

LA POLÍTICA DE COHESIÓN TERRITORIAL DE LA UNIÓN EUROPEA*

Andreas Faludi

OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies, Delft University of Technology

RESUMEN

Hacer que las políticas comunitarias se ajusten a las específicas tradiciones nacionales es inherente al carácter «regulador de la cooperación y del conflicto» del proceso comunitario de elaboración de las políticas. En la actualidad, el desarrollo en la UE se encuentra muy concentrado. Esto representa un reto para la cohesión territorial. La Estrategia Territorial Europea (ETE) propone el desarrollo policéntrico para contrarrestar los efectos de un desarrollo desequilibrado. La primera parte de este artículo trata sobre cómo este objetivo del policentrismo, tal y como se concibe en la ETE, prefigura la idea de cohesión territorial. La segunda parte del artículo estudia el concepto de cohesión territorial como tal, capaz de dar, en su debido momento, un renovado impulso al proceso de la ETE con un estilo nuevo. La tercera parte habla de las raíces francesas de estos planteamientos. Las conclusiones se refieren brevemente al Método Abierto de Coordinación (OMC) en tanto que da forma a la política de cohesión territorial.

Palabras clave: Cohesión Territorial, Policentrismo, Estrategia Territorial Europea (ETE), Método Abierto de Coordinación (OMC).

ABSTRACT

EU policies drawing on specific national traditions is inherent to the regulative cooperation and conflict, characteristic of European policy making. At present, development in the EU is very much concentrated. This represents a challenge to territorial cohesion. The European Spatial Development Perspective (ESDP) proposes polycentric development

* Traducción a cargo de Joaquín Farinós Dasí.

to counteract the effects of unbalanced development. Part one of this paper is about this polycentrism as envisaged in the ESDP foreshadowing territorial cohesion thinking. Part Two of the paper discusses the concept of territorial cohesion as such giving, as in due course it may, a new impetus to for a new-style ESDP process. Part Three is about the French roots of these developments. The conclusions touch upon the Open Method of Co-ordination (OMC) as giving shape to territorial cohesion policy.

Key words: Territorial Cohesion, Polycentrism, European Spatial Development Perspective (ESDP), Open Method of Coordination (OMC).

Según y cuando vaya cobrando fuerza la Constitución Europea acordada en junio de 2004 bajo la Presidencia irlandesa de la Unión Europea (Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, 2004), la política de cohesión territorial llegará a convertirse en una competencia compartida entre la Unión Europea (UE) y los Estados miembros¹. Este artículo comenta de qué trata la cohesión territorial y cómo y hasta qué punto resulta afrancesada (vid. también Faludi, 2004a,b,c). Hacer que las políticas comunitarias se ajusten a las específicas tradiciones nacionales es inherente al carácter «regulador de la cooperación y del conflicto» del proceso comunitario de elaboración de las políticas (Héritier, Knill y Mingers, 1966; Faludi, 2001).

En la actualidad, el desarrollo en la UE se encuentra muy concentrado. Esto representa un reto para la cohesión territorial. La Estrategia Territorial Europea (ETE) propone el desarrollo policéntrico para contrarrestar los efectos de un desarrollo desequilibrado (CE, 1999). La primera parte de este artículo trata sobre cómo este objetivo del policentrismo, tal y como se concibe en la ETE, prefigura la idea de cohesión territorial. Lo que demuestra en particular es que hay mayor interés por el policentrismo que en promover inversiones en el seno de lo que en la jerga comunitaria se denominan «regiones desfavorecidas». Una Europa policéntrica implica una política policéntrica europea, con la suficiente capacidad de iniciativa desde abajo. La segunda parte del artículo estudia el concepto de cohesión territorial como tal, capaz de dar, en su debido momento, un renovado impulso al proceso de la ETE con un estilo nuevo. La tercera parte habla de las raíces francesas de estos planteamientos. La dimensión institucional de la política de cohesión territorial, al estilo francés, envolviendo los proyectos territoriales formulados por los actores locales y regionales (al estilo alemán –N.T.²) también

1 Así se contempla en el artículo I-13: (Áreas de competencia compartida), apartado 2 de la *Versión consolidada provisional del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, págs. 23-24. (Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, 2004).

2 A diferencia del *Aménagement du Territoire* francés, tutelado desde un gobierno central, el concepto de desarrollo espacial «no presupone construcción social sobre el territorio (idea de nación), sino que ante todo invoca la concertación de los distintos actores (públicos y privados, en todos los ámbitos, de la economía, de los equipamientos públicos o de las infraestructuras) procurando la coherencia espacial de sus intervenciones. Entraña, por tanto, un entendimiento descentralizado y multinivel de las políticas mediante la asociación de los diferentes niveles de la democracia y de la acción pública» (Farinós, J. 2004: «La Estrategia Territorial Europea en el nuevo paradigma de la territorialidad», en Camagni, R. y Tarroja, A. (eds.) «Estrategias territoriales: una nueva cultura de la ordenación y desarrollo del territorio en Europa y Cataluña», Barcelona, Diputación de Barcelona, Colección 'Territorio y Gobierno: Visiones' n° 4, en prensa).

será analizada. Las conclusiones se refieren brevemente al Método Abierto de Coordinación (OMC)³ en tanto que da forma a la política de cohesión territorial.

I. LA ETE PREFIGURA LA POLÍTICA DE COHESIÓN TERRITORIAL

La ETE caracteriza el territorio de la UE como desequilibrado. La respuesta que se da es el desarrollo equilibrado y sostenible, conceptos invocados en el subtítulo del propio documento. Varias de las sesenta opciones políticas de la ETE hacen referencia al policentrismo, en particular la opción 1, en donde se recomienda el refuerzo «... de varias grandes áreas de integración económica de importancia mundial en la UE, incluyendo sus zonas periféricas, dotadas de funciones y servicios globales de alta calidad, a través de estrategias transnacionales de desarrollo territorial» (CE, 1999, 23). Se pretende con ello mitigar los desequilibrios en Europa donde «... sólo hay una gran zona geográfica destacada de integración en la economía mundial: se trata del núcleo central de la UE, que comprende el territorio limitado por las metrópolis de Londres, París, Milán, Munich y Hamburgo» —el ‘Pentágono’ N.T.— (CE, 1999, 21). Aquí se concentra el 40% de los habitantes de la UE, ocupando un 20% de su territorio y produciendo no menos del 50% de su PIB total. Caracterizar Europa como desequilibrada en este sentido ha sido lo habitual desde que el seminal estudio de Roger Brunet identificó la posteriormente denominada «banana azul» —que se extiende desde el SE de Inglaterra hasta el N de Italia— como la espina dorsal del sistema urbano europeo (Brunet, 1999).

Posteriores declaraciones siguen la misma línea. Así, modificando ligeramente la geometría y evitando el uso del término Pentágono, el Segundo Informe de la Cohesión (CE, 2001b) básicamente coincide con el análisis de la ETE. El Tercer Informe sobre la Cohesión (CE, 2004a, 27) incluso vuelve a utilizar el término Pentágono. Por tanto, es justo decir que la imagen de una Europa desequilibrada está comúnmente aceptada.

Por supuesto esto no es ninguna novedad. Lo que resulta nuevo es que la ETE relaciona los desequilibrios no sólo con consideraciones de equidad sino también con la preocupación por la competitividad del espacio comunitario. El documento subraya que «... la situación geoeconómica de la Comunidad se distingue, por ejemplo, de la de EE.UU., que dispone de varias zonas de integración económica destacadas a escala mundial: costa Oeste (California), costa Este, Sudoeste (Tejas) y medio Oeste» (CE, 1999, 22). Así pues, en estos términos, el territorio de los EE.UU. se dice que resulta más equilibrado, otorgándoles, o así se sugiere, una ventaja competitiva. Éste es el motivo por el que debe perseguirse el objetivo del policentrismo, en tanto favorecerá una mayor integración económica global de las zonas fuera del Pentágono. «Para conseguir un desarrollo territorial equilibrado, dentro de una integración completa en la economía mundial ha de seguirse un modelo de desarrollo policéntrico, que debe contribuir a evitar que continúe concentrándose excesivamente la riqueza y la población en el núcleo central de la UE. El potencial económico de todas las regiones europeas podrá aprovecharse plenamente sólo mediante la consolidación de una estructura territorial relativamente descentralizada. La continuidad de la mejora de la competitividad de la UE a escala

3 Siglas de su denominación original en inglés: *Open Method of Co-ordination*.

global exige además el refuerzo de la integración de las regiones europeas en la economía mundial...» (CE, 1999, 21).

Así pues, la ETE viene a reflejar en parte el cambio de paradigma que se está produciendo en la política regional (Bachtler y Yuill, 2001; Bachtler, 2003). El policentrismo está siendo el centro de atención de un buen número de documentos continuación de la ETE, empezando por el que elaboró la presidencia francesa en 2000. Una organización espacial más equilibrada de Europa, reclama el documento, resulta de lo más necesaria a causa de la congestión, la contaminación, la inflación en los precios del suelo y la vivienda, sin olvidar los negativos impactos de la «hiperconcentración» sobre las áreas periféricas, todos ellos argumentos que favorecen la dispersión (Presidencia Francesa, 2000). El documento también explora a qué debería parecerse una Europa policéntrica. Para ello utiliza la metodología de escenarios, en la que los franceses sobresalen. También existe un estudio paralelo realizado por un grupo de investigadores franceses (Baudelle, Guy y Ollivero, 2002).

Otro informe realizado por la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas (CRPM, 2002) muestra lo que una decidida política puede conseguir de aquí al 2020 en términos de una Europa policéntrica. El documento señala oportunidades para estimular nuevas áreas de crecimiento.

Por tanto la estrategia en la ETE, continuada por algunos desarrollos posteriores, es promover zonas de integración económica global fuera del Pentágono, así como fomentar la competitividad europea. Estas zonas deben ser el objeto de estrategias transnacionales de desarrollo territorial. Sin embargo, el documento de la ETE obliga a hacerlo sin perfilar el concepto. Dónde deben crearse tales zonas se ha dejado sin decidir. Después de todo, la ETE no pretende ser un plan director (Faludi y Waterhout, 2002). Ni tampoco propone que sea Bruselas quien deba designarlas. Antes al contrario, la cooperación y las iniciativas surgidas desde abajo son la clave para configurar tales zonas. Después de todo, el éxito en la mejora de la competitividad depende de las iniciativas surgidas desde la base, uno de los pilares del actual paradigma del desarrollo regional (Bachtler y Yuill, 2001; Bachtler, 2003)⁴. Las propias iniciativas de los actores 'sobre el terreno' deben ser fomentadas. De este modo, de acuerdo con la ETE, «... es necesario encontrar nuevos métodos y formas para que las ciudades y regiones se puedan complementar mutuamente y cooperar entre sí... Además de las redes de ciudades a nivel regional, la necesidad de complementariedad y cooperación se aplica especialmente a las redes de ciudades a nivel interregional, transnacional e incluso comunitario... El fomento de la complementariedad... significa aprovechar las ventajas de la competencia económica entre ellas y, al mismo tiempo, superar los inconvenientes de dicha competencia. No obstante, la complementariedad no debe limitarse a la competitividad económica, sino que debe ampliarse a todas las funciones de la ciudad (por ejemplo, cultura, educación y creación de infraestructuras sociales» (CE, 1999, 22).

La política prevista es que no se produzca un incremento de los fondos comunitarios para destinarlos a los aspirantes a convertirse en zonas de integración económica global. Para generar el crecimiento económico sostenido las inversiones en el interior de dicho territorio no son suficientes. Más bien son las fuerzas endógenas las que deben ser movilizadas

⁴ El desarrollo (territorial) local endógeno es la forma predilecta que ha adoptado la nueva política regional (N.T.).

o, como se apunta en la literatura, debe generarse el capital social necesario a través de la cooperación. Así pues, la ETE plantea un reto a los actores de todos los rincones de la UE para constituir redes y a través de ellas tomar iniciativas que permitan avanzar las posiciones comunes de los participantes. Algunos de los proyectos Interreg IIC han recogido el guante lanzado a las regiones de fuera del Pentágono para erigirse en nuevas zonas de integración económica. En su documento de estrategia territorial, el área de cooperación del Mar del Norte se presenta a sí misma como tal (NorVISION 2000). En el marco de Interreg IIIB deben esperarse más iniciativas de este estilo provenientes de las redes de Europa central y oriental, capaces de erigirse como contrapesos del actual núcleo europeo en el NO.

De cualquier modo, basándonos en el uso que la ETE hace del concepto, uno no puede más que estar de acuerdo con Meijers y Romein (2003, 173) en que el policentrismo es más que la morfología de los sistemas urbanos. «Más bien se necesita una construcción activa de la capacidad organizativa regional —es decir, la capacidad para coordinar regionalmente iniciativas a través de un marco más o menos institucionalizado de cooperación, debate, negociación y toma de decisiones persiguiendo intereses a escala regional— para configurar las ventajas competitivas de una región urbana policéntrica». El impulso únicamente puede provenir de los propios participantes, y no desde Bruselas. La ETE así lo reconoce. En este y otros aspectos, la ETE prefigura la política de cohesión territorial, tal y como se trata a continuación.

II. LA POLÍTICA DE COHESIÓN TERRITORIAL

La versión provisional consolidada del borrador del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa dice en su artículo I-3 que la Unión «... debe promover la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros» y el art. 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», actualizado, ya se refiere al concepto como una razón fundamental para el mantenimiento de los servicios de interés económico general. La referencia a la cohesión territorial puede también encontrarse en 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.

A la espera de que la Constitución fuera acordada y ratificada, mientras Michel Barnier estuvo al frente de la Dirección General de Política Regional (DG Regio) entre 1999-2004 la Comisión invocó la cohesión territorial como si fuera un área de política comunitaria. Esto se ponía especialmente de manifiesto en el Segundo Informe de la Cohesión (CE, 2001a) donde hay un capítulo entero con la cohesión territorial en su título.

No hay una definición concisa de lo que significa la cohesión territorial. Sin embargo, en un reciente folleto informativo⁵, la DG Regio intenta clarificar el concepto. De acuerdo con él, 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, como se ha indi-

5 Disponible en http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/presenta/comp/comp_es.pdf.

cado, la ETE también comparte. Así, desde este y otros puntos de vista, existe una continuidad entre la ETE y el pensamiento reciente de la Comisión. El documento informativo señala entonces las «discontinuidades geográficas» del territorio de la Unión, a ciertos aspectos de las cuales la política de cohesión ya se enfrenta, «...incluida la prioridad que se concede a las ayudas a las regiones con retraso de desarrollo» (CE, 2003a, 40). Así, el documento claramente quiere disipar la idea de que la invocación de la cohesión territorial vaya a significar un alejamiento radical de las políticas existentes. Parece estar diciendo que la cohesión territorial simplemente pone el énfasis en las oportunidades de desarrollo para estimular la cooperación y la creación de redes, prestando más atención a las fortalezas de cada territorio y a una mejor adecuación de los instrumentos de las políticas. Ésta es una clara referencia a la Estrategia de Lisboa de convertir a la UE en el área de desarrollo sostenible más competitiva del mundo, objetivo al que la política de cohesión territorial debería contribuir. De este modo, como la ETE, la política de cohesión territorial se suma (con limitaciones, dado que los clientes del viejo estilo redistribuidor de las políticas necesitan mantenerse a bordo) al actual paradigma del desarrollo regional enfocado a la competitividad.

Como un fundamento adicional para la política comunitaria de cohesión, la Estrategia de Lisboa está presente incluso más claramente en el Tercer Informe sobre la Cohesión (CE, 2004a) como se comentará después. También dice el folleto informativo que la cohesión territorial sirve para complementar la agenda de sostenibilidad (incluida la prevención de riesgos naturales) y para promover una mayor coordinación y coherencia entre la política regional y las políticas sectoriales con un sustancial impacto territorial. Dicho de otro modo, los principios de buena gobernanza que se proponen en el Libro Blanco de la Comisión sobre este tema (CE, 2001b) forman parte de la agenda de la cohesión territorial.

Para otra declaración sobre la cohesión territorial procedente de buena tinta, el lector puede dirigirse al texto del comisario Michel Barnier (2004) publicado poco antes de su inesperada salida de la Comisión para convertirse en ministro francés de asuntos exteriores. Como el folleto de la DG Regio, Barnier recalca que la actual política comunitaria ya abarca ciertos aspectos de la cohesión territorial. Dicho lo cual, esboza las nuevas direcciones que debe tomar esta política dirigida a mejorar la respuesta a los desequilibrios territoriales de la Unión:

- explotar las oportunidades, y no sólo aplicarse en los problemas;
- fomentar la cooperación y el trabajo en red;
- apoyarse en las fortalezas existentes así como mejorar el objetivo de la política de cohesión (ajustarlo mejor a las necesidades reales de cada territorio –N.T.);
- asegurar la incorporación de los aspectos medioambientales, incluido el tratamiento del tema de los riesgos naturales;
- mejorar la coherencia y la coordinación entre la política regional y las políticas sectoriales.

Barnier amplía el último punto argumentando que cada política sectorial debe pensar en el futuro de los territorios a los cuales se les aplica. Si eso se cumpliera tendría importantes implicaciones sobre el manejo de las políticas comunitarias. De hecho, eso es lo que intenta la cohesión territorial, como la sostenibilidad, siendo invocada como un criterio para evaluar las políticas comunitarias, utilizando algo como la Evaluación de Impacto Territorial, una idea que ya se encuentra presente en la ETE.

Naturalmente, el Tercer Informe sobre la Cohesión (CE, 2004a, 27) insiste en la misma línea que Barnier. Comienza refiriéndose a la promoción de la cohesión económica y social como un propósito central de la UE. Así, 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». El Tercer Informe continúa indicando que «... La cohesión territorial se ha incluido, pues, en el proyecto de Constitución (artículo 3) para complementar los objetivos de la Unión relativos a la cohesión económica y social»⁶. El Tercer Informe señala además que la importancia de la cohesión territorial ya se reconoció en el art. 16 (Principios) del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Dicho artículo «... 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»; un tema, como el lector descubrirá, en el corazón de los franceses.

Aparte de todo lo dicho, el Tercer Informe sobre la Cohesión añade 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 y fomentar la cooperación entre las regiones» (op.cit., 27).

El Tercer Informe continúa para tratar aspectos de equilibrio territorial en la UE que amenazan el desarrollo armonioso de la economía de la Unión. El mensaje es el mismo que antes: más que una desviación respecto de las políticas existentes, la cohesión territorial simplemente pone en el punto de mira algunos aspectos de la política de cohesión. Quizás de forma inevitable esto implique precisamente dejarlo como algo ambiguo. Después de todo, antes de llegar a ser operativo durante el próximo período de programación 2007-2013, la formulación de un acuerdo político sobre la política de cohesión todavía tiene que recorrer un largo camino.

En esta coyuntura es útil mirar hacia atrás en los orígenes de la política de cohesión. La primera política de cohesión —incluso antes de que se llamara así— consistía en dar fondos a los Estados miembros. De este modo, la entonces Comunidad Económica Europea les ayudaba a seguir con las políticas económicas regionales nacionales, siendo el propósito principal ajustarse a las contribuciones financieras de los Estados miembros⁷. La cuestión de fondo era que, tras la adhesión, el Reino Unido podría obtener pocos beneficios de la PAC, respondiendo de una proporción del presupuesto comunitario incluso mayor que la actual. Así al Reino Unido, junto a otros Estados miembros, se les prometieron ayudas para sus políticas regionales. Por supuesto no era cuestión de ninguna relación directa entre Bruselas

6 Vid. Convención Europea, Secretaría, *Texto definitivo del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa* (OR. fr) CONV 850/03, en la versión entregada al Presidente del Consejo Europeo en Roma, el 18 de julio de 2003. Disponible en: <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.es03.pdf>

Del mismo modo se recoge en el Artículo I-3.3 (Objetivos de la Unión) de la *Versión consolidada provisional del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa* (op.cit. en nota 1). (N.T.).

7 Principio del 'justo retorno' (N.T.).

y las regiones. La política regional comunitaria pretendía hacer balance entre los Estados miembros, no otorgar poderes a las regiones.

El Acta Única Europea de 1986 formalizó la política regional y, por primera vez, postuló la indisoluble doble meta para la Comunidad de promover la cohesión económica y social. Por la insistencia de España de querer ser compensada por las desventajas que le acarrearía el previsto Mercado Único, los fondos para la política de cohesión fueron muy incrementados⁸. Al mismo tiempo, las reformas de los fondos estructurales dieron lugar a una nueva base, introduciendo el elemento programático. El punto de mira se puso en las regiones menos favorecidas, definidas de acuerdo con un indicador comúnmente aceptado basado en el PIB per cápita según valor de compra. También se introdujeron nuevas normas reclamando la implicación de todas las partes involucradas, incluidos los actores regionales. Mientras tanto, Francia había iniciado un proceso de descentralización en 1982 y el presidente de la Comisión Jacques Delors creía firmemente en la movilización de lo que él llamó «las fuerzas vivas» como estrategia de desarrollo regional; esto es, se introdujeron elementos del actual paradigma del desarrollo regional.

La nueva política podría aprovecharse de las impresionantes evidencias culminantes. La existencia de los «distritos industriales» o *clusters* (Porter, 1990), la importancia del «capital social», de las redes y los *milieux* productivos señalaban la importancia de la dimensión territorial del desarrollo económico. El papel de las instituciones territoriales para integrar las fuerzas locales y regionales en la búsqueda de estrategias consensuadas para incrementar la competitividad se había hecho evidente (Bachtler y Yuill, 2001, 10). En resumen, el impacto de las ayudas regionales «... dependen de forma crucial del ... entorno receptor» (Cappelen et al. 2003, 640). El lector recordará que también es ésta la filosofía subyacente en la ETE cuando aboga por nuevas zonas de integración económica global pero esperando que la iniciativa provenga desde abajo.

Desde entonces la política de cohesión ha sido un término medio entre la lógica intergubernamental de redistribuir el apoyo financiero comunitario para la política económica regional de los propios Estados miembros y la lógica de fomentar las iniciativas desde abajo (y, a través de ello, cambiar la supremacía de las administraciones nacionales). El criterio más importante para definir las regiones menos favorecidas que recibirán ayudas como Objetivo 1 sigue siendo —también de acuerdo con las propuestas de la Comisión para el período de programación 2007-2013— el PIB per cápita, siendo el 75% de la media comunitaria el umbral por debajo del cual las regiones serán declaradas como tales⁹. Esta política favorece a la periferia, llevándose España la parte del león de los fondos, pero en su momento se producirá

8 Para un mayor detalle sobre esta cuestión vid. Farinós, J. (1999): «La política correctora de desequilibrios regionales en España: efectos de la integración comunitaria», *Cuadernos de Geografía* 65/66, 193-211. (N.T.).

9 Obsérvese, sin embargo, que desde su entrada, Suecia y Finlandia reciben fondos bajo un nuevo objetivo 6, integrado desde 2000 en el objetivo 1, para áreas con extremadamente baja densidad de población. Al introducir un criterio espacial en la política regional, esto supuso un precedente para dar a la política regional una dimensión espacial o territorial (Krautzberger y Selke, 1996, 33-34). Hasta cierto punto, lo mismo puede decirse de la introducción de la categoría 'regiones ultraperiféricas', aunque muchas de ellas tienen un bajo PIB/cápita, motivo por el que serían calificadas como regiones Objetivo-1 de todos modos. El Tercer Informe de la Cohesión (2004, 30 y ss.) abunda en la misma cuestión, identificando varios tipos de región con «desventaja geográfica» que necesitan de atención, por ejemplo las zonas costeras o las áreas de montaña.

un masivo cambio de los mismos hacia Europa central y oriental. Las cantidades destinadas a cada Estado miembro son objeto de pactos de alto nivel siguiendo la lógica intergubernamental con sus pagos accesorios y sus paquetes de acuerdos globales. Sin embargo, en el marco global decidido de esta manera, también se estimulan las iniciativas desde abajo. Esto favorece un enfoque más afinado al tener en cuenta los intereses locales y regionales. En efecto, el compromiso de los actores implicados es una característica que define la actual política de cohesión, y de este modo el papel central de la Comisión es establecer los criterios. Es también en este contexto en el que la planificación, en el sentido de coordinar las políticas sectoriales, entra en juego. Como dice el Tercer Informe sobre la Cohesión (CE, 2004a, 28) inspirándose en la ETE —atribuyéndola erróneamente al «Consejo Europeo de Potsdam de 1999»— «... Para luchar contra las disparidades territoriales y lograr una pauta de desarrollo económico espacialmente más equilibrada es necesaria una cierta coordinación de las políticas de desarrollo para que sean compatibles y coherentes entre sí».

De este modo, al menos en lo que concierne a la Comisión, 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 a ésta ciertos elementos de autoorganización, desarrollo endógeno y buena gobernanza. En puntos precedentes se ha hecho referencia a las influencias francesas. Ha llegado el momento de examinar el pensamiento francés sobre el *aménagement du territoire*¹⁰.

III. LAS RAÍCES FRANCESAS

Desde hace décadas el *aménagement du territoire* ha favorecido el desarrollo policéntrico para contrarrestar la influencia de París, que Gravier (1947) puso de manifiesto en su famoso libro «Paris et le désert français». El libro de Gravier llama la atención sobre los desequilibrios territoriales y condujo a una frustrada iniciativa por la división del Ministerio de la Reconstrucción (donde Gravier estaba establecido) para lanzar una política de ordenación territorial. En 1962 la idea fue retomada. Se concibió un plan de ordenación territorial denominado «Metrópolis de equilibrio». Tras los fracasados intentos por establecer un ministerio para la ordenación del territorio, se creó la DATAR¹¹ con la misión de «... coordinar las acciones de los diferentes ministerios en materia de desarrollo territorial central» (Balme y Jouve, 1996, 225). Se enmarcaba en el contexto del conjunto de políticas del general De Gaulle que pretendían modernizar Francia «... especialmente después de 1961 cuando una protegida economía francesa tenía que superar la pérdida de los antiguos mercados coloniales así como una disminución de las barreras arancelarias en los países de la CEE» (Burnham, 1999, 80). Previamente, tales cuestiones fueron reservadas a la Comisaría del Plan (donde el padre de la integración europea, Jean Monnet, había trabajado activamente). Ésta es la famosa agencia de planificación que dirigió la reconstrucción de Francia tras la guerra mediante una innovadora forma de planificación indicativa que le ha dado una reputación única.

10 Su traducción, bien conocida en castellano, es «ordenación del territorio», aunque su significado difiere del original. El término francés se encuentra más próximo a una planificación económica regional, en la que resultan fundamentales la geografía y demografía de los territorios, que a la planificación de los usos del suelo o la planificación de infraestructuras, que se realiza en función de lo anterior (N.T.).

11 *Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale* (N.T.).

La edad de oro de la DATAR fue en las décadas de 1960 y 1970, bajo el mandato de su primer «délégué» (comisario), el gaullista Olivier Guichard. Guichard acuñó una vigorosa, gaullista y centralista imagen de la planificación regional francesa.

El *aménagement du territoire* no tiene una traducción equivalente en inglés. «Las expresiones más comúnmente utilizadas son planificación territorial y política regional, pero no reflejan la ambición global de alcanzar una localización armoniosa de las actividades económicas» (Chicoye, 1992, 411)¹². La traducción oficial del nombre de la DATAR es en efecto «Delegación para la ordenación del territorio y asuntos regionales». La ambición del *aménagement du territoire* enraíza con el interés francés de mantener la unidad nacional. Así, concierne a la acción pública la distribución territorial equilibrada de la población, las actividades y la estructuras físicas, reflejando la situación geográfica y humana del área bajo consideración (Dupuy, 2000, 11).

El *aménagement du territoire*, así concebido, se encuentra profundamente enraizado en la historia francesa, especialmente con la emergencia de una administración centralizada. Una reciente recopilación de textos clásicos de planificación publicados con ocasión del cuarenta aniversario de la DATAR empieza con uno de más de trescientos años de antigüedad que los compiladores califican de fundacional (Alvergne y Musso, 2003, 25). El texto es un extracto de las instrucciones que el entonces ministro francés de finanzas, Jean Baptiste Colbert, daba a sus inspectores itinerantes. Las instrucciones eran examinar los recursos nacionales y al mismo tiempo evaluar la administración que hacían de ellos los dignatarios provinciales para el beneficio del estado. De forma parecida, la reconstrucción francesa tras la guerra comenzó cuando De Gaulle estaba todavía en el poder; de hecho incluso antes de que el conflicto finalizara ya era fuertemente centralizada.

Sin embargo, en 1968, De Gaulle dio un empujón a la descentralización. Según Pierret (1984) esto fue el resultado de la presión ejercida desde la Bretaña, entre otras regiones, para incrementar su presencia en la gestión de sus asuntos, cosa que coincidió con la rebelión de los estudiantes en mayo de aquel año. Viendo que su propuesta fue rechazada en un referéndum (que también afectaba a la reforma de la cámara alta francesa o senado), De Gaulle dimitió. Hubo que esperar hasta principios de los años 1980 para que la descentralización reapareciera, cuando el presidente François Mitterand la incluyó en la agenda, donde ha permanecido desde entonces, con un gobierno actual que incluso pone más énfasis en ella que antes.

La descentralización ha conducido a otros niveles de gobierno a implicarse en el *aménagement du territoire*. La movilización de los actores regionales y locales —no sólo las instituciones de gobierno— en torno a las políticas territoriales, o a lo que se llaman proyectos territoriales, es en efecto uno de sus objetivos principales. El *aménagement du territoire* es, de este modo, una encarnación del contemporáneo paradigma del desarrollo regional de Bachtler.

Inicialmente, el *aménagement du territoire* puso el énfasis en el desarrollo económico, quedando expuesto a la acusación de ser unilateral —motivo por el que los alemanes han tomado a mal su influencia sobre la planificación europea (Faludi, 2004c). Sin embargo, el

12 Se ha traducido *Spatial Planning* por 'planificación territorial', una traducción a su vez afrancesada ya que en el ámbito anglosajón y germánico se prefiere hablar de 'espacio' antes que de 'territorio' (N.T.).

aménagement du territoire está evolucionando, incorporando criterios de sostenibilidad. Lo que es importante destacar es que a diferencia de la planificación reguladora que se practica en otras partes de la UE (también de forma habitual en Francia pero no a nivel central), el *aménagement du territoire* no necesita de un plan estatutario. En su lugar confía en los pactos con las regiones («Contrats de Plan État-Région –CPER).

La DATAR está profundamente involucrada en la formulación de dichos CPER. Además, presta asesoramiento al primer ministro. Además de esto, la DATAR se ha dedicado a preparar escenarios territoriales, incluyendo los de tipo catastrófico (Levy, 1970, 230), siendo el ejemplo más temprano «Le Scénario de l'inacceptable» de 1971. Inaceptable porque prevé un territorio francés descoyuntado y mal articulado, circunstancia «inconcebible desde una visión republicana del territorio» (Alvergne y Muso, 2003, 171). Así, el documento refleja los objetivos del *aménagement du territoire*: reducir las desigualdades en riqueza y potencial económico, con el objetivo de mitigar la sangría demográfica que afecta a ciertas áreas rurales (ahora convertida en preocupación de la UE ampliada) y a las pequeñas ciudades, y luchar contra el crecimiento de París; en otras palabras: policentrismo.

La esencia del *aménagement du territoire* continúa residiendo sobre todo en el deseo de gestionar el territorio nacional, aunque ya no sea exclusivamente con un estilo de arriba a bajo. Antes al contrario, el compromiso de los actores regionales y locales se considera esencial. Se espera que su participación, por sí misma, contribuya a reequilibrar el centralizado sistema francés. Se dice que para reducir el predominio de París, no sólo económico, sino también en términos de acceso a la toma de decisiones.

Los franceses tienen una importante presencia en Bruselas. Como dicen los autores alemanes Eising y Kohler-Koch (1999, 281), esta élite política y administrativa acepta la pérdida de autonomía de Francia como consecuencia de la integración a cambio de un mayor poder en la UE. La DATAR, también, puede enorgullecerse de haber exportado el *aménagement du territoire* a Bruselas (Levy, 1997, 230-231). Como Bailly (2001, 195) señala, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) fue «...modelado según la DATAR..., cuyo propósito era limitar las desigualdades regionales en la Unión especialmente en materia de justicia social y territorial». En efecto, el «...procedimiento para localizar los fondos estructurales que siguió a su reforma de 1988 refleja, en muchos aspectos, la estructura y los principios por los que se rigen los CPER franceses que fueron ideados cuando Jacques Delors era miembro del gobierno francés» (Balme y Jouve, 1996, 231).

Las presidencias de Delors al frente de la Comisión Europea (1985-1995) fueron particularmente importantes para infundir el pensamiento francés en la política regional europea. Introdujo nuevos principios, el partenariado entre ellos, basado en su percepción, mencionada anteriormente, de que el conocimiento local y las fuerzas de «auto-desarrollo» eran importantes. Uno de los miembros del gabinete de Delors para el desarrollo de estas políticas, Jean-Charles Leygues, más tarde se incorporó a la DG de la Comisión responsable de la política regional, donde hasta hoy ocupa el cargo de director. Jean-François Drevet, al mismo tiempo miembro de la DATAR y del gabinete político de Jacques Chérèque (el ministro que convocó la primera reunión que inició el proceso de la ETE¹³), fue nombrado por la Comisión

13 En la ciudad de Nantes, en 1989 (N.T.)

para trabajar en la elaboración de una estrategia territorial para Europa, que finalmente daría lugar al documento «Europa 2000» (CE, 1991). Puede decirse que Drevet fue la persona más importante entre bastidores en la formulación de la política territorial europea y en el largo plazo la ETE, como semillero para que naciera la cohesión territorial.

Mientras tanto, el pensamiento francés continúa evolucionando. A principios y mitad de los años 1990 tuvo lugar un debate nacional siendo Ministro del Interior y de Desarrollo Territorial el gaullista Charles Pasqua. Este debate dio como resultado una revisión de la política francesa que desde entonces se llamaría *aménagement et développement du territoire* (Lévy, 1997, 231). En 1999 el gobierno de izquierdas lanzó una nueva «Ley Voynet», después de que el ministro de planificación y medio ambiente, Dominique Voynet, del partido de los verdes, aprobara la *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire* (dejando incluso más claro que en el contexto francés no hay desarrollo si éste no es sostenible). La ley prevé nueve planes, uno por cada grupo de servicios públicos. Haciendo hincapié en los servicios públicos, prefigura el papel de cada servicio en el objetivo de promover la cohesión territorial.

Al mismo tiempo, se le pidió a la DATAR que formulara una visión indicativa de Francia en el horizonte del 2020, lo cual hizo recalando entre otros el contexto europeo (Guigou, 2002). Este estudio «Aménager la France de 2020» promueve de nuevo el denominado policentrismo en red (*polycentrisme maillé*). Uno de los aspectos de este policentrismo es el estímulo que se da a las regiones para que dejen de verse mesmerizadas por París y piensen también en las *petites Europe*, o macro-regiones transnacionales, de las cuales forman parte. Estas *petites Europe* son el Arco Atlántico, el Espacio Pirenaico, el Arco Mediterráneo, el Espacio Alpino y un área a caballo entre el Norte de Francia, el Benelux y partes de Alemania denominada *Transfrontalier* (Lacour y Delamarre, 2002, 116). Éste es un buen ejemplo de cómo la DATAR sitúa firmemente el territorio francés en su contexto europeo.

El gobierno de Jean-Pierre Raffarin mantiene las disposiciones existentes sobre la descentralización, incluso con mayor énfasis, tal y como corresponde a un gobierno que preside el antiguo presidente regional de Poitou-Charente.

¿Qué es lo que añade en este contexto el concepto de cohesión territorial? Como se ha indicado, ésta hizo su primera aparición en el art. 16 del Tratado de Ámsterdam. El artículo 16 recuerda «...el lugar que los ‘servicios económicos de interés 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»¹⁴. 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.

Como se ha indicado, la «Ley Voynet» insinúa lo mismo. Los planes previstos por dicha ley tienen que ver con los servicios públicos tradicionales, como las redes de transporte y de energía, pero también afectan a la educación superior y la investigación, a las áreas rurales y naturales, y a los equipamientos deportivos y de ocio. Su marco temporal es de veinte años y en ellos se enmarcará la próxima ronda de contratos de plan con las regiones y también (y esto es una novedad) con las denominadas *agglomérations* (colectividades de un área urbana)

14 Bajo el antiguo sistema de numeración, antes de que el Tratado de Ámsterdam consolidara la abultada estructura resultante de los frecuentes cambios al tratado, el art. 16 era el antiguo art. 7D.

y *pays* (ciudades y sus hinterlands rurales circundantes). *Agglomérations* y *pays* son áreas caracterizadas geográfica, económica, culturalmente o por su cohesión social, donde los actores públicos y privados pueden ser movilizados en torno a un proyecto territorial (*Project du territoire*)¹⁵. El sentimiento de meta compartida producido por la participación en dicho proyecto es un importante factor para la cohesión territorial. De este modo, el territorio no hace referencia sólo a una porción de tierra, sino también a un «... rico y complejo sistema de actores públicos y privados», decía la Comisaría del Plan en 1997 (citado por Burnham, 1999, 89). Peyrony (2002, 33) lo sintetiza diciendo: un territorio, un proyecto, un contrato.

Esto tiene que ver con la sofisticación del concepto de territorio y de *aménagement du territoire*. Como señala Damette (1997, 18) es diferente del concepto de espacio. Este último es un concepto neutral invocado en consideraciones técnicas y económicas. El territorio, al contrario, es un concepto con carga en francés. Se refiere a la formación social que ha configurado el territorio y que al mismo tiempo es el resultado de su interacción con el territorio (estatal). La referencia territorial forma parte así de la identidad de una formación social, un elemento de su más íntima historia y parte de su distintivo carácter. De un modo parecido, según Guigou (2002, 12), el territorio es un concepto emotivo. Los territorios son «seres de sangre caliente», a diferencia de los espacios que siguen una lógica funcional, como el espacio marítimo por ejemplo. Tales espacios son «seres de sangre fría». Alvergne y Musso (2003, 13) dicen de forma parecida que el territorio es una construcción de la imaginación colectiva. Una fuerza que como tal territorio se identifica más con los actores implicados que con el concepto absoluto de espacio concebido como sistema de coordenadas¹⁶.

Detrás de la emergencia de la cohesión territorial se percibe la influencia de un grupo clave de actores franceses que se han servido de plataformas como la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), el Comité de las Regiones (CdE) y la Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas (CRPM) para sus propósitos. Michel Barnier fue uno de ellos. Como ministro francés para asuntos europeos se aseguró de que la cohesión territorial fuera incluida en el Tratado de Ámsterdam. Otro nombre habitual es el del antiguo presidente de la región de Limousin, Robert Savy. Hasta su retirada de la esfera pública a principios de 2004, Savy ocupó importantes cargos, incluido el de presidente del comité permanente del «Conseil national de l'aménagement et de développement du territoire». Con su respaldo, Claude Husson, de la Universidad de Limoges, escribió una obra sobre cohesión territorial publicada

15 Las *agglomérations* son el resultado de la unión de *communautés urbaines* y *communautés d'agglomération* y los *pays* son *communautés de comunes*. Ambas pueden establecer contratos (*Établissements publics de coopération intercommunale* –EPCI), así como la redacción de los documentos de ordenación territorial (los *Schémas de cohérence territoriale*). Son precisamente los *Contrats de Plan État-Région* los que permiten a estas áreas obtener diversas ayudas financieras en función de los acuerdos y compromisos suscritos.

Estas nuevas figuras de cooperación intermunicipal resultan también incentivadas por el propio estado central mediante la amenaza (contemplada por la Ley Chevènement: «amenaza de edificabilidad limitada») de limitar el crecimiento (urbanístico) para quienes no establezcan acuerdos de cooperación.

La Ley Chevènement (*Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*), de 1999, simplifica el marco jurídico para la cooperación municipal, lo reactiva y mejora su transparencia. Esta ley se coordina, reforzando el objetivo de la ordenación territorial a escala supralocal, con la ya citada en el texto Ley Voynet (*Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire*), también de 1999. A estas dos leyes se les unía en 2000 la ley relativa «à la solidarité et le renouvellement urbain». (N.T.).

16 Sobre el espacio absoluto y relativo vid. Harvey (1989).

por la DATAR (Husson, 2002). Una asociación que tiene su sede en la misma Universidad de Limoges dedicada al estudio comparado de los servicios públicos, EUROPA, se encarga de organizar cursos y conferencias. Trabaja de forma estrecha con el Comité Coordinador Europeo de Servicios de Interés General¹⁷, un grupo de interés que como su nombre sugiere representa a los proveedores de servicios públicos, que cuenta con una fuerte presencia francesa en su consejo de administración.

Antes de la Conferencia Intergubernamental de 1996/1997, la ARE creó un grupo de trabajo presidido por Savy. Fue el responsable del informe «Regions and Territories in Europe» (ARE, n.d.). Supuso el comienzo de la campaña para que la cohesión territorial fuera reconocida como uno de los objetivos de la UE. Basándose en este informe, la ARE propuso ampliar el concepto gemelo de cohesión económica y social en el Tratado fundacional de la Comunidad Europea, añadiendo el de cohesión territorial (Husson, 1999, 47). Ésta se basa en una distinción conceptual entre cohesión económica por un lado y la cohesión social y territorial por otra. La primera se utiliza para referirse a las condiciones de funcionamiento del mercado, que a menudo se describe como un «terreno de juego uniforme». La cohesión social y territorial, al contrario, se refiere a la adhesión de los ciudadanos a un ente político, sea la UE o un Estado-nación. Aquí es donde los elementos de la lógica francesa descritos anteriormente encuentran acomodo.

Lo que hay detrás de todo esto es la resistencia francesa al «modelo anglosajón» impuesto por la política europea de competencia¹⁸. Siedentop (2000, 136) identifica ésta como una de las estrategias de la clase política francesa. (Vid. también Hooghe, 2001, 9). Existe una dimensión cultural para ello. Los europeos, se dice, han ahondado sus raíces en la tierra. No son tan desarraigados como «... la mayoría de los pueblos nómadas del continente norteamericano...» (Guigou, 2001, 4). En su deseo de seguir viviendo donde lo han hecho desde hace generaciones, merecen el apoyo público. De este modo, subsidiar los servicios se encuentra justificado en consideración al «modelo europeo de sociedad», un concepto al que a Jacques Delors le gustaba referirse. La cohesión territorial figura en este modelo.

La mención de pasada a la cohesión territorial en el Tratado de Ámsterdam no era suficiente para sus proponentes. Después de todo, originalmente la ARE había propuesto considerarla de forma paritaria con la cohesión económica y social. Cuando se presentó la siguiente ocasión, la Conferencia Intergubernamental que finalmente conduciría al Tratado de Niza, Savy había iniciado de nuevo su campaña (Husson, 2002, 13). Cuando no tuvo éxito, se comprometió de nuevo a trasladarla a la agenda de la próxima Conferencia Intergubernamental de 2003-2004. Pese a que el representante del gobierno francés promovió la idea y los Estados miembros del sur de Europa la apoyaron. Poco se sabe acerca de cómo se desarrollaron las negociaciones. Sin embargo, por supuesto, Barnier era un miembro del

17 European Liaison Committee on Services of General Interest (CELSIG).

18 Para un mayor detalle sobre la pugna existente entre la política regional y la política de competencia europeas y de la necesidad de coordinación vid. Wishlade, F. (2000): «Diseño de políticas nacionales y restricciones impuestas por la UE: Las implicaciones de las nuevas directrices sobre ayudas regionales», en Lábarri, C. y Nicolaidis, P. (eds.), *El futuro de la Política Comunitaria de Ayudas de Estado*, Bilbao, Fundación BBV, pp. 217-229; y Farinós, J. (2001): «¿Qué nueva política regional para el cuarto período de programación? Implicaciones con la ETE y las nuevas formas de gobernanza», ponencia presentada a la XXVII Reunión de Estudios Regionales: *Cambios regionales en la UE y nuevos retos territoriales*, Madrid, 28-30 de noviembre, 24 pp. (N.T.).

Presidium de la Convención sobre el Futuro de Europa, y la cohesión territorial está ahora incluida en la Constitución.

Resumiendo, la cohesión territorial no es simplemente una receta para más redistribución. El enfoque en la política de cohesión está cambiando. Está la Estrategia de Lisboa, ya mencionada, que pretende convertir la UE en el área de desarrollo sostenible más competitiva del mundo en el 2010. Así, la nueva agenda, también para los Fondos Estructurales, incluye un interés (igualmente perceptible en la ETE) por la competitividad de la UE, y no sólo por los desequilibrios. Esto se ha visto reforzado en el Tercer Informe sobre la Cohesión (CE 2004a) en el que las referencias a Lisboa se reiteran. Al menos una parte de los fondos comunitarios —el reformado Objetivo 2 (reestructuración y creación de empleo) y el nuevo objetivo 3 (fomento de la cooperación y de la creación de redes)— deberían ir, no a las regiones menos favorecidas, sino a otras áreas en las que pudiera mejorarse la competitividad y la cooperación.

Otro foco de atención desde Lisboa es un método de gobernanza denominado Método Abierto de Coordinación¹⁹. El próximo apartado trata sobre cómo el OMC da forma a un proceso policéntrico de las políticas europeas.

IV. CONCLUSIONES: LLEVANDO A CABO LA COHESIÓN TERRITORIAL

¿Cómo va a tomar forma la política de cohesión territorial? Seguro que existirá un parecido con el proceso de la ETE. Sin embargo, la revisión de la ETE como tal ya no parece por más tiempo una propuesta viable. La Comisión no va a apoyar un proceso intergubernamental. Antes al contrario, el Tercer Informe sobre la Cohesión debate la articulación de nuevos mecanismos de puesta en práctica de las políticas (sin explayarse mucho en ello) con la perspectiva de que la cohesión territorial sea reconocida como una meta de la UE. Las indicaciones sólo pueden encontrarse en las conclusiones, escondidas tras el resumen inicial.

Sin ser demasiado específico sobre los aspectos territoriales de la política de cohesión, presenta indicaciones de lo que debe tenerse en perspectiva cuando describe un sistema de puesta en práctica de la política de cohesión. En primer lugar, el Tercer Informe sobre la Cohesión afirma que el «...mecanismo de ejecución de la política de cohesión ha demostrado su capacidad para generar en el terreno proyectos de calidad de interés europeo, manteniendo al mismo tiempo unas normas rigurosas en la gestión y en el control del gasto público...» (CE, 2004a, xxxiv). No obstante, entonces anuncia la intención de introducir una serie de reformas. Los objetivos son fomentar un enfoque más estratégico, introducir una mayor descentralización, reforzar el cumplimiento y la calidad de los programas, así como simplificar su gestión. Con una orientación más estratégica expone que

«La Comisión propone que el Consejo adopte, tras escuchar la opinión del Parlamento, un documento estratégico global para la política de cohesión, antes del nuevo período de programación, basado en una propuesta de la Comisión, que defina una prioridades claras para los Estados miembros y para las regiones.

Este enfoque estratégico guiará la ejecución de la política y hará que sea más responsable en el plano político. Contribuirá a especificar de una manera más estricta el nivel deseado de

¹⁹ *Open Method of Co-ordination (OMC)*.

sinergia entre la política de cohesión y las agendas de Lisboa y Gotemburgo, y aumentará la coherencia con las Orientaciones Generales de las Políticas Económicas y con la Estrategia Europea de Empleo.

Todos los años, las instituciones europeas examinarán los progresos realizados en lo que se refiere a las prioridades estratégicas y a los resultados obtenidos basándose en un informe de la Comisión que resumirá los informes intermedios de los Estados miembros.» (Op.cit. xxxiv-xxxv).

Parece evidente que la Comisión trata de cubrir todos los aspectos de la cohesión. Para poder adivinar un poco más el pensamiento de la Comisión, puede echarse un vistazo al informe de un grupo de trabajo interno sobre *Multi-level Governance: Linking and Networking the Various Regional and Local Levels* en el que se hacen recomendaciones a la Unidad de Prospectiva para la preparación del Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea en 2001 (Working Group, 2001). Este grupo de trabajo proponía elaborar, al principio de cada período de programación de los Fondos Estructurales, un «Plan Europeo de Referencia para el Desarrollo Sostenible y la Cohesión Social, Económica y Territorial»²⁰. No podemos equivocarnos pensando que ha servido de fuente de inspiración al Tercer Informe al proponer un documento estratégico que guíe la futura política de cohesión. Naturalmente la cohesión territorial sería un importante elemento en la ecuación. El Plan Anual de Gestión 2004 de la DG Regio (CE, 2004b, 6) confirma esto en el momento en que declara que esta DG preparará la futura política de cohesión económica, social y territorial para el período de después del 2006.

¿Cómo lo hará? Parece que, si la cohesión territorial va a ser una competencia compartida según la Constitución, ejecutar medidas relativas a la cohesión territorial podría llevarse a cabo siguiendo el «método comunitario» de antaño. Posiblemente, esto sea lo que la Comisión tenga en mente. Sin embargo el presente autor ha mantenido en otra parte (Faludi, 2004b,d) que el denominado Método Abierto de Coordinación parece que se ajusta perfectamente para dar forma a la política de cohesión territorial. Hay dos razones para ello. Una es que la ETE ha sido preparada de hecho utilizando «*avant la lettre*» el citado método, en un complicado pero finalmente efectivo proceso de mutuo reajuste que involucró a los Estados miembros. El segundo es que es difícil pensar que la política de cohesión territorial pueda ser preparada de forma distinta que con el compromiso de los Estados miembros. Es seguro que la Comisión no está pensando en formar una agencia con capacidad para preparar, desarrollar y evaluar la política de cohesión territorial por sí sola. Ni parece apropiado, tal y como se hizo por ejemplo con «Europa 2000» (CE, 2001), confiar el trabajo a asesores externos. Es difícil, después de todo, concebir que algo tan complejo como la política europea de cohesión territorial sea preparado por consultores. Debe insistirse, por tanto, que (como en el proceso de la ETE) la implicación de los Estados miembros parece esencial, y el Método Abierto de Coordinación es una forma de poder conseguirlo. La ventaja añadida es que tanto el Consejo

²⁰ *European Scheme of Reference for Sustainable Development and Economic, Social and Territorial Cohesion* (SERDEC).

Para un mayor detalle vid. Farinós, J. (2004): «La Estrategia Territorial para el Futuro», en Romero, J. y Farinós, J. (eds.) *Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*, TREA, Gijón. (N.T.).

de Lisboa como el Libro Blanco sobre la Gobernanza de la Comisión (CE, 2001b) lo han ratificado.

Este método abierto trabaja, entre otras cosas, con indicadores. Esto se relaciona con el trabajo del Observatorio en Red de la Ordenación Territorial Europea²¹, actualmente en plena marcha. Los indicadores territoriales figuran entre los temas del ESPON, y puede pensarse en ellos jugando un papel en el Método Abierto de Coordinación aplicado a la política de cohesión territorial. Así pues, tal vez no resulte demasiado descabellado ver al ESPON, y más en particular al trabajo que desarrolle en materia de indicadores territoriales, como un preludeo para la aplicación del OMC en el marco de la política de cohesión territorial, y ver en ella la continuación del proceso de la ETE. Posiblemente, el aparato desarrollado por el ESPON —el secretariado y los puntos focales nacionales y sus respectivas redes— pueden convertirse en bloques para construir la infraestructura institucional de la futura política europea de cohesión territorial.

BIBLIOGRAFÍA

- ARE (n.d.): *Regions and Territories in Europe: The Regions' View of European Policies*, Estrasburgo, Asamblea de las Regiones de Europa, Comisión V, 'Infraestructura y Desarrollo Regional'.
- ALVERGNE, C. y MUSSO, P. (Eds.) (2003): *Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*, París, La documentation Française.
- BACHTLER, J. (2003): «Politiques et stratégies pour le développement régional: transformations du paradigme», *Territoires 2020: Revue d'études et de prospective*, nº 8, págs. 81-87.
- BACHTLER, J. y YUILL, D. (2001): *Policies and Strategies for Regional Development: A Shift in Paradigm?* (Regional and Industrial Policy Research Paper Nº 46), Strathclyde, European Policies Research Centre.
- BAILLY, A. (2001): «Conclusions: Europe, today, tomorrow», en A. BAILLY, y A. FREMONT (eds.), *Europe and its States: A Geography*, París, La documentation Française, págs. 195-197.
- BALME, R. y JOUVE, B. (1996): «Building the regional state: Europe and territorial organization in France», en L. HOOGHE (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Nueva York, Oxford University Press, págs. 219-255.
- BARNIER, M. (2004): «Preface», en *Innovative City and Business Regions (Structural Change in Europe 3)*, Bollschweil, Germany, Hagbarth Publications, pág. 1.
- BAUELLE, G., GUY, C. y OLLIVERO, J. (2003): «Les scénarios de l'espace européen», en G. BAUELLE, B. CASTAGNÈDE, (eds.), *Le polycentrisme en Europe*, París, DATAR-Éditions de l'aube, págs. 107-158.
- BRUNET, R. (1989): *Les Villes européennes*, Informe para la DATAR, Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, bajo la supervisión de Roger Brunet, con la colaboración de Jean-Claude Boyer et al., París, Groupement d'Intérêt Public RECLUS/La Documentation Française.

21 *European Spatial Planning Observation Network* (ESPON).

- CAPPELLEN, A., CASTELLACCI, F., FAGERBERG, J., y VERSPRAGEN, B. (2003): «The impact of EU regional support on growth and convergence in the European Union», *Journal of Common Market Studies*, vol. 41, n° 5, págs. 621-643.
- COMISIÓN EUROPEA (1991): *Europa 2000. Perspectiva de desarrollo del territorio de la Comunidad*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 208 pp.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (2001a): *Unity, Solidarity, Diversity for Europe, its People and its Territory, Second Report on Economic and Social Cohesion*, Bruselas, edición preliminar.
- COMISIÓN EUROPEA (2001b): *La Gobernanza europea - un libro blanco*, Comunicación de la Comisión COM (2001) 428 final, DOCE C-287, de 12.10.2001. (http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2001/com2001_0428es01.pdf).
- COMISIÓN EUROPEA (2003a): *Las políticas estructurales y los territorios europeos. Competitividad, desarrollo sostenible y cohesión en Europa. De Lisboa a Gotemburgo*. DG de Política Regional, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (2003b): *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver* – Informe realizado por un Grupo Independiente de Estudios de Alto Nivel creado por iniciativa del Presidente de la Comisión, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (2004a): *Una nueva asociación para la cohesión. Convergencia, competitividad, cooperación. Tercer informe sobre la cohesión económica y social*, (Comunicación de la Comisión COM/2004/107), Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (2004b): *Annual Management Plan 2004*, Dirección General de Política Regional. (http://europa.eu.int/comm/dgs/regional_policy/document/amp_2004_en.pdf).
- CHICOYE, C. (1992): «Regional Impact of the Single European Market in France», *Regional Studies*, vol. 26, n° 4, págs. 407-411.
- CONFERENCIA DE LOS REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS (2004): *Versión consolidada provisional del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, CIG 86/04, Bruselas, 25 de junio (02.07) (OR. fr). (<http://ue.eu.int/igcpdf/es/04/cg00/cg00086.es04.pdf>).
- CRPM (2002): *Study on the Construction of a Polycentric and Balanced Development Model for the European Territory*, Estudio coordinado por la Célula de Prospectiva de las Periferias Marítimas, Rennes, Conferencia de las Regiones Periféricas Marítimas.
- DAMETTE, F. (1997): «Wie steht es um das Europäische Raumentwicklungskonzept?», *EUREG*, n° 6, págs. 17-22.
- DUPUY, G. (2000): «L'aménagement du territoire vu par un aménageur», *Territoires 2020: Revue d'études et de prospective*, n° 1, págs. 11-13.

- EISING, R. y KOHLER-KOCH, B. (1999): «Governance in the European Union: A comparative assessment», in B. KOHLER-KOCH, y R. EISING, (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union* (ECPR Studies in European Policy Science 12), Londres, Routledge, págs. 267-285.
- FALUDI, A. (2004a): «Territorial cohesion: Old (French) wine in new bottles», *Urban Studies*, vol. 41, n° 7, págs. 1349-1365.
- FALUDI, A. (2004b): *Territorial Cohesion: A Polycentric Process for a Polycentric Europe*, GAP - Research Team Governance and Places, Working Paper 2004/03, University of Nijmegen.
- FALUDI, A. (2004c): «Las tradiciones de Planificación Territorial en Europa: su papel en el proceso de la Estrategia Territorial Europea», en J. ROMERO, J. y J. FARINÓS, J. (eds.), *Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*, TREA, Gijón, págs. 17-44.
- FALUDI, A. (2004d): 'The open method of co-ordination and post-regulatory territorial cohesion policy', *European Planning Studies*, de próxima publicación.
- FALUDI, A. y WATERHOUT, B. (2002): *The Making of the European Spatial Development Perspective: No Masterplan*, (The RTPi Library Series), Londres, Routledge.
- PRESIDENCIA FRANCESA (2000): *Spatial Development: Summary Report – Synthesis*, París, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR).
- HÉRITIER, A., KNILL, C. y MINGERS, S. (1996): *Ringing the Changes in Europe: Regulatory Competition and the Transformation of the State. Britain, France, Germany*, Berlín, Nueva York, Walter de Gruyter.
- GRAVIER, J.F. (1947): *Paris et le désert français*, París, Flammarion.
- GUIGOU, J.-L. (2001): «Europe and territorial planning», en A. BAILLY y A. FREMONT (eds.), *Europe and its States: A Geography*, París, La documentation Française, págs. 3-4.
- GUIGOU, J.-L. (2002): *Aménager la France de 2020: Mettre les territoires en mouvement*, París, DATAR - La documentation Française.
- HOOGE, L. (2001): *The European Commission and the Integration of Europe: Images of Government*, Cambridge, Cambridge University Press.
- HUSSON, C. (2002): *L'Europe sans territoire: Essai sur le concept de cohésion territoriale*, París, DATAR-Éditions de l'aube.
- LACOUR, C. y DELAMARRE, A. (2003): *40 ans d'aménagement du territoire*, París, La documentation Française, DATAR.
- LEVY, J. (1997): *L'Europe, une géographie*, París, Hachette.
- MEIJERS, E. y ROMEIN, A. (2003): «Realizing potential: Building regional organizing capacity in polycentric urban regions», *European Urban and Regional Studies*, vol. 10, n° 2, págs. 173-186.
- NorVISION (2000): *NorVISION: A Spatial Perspective for the North Sea Region*, Vision Working Group, Essen, PLANCO Consulting.
- PEYRONY, J. (2002): *Le schéma de développement de l'espace communautaire*, París, La documentation Française, DATAR.
- PEYRONY, J. (2004): «De nouveaux territoires européens: Les petites europe», en N. COMMERÇON, y A. BLETON-RUGET (eds.), *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, de próxima publicación.

- PIERRET, G. (1984): *Vivre l'Europe... autrement: Les régions entrent en scène* (Perspectives 2001), Paris, Éditions Jean Picollec.
- PORTER, M.E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, The Free Press.
- WORKING GROUP 4c (2001): *Multi-Level Governance: Linking and Networking the Various Regional and Local Levels*. (http://europa.eu.int/comm/governance/areas/group10/report_en.pdf).