del EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA Y DEL TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD EUROPEA. Nuevo Tratado de Lisboa firmado en 13 y publicado el 17.12.07 (DOUE 2007/C 306/01, ISSN 1725-244X)
- ▶ Art. 2.3 La UE fomentará la cohesión económica, social y **territorial** y la solidaridad entre los EE. miembros
- ▶ Título I: CATEGORÍAS Y ÁMBITOS DE COMPETENCIAS DE LA UNIÓN. *Artículo 2 C.2 (ahora Art. 4.2.c en la nueva versión del 'Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea', DOUE C 115/49 de 9.5.2008): la cohesión económica, social y territorial (es competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros)*
- ▶ La denominación del título XVII (ahora XVIII) se sustituye por la siguiente: «COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y TERRITORIAL».
- ▶ Así como el art. 158 (ahora 174), en cuyo párrafo primero, las palabras «cohesión económica y social» se sustituyen por «cohesión económica, social y territorial».
- ▶ Y en el 159 (175), en cuyo párrafo segundo las palabras «económica y social» se sustituyen por «económica, social y territorial».
- ▶ Nuevo Título III sobre las **COOPERACIONES REFORZADAS** respetarán los Tratados y el Derecho de la Unión: Art. 326 “Las cooperaciones reforzadas no perjudicarán al mercado interior ni a la cohesión económica, social y territorial”.
- ▶ PROTOCOLO SOBRE LA COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y TERRITORIAL: En todo el Protocolo, las palabras «cohesión económica y social» se sustituyen por «cohesión económica, social y territorial»
- ▶ En su preámbulo queda redactado de la siguiente forma: «*RECORDANDO que el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea hace referencia, entre otros objetivos, al fomento de la cohesión económica, social y territorial y de la solidaridad entre los Estados miembros, y que dicha cohesión figura entre los ámbitos de competencia compartida de la Unión enumerados en la letra c) del apartado 2 del artículo 2 C del Tratado de Funcionamiento de la U.E. ...*»

