

Observatorio en red para la ordenación
del territorio espacial europeo

PROGRAMA ESPON

El territorio de la Unión proporciona a toda Europa un marco fundamental para el desarrollo económico, el social y para la conservación del medio ambiente. Este amplio territorio es también el escenario donde viven, día a día, los ciudadanos europeos. Que Europa cuente con una economía fuerte, que se invierta en innovación y en creación de puestos de trabajo, así como que se mejore la calidad de vida de los ciudadanos, todo ello tiene una dimensión territorial que ya nadie puede cuestionar. El Programa ESPON constituye una herramienta fundamental para que, a través de estudios y mediante el análisis de los impactos que producen las políticas sobre el territorio, se profundice en el conocimiento del desarrollo espacial, los desequilibrios y en el potencial desarrollo que existe dentro de una Unión Europea ampliada.

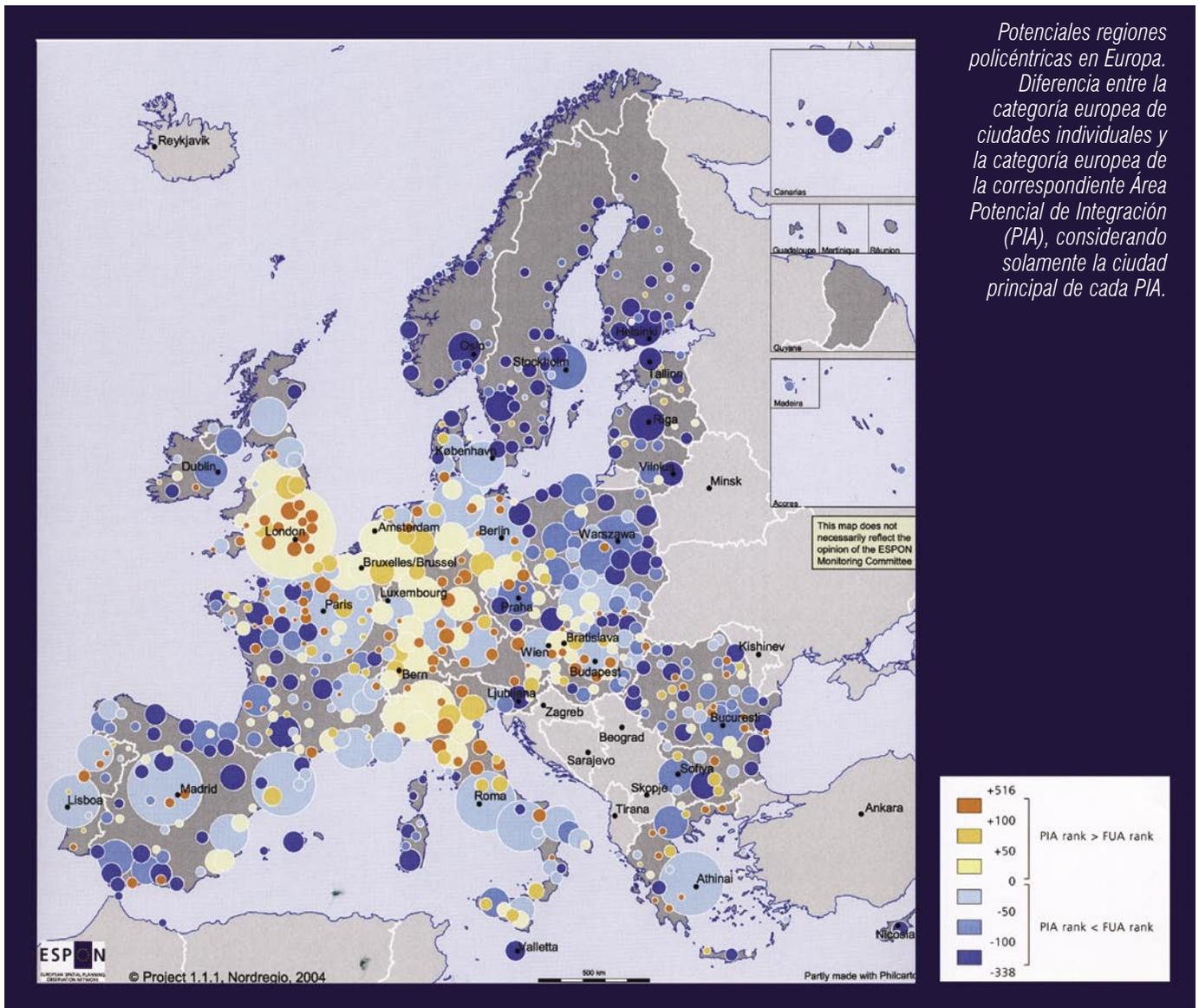
Texto: Cuca Caravaca

Desde hace varios años se venía proponiendo en el seno de las instituciones de la UE la creación de un mecanismo a modo de observatorio para el seguimiento de las tendencias en el desarrollo territorial de la Unión, pero esta iniciativa no pudo materializarse hasta que en la reunión de Ministros de Postdam (Alemania, mayo 1999) se aprobó el documento de Estrategia Territorial Europea (ETE), que incluyó entre sus objetivos alcanzar un desarrollo sostenible y policéntrico del territorio europeo. Además, en dicho documento fue donde se estableció, por primera vez, un marco para el desarrollo territorial de Europa integrando los principales objetivos de la Unión, es decir: cohesión, competitividad y sostenibilidad en el marco territorial.

Al no tener la UE competencias en ordenación del territorio, la creación de un Observatorio sobre esta materia tuvo que salvar dificultades de diverso tipo. Con objeto de superar dichas dificultades

-y siguiendo la línea definida al respecto por la Comisión- se elaboró la propuesta de una Red de Observación identificada por las siglas en inglés ESPON (European Spatial Planning Observatory Network) y Orate en francés (Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen), es decir, una red de observación y de cooperación entre institutos nacionales de ordenación territorial que se ocupara del análisis y de las tendencias del desarrollo territorial y regional en una Europa ampliada, mediante la elaboración de estudios de investigación en el campo de la ordenación territorial. Este Programa para desarrollar el Observatorio se enmarca dentro de la estructura de un proyecto transnacional de cooperación, amparado por la Iniciativa Comunitaria INTERREG III, teniendo un periodo de duración desde 2002 hasta 2006.

El proyecto ESPON está coordinado por Luxemburgo que ejerce, también, las funciones de Autoridad de Gestión y Pago en cumplimiento



El ESPON nace con el propósito de conocer el desarrollo territorial europeo, los impactos territoriales de las políticas comunitarias y, por último, investigar en metodologías, bases de datos e indicadores de desarrollo territorial

del acuerdo intergubernamental al que se llegó entre todos los Estados miembros participantes en el proyecto. España se unió al Programa en el año 2003 cuando en el Consejo de Ministros de 7 de noviembre de ese mismo año se aprobó la colaboración de España a través del Ministerio de Medio Ambiente. En la actualidad el Ministerio es miembro del Comité de Seguimiento.

El Programa ESPON está participado por los 25 actuales Estados Miembros de la Unión y otros 2 países asociados (Noruega y Suiza) conjuntamente con la Comisión Europea. Cuenta con un presupuesto aproximado de 12 millones de

euros, financiados al 50% por la Comisión Europea y los Estados Miembros. La participación económica de los Estados depende de su tamaño y del periodo de adhesión.

OBJETIVOS DEL PROGRAMA ESPON

En la actualidad existen varios proyectos y estudios para el desarrollo y el planeamiento espacial, pero estos son tratados desde un punto de vista nacional, regional o local y solamente cubren partes limitadas del territorio europeo. Por lo tanto, era necesario introducir una nueva mirada a las dinámicas es-

paciales y a las infraestructuras desde una perspectiva europea, aportando nuevos conocimientos y percepciones que superarán las perspectivas nacionales, regionales y locales. De esta manera, el Programa ESPON nace con el objetivo de introducir esta nueva y doble dimensión –territorial y europea– sirviendo, asimismo, de apoyo técnico a la aplicación de la Estrategia Territorial Europea, especialmente como orientación para la toma de decisiones en materia de política regional (a escala europea, nacional y regional).

Con la idea de profundizar, aún más, en el conocimiento de la actuación del territorio de la Unión el Programa ESPON nace con el propósito de abordar estudios sobre aspectos de interés particular para conocer el desarrollo territorial europeo, los efectos territoriales de las políticas comunitarias y, por último, investigar en metodologías, bases de datos e indicadores de desarrollo territorial. Todo ello servirá de soporte para orientar el nuevo periodo de objetivos de la UE a partir de 2007 anunciados en el Tercer Informe de Cohesión y, concretamente, los resultados de estos trabajos permitirán optimizar el impacto territorial de los Fondos Comunitarios Europeos a partir del año 2007.

EL EQUILIBRIO TERRITORIAL EN UNA EUROPA AMPLIADA

Una Unión Europea de 27 países (incluyendo las previstas adhesiones de Bulgaria y Rumanía) proporciona un espacio donde viven, aproximadamente, 500 millones de personas con más de 4 millones de km. de territorio a su disposición. La UE ampliada tiene un área central -el pentágono- formado por Londres, París, Munich, Milán y Hamburgo. Alrededor del 40% de la pobla-

ESTUDIOS LLEVADOS A CABO POR EL PROGRAMA ESPON

PROYECTOS TEMÁTICOS

Desarrollo policéntrico

Relaciones entre centros urbanos/áreas rurales

Ampliación y policentrismo

Demografía e inmigración

Servicios de transportes y redes

Servicios de telecomunicaciones y redes

Catástrofes naturales y tecnológicas

Patrimonio natural

PROYECTOS DE IMPACTO TERRITORIAL

Transporte en la UE y políticas de las Redes de Transporte Transeuropeas

Políticas de Investigación y Desarrollo en la UE

Política Agraria Comunitaria (PAC) y política de desarrollo rural

Política de energía en la UE

Fondos estructurales

Ayudas preadhesión

Fondos estructurales en áreas urbanas

Políticas de Pesca en la UE

Aplicación del ETE en los estados miembros

Políticas de gobernanza espacial y urbana

PROYECTOS TRANSVERSALES

Herramientas integradas

Escenarios Espaciales (2015,2030 en adelante)

La dimensión territorial en la estrategia de Lisboa-Gotemburgo

El programa ESPON prevé realizar, además, los siguientes proyectos:

El papel del patrimonio cultural y de la identidad y los efectos espaciales.

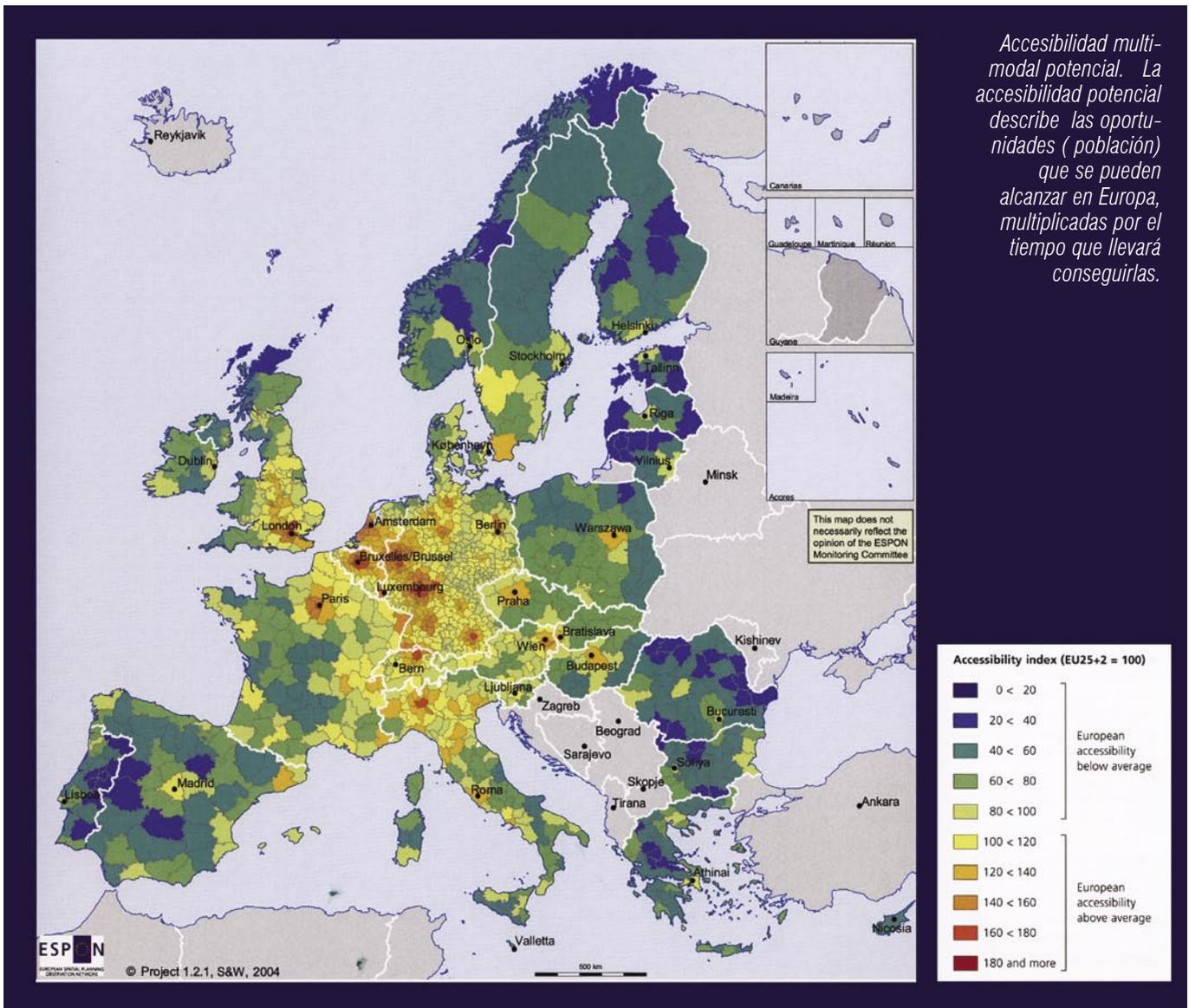
Espaciabilidad y aspectos relevantes de la sociedad de la información.

ción habita en esta área central que cubre tan sólo el 20% del territorio de la Unión, pero que cuenta con el 50% del producto interior bruto anual de toda la Unión Europea.

Dentro de la Unión, sin embargo, existen –y persisten– desequilibrios en el desarrollo económico de muchos países europeos, desequilibrios que se manifiestan en el territorio y que evidencian diferencias en el acceso a los mercados y a los servicios esenciales, en el desarrollo de las infraestructuras básicas y en el conocimiento. Un gran número de áreas concretas se enfrentan a serias dificultades por el sólo hecho de poseer unos determinados rasgos geográficos, por su desarrollo demográfico o por estar ubicadas en un frágil entorno.

No obstante, La diversidad territorial conlleva una multitud de oportunidades para el desarrollo que están íntimamente relacionadas con los territorios y con emplazamientos específicos. Los diferentes tipos de áreas y regiones proporcionan contribuciones concretas a la economía, la sociedad y el medio ambiente que es preciso potenciar. Por otra parte, algunas políticas sectoriales desencadenan impactos territoriales no deseados que precisan de una colaboración más eficaz. Por ellos, una nueva y reforzada cooperación territorial proporciona nuevas opciones de valor añadido. Apostar por la cohesión territorial y el equilibrio es apostar por alcanzar los objetivos de una Europa competitiva, innovadora y sostenible

El Programa ESPON fue creado para impulsar el desarrollo territorial de manera equilibrada y policéntrica establecida en la ETE y para la consecución de este objetivo se requiere observar y conocer en profundidad la actuación territorial, los desequilibrios y el potencial que existe dentro de la diversidad



territorial de una Unión Europea ampliada y de sus países vecinos.

ÁREAS DE TRABAJO DEL PROGRAMA ESPON

El ESPON comienza su andadura realizando trabajos de investigación acerca de cómo la adhesión a la UE de países del Centro y del Este de Europa podrían crear nuevos modelos de desarrollo urbano. Asimismo, forjó los eslabones entre la investigación y la política para el desarrollo espacial de la nueva Europa. En la actualidad los trabajos del Observatorio se articulan en torno a tres ejes prioritarios:

*Estudios temáticos sobre espec-

tos de interés particular para el desarrollo territorial europeo dirigidos a promover la aplicación práctica de las orientaciones fundamentales de la ETE, a través del mejor conocimiento y caracterización de las tendencias de evolución más significativas (por ejemplo la demografía o los efectos territoriales de la globalización y la sociedad de la información) y de la definición y propuesta de las oportunas líneas de acción y medidas.

*Análisis del efecto territorial de las políticas comunitarias actuales como la Agraria, la de Transportes o la de I+D, con el fin de mostrar los mecanismos a través de los que las distintas intervenciones modelan el

desarrollo territorial de la UE y establecer criterios y líneas de acción para optimizar su contribución a los objetivos de la ETE

*Estudios y acciones de integración de los trabajos de las dos líneas anteriores, así como de desarrollo de herramientas básicas de análisis territorial tales como metodologías, estudios prospectivos y elaboración de bases de datos e indicadores de desarrollo territorial.

Todos los proyectos están siendo realizados por grupos transnacionales de investigadores y consultores. En la Red ESPON están ya involucrados más de 1000 socios. Además, existe una red de puntos de contacto ESPON que sostiene y promueve el

La investigación realizada por el Programa ESPON ha puesto de manifiesto los desequilibrios de la Unión Europea

proceso a nivel nacional.

El Programa ESPON se irá desarrollando en los próximos años, profundizando en los trabajos existentes y lanzando nuevos proyectos. En la página web del ESPON (www.espon.lu) facilita información de lo realizado hasta la fecha. Asimismo, en breve se difundirán los resultados y el alcance de los estudios llevados a cabo. La actual presidencia de Luxemburgo ha propuesto a la Comisión y al resto de los estados miembros la continuidad del ESPON a partir del 2007 (ESPON II). Esta propuesta, que ya estaba en la Agenda, también fue aceptada por la Ministros de Ordenación del Territorio de la UE en la Conferencia de Ministros de Rotterdam del pasado mes de noviembre.

Entre los diversos estudios llevados a cabo por el Programa ESPON se han alcanzado significativos avances en tres frentes diferentes: investigando los hechos, investigando el impacto de las políticas sobre el territorio y desarrollando nuevos contextos. Los tres contribuyen a mejorar el conocimiento de la cohesión territorial para enfrentarse a los desafíos de una Unión Europea ampliada.

INVESTIGANDO LOS HECHOS

Diversidad

La investigación realizada por el Programa ESPON ha puesto de manifiesto los desequilibrios de la UE, que son muchos y diversos. Estos desequilibrios, derivados de la interacción de distintos factores históricos y geográficos, afectan a distintos sectores y son importantes en términos de distribución de la población, producción, dotación de infraestructuras (transporte, teleco-

municaciones y energía), actividades de Investigación y Desarrollo y capacidades de innovación.

Esta falta de equilibrio, no solamente coloca a ciertas regiones ante una desventaja respecto a otras sino que, incluso y más importante, el desarrollo potencial de dichas regiones corre el peligro de no alcanzarse nunca. La ampliación de la UE contribuye a aumentar algunos de los desequilibrios ya existentes, pero, también, a la diversidad de desarrollo potencial. Del análisis de estos estudios se llega a la conclusión de que los sistemas urbanos son especialmente vulnerables en las áreas periféricas de la UE, ya que cuentan con una estructura monocéntrica en vez de policéntrica y las conexiones materiales y económicas entre estas zonas y con el resto de la Unión están todavía por desarrollarse.

La Unión Europea puede contribuir, a través de distintas políticas, a aumentar la competitividad de las regiones más rezagadas y a reducir los desequilibrios territoriales de distinta naturaleza. Uno de los principales objetivos es fomentar el policentrismo y crear polos de desarrollo con el objetivo de crear zonas de integración global al margen del pentágono, capaces de competir a escala europea e internacional.

Desarrollo equilibrado y policéntrico

En los últimos años se ha producido un evidente desequilibrio en la población en Europa que ha ido desplazándose desde el Este hacia el Oeste. Uno de los desafíos a los que se enfrenta la UE es conseguir una distribución más equitativa y policéntrica del crecimiento demográfico en Europa. Esto constituye una oportunidad para alcanzar una más equilibrada distribución de las

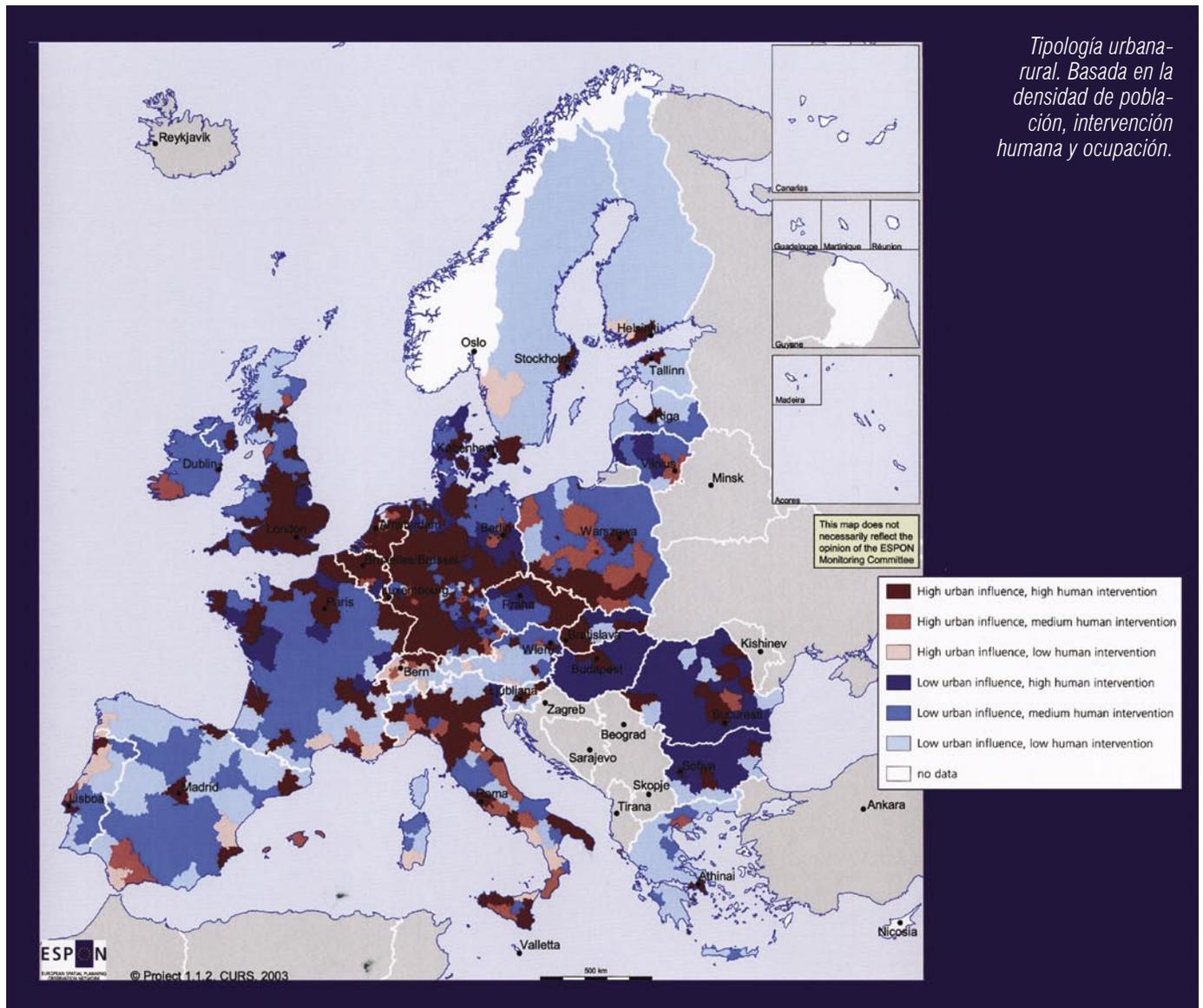
fuerzas económicas en la UE ampliada. El área identificada como el Triángulo Europeo del Este, en particular las ciudades de Praga y Budapest, tienen el suficiente potencial como para desafiar al actual dominio del pentágono. Esto puede crear una segunda región europea con importancia global. También, otras conurbaciones tienen el potencial para actuar como contrapeso al pentágono, si se aplican las políticas apropiadas.

Accesibilidad

La accesibilidad europea muestra un claro patrón centro/periferia, en lo que se refiere a la red de carreteras y ferrocarriles. Las regiones con el más alto grado de accesibilidad están localizadas dentro del pentágono, aunque la accesibilidad aérea responde a patrones diferentes ya que existe un importante número de regiones europeas de la periferia que poseen altos niveles de accesibilidad porque cuentan con importantes aeropuertos.

El sistema de telecomunicaciones está sujeto a rápidos cambios. La combinación de la liberación de los mercados y el avance de las nuevas tecnologías ha creado un contexto altamente dinámico para el desarrollo de las telecomunicaciones en Europa.

En cuanto a lo que respecta al uso de Internet existen significativas diferencias entre el centro y la periferia, aunque en las grandes ciudades de la periferia se alcanzan niveles razonables de utilización de la red. En contraposición, las áreas rurales están generalmente atrasadas. El suministro de banda ancha muestra una división entre Norte/Sur y Este/Oeste.



IMPACTO DE LAS POLÍTICAS

Diferentes redes de comunicación

En la Unión Europea aparecen tres patrones diferentes en cuanto a las redes de comunicación: Las regiones con más redes de interconexión se encuentran en el pentágono. Otras, relativamente bien conectadas, abarcan las principales ciudades de los países nórdicos y de la costa mediterránea como, por ejemplo, Cataluña y el norte de Italia. Las menos conectadas las encontramos en la periferia. Conseguir la descentralización de las redes de telecomunicación tiene una importancia estratégica. El papel que juegan las tecnologías de la infor-

mación y de la comunicación es de especial relevancia para la creación y para el incremento de riqueza y para su distribución. Asimismo, las políticas comunitarias que se lleven a cabo en este sector adquieren gran relevancia para poner en práctica la estrategia de Lisboa-Gotemburgo, para alcanzar una competitividad europea equilibrada y la cohesión territorial.

Mejorando los accesos

La accesibilidad de las ciudades europeas está, en primer lugar, en función de su localización –centro/periferia- y no en función de su tamaño. Las políticas encaminadas a mejorar la accesibilidad permitirán el desarrollo de sistemas urbanos

policéntricos en Europa.

Mientras que el transporte a través del corredor Norte-Sur mantiene una posición dominante, la ampliación de la UE contribuye de manera significativa a la utilización de los corredores Este-Oeste. Este incremento de los flujos acabará congestionando el tráfico a no ser que se implementen nuevas redes de transporte en la Unión

Una buena infraestructura de transporte contribuye, significativamente, a que una región sea competitiva. La mejora de las conexiones con los países de la periferia es una tarea clave que la UE deberá realizar en los próximos años.

Financiación de la UE

La financiación destinada a la agricultura y al desarrollo rural tiene un relevante impacto espacial, aunque el apoyo que hasta ahora se ha venido dando a la agricultura no ha sido orientado para contribuir a la cohesión económica y social. Es evidente que la financiación de la UE contribuye a fomentar la cohesión económica y social, pero, sin embargo, todo depende, en gran medida, del uso que hagan los gobiernos nacionales de esta financiación.

En la parte oriental de Europa la cooperación transfronteriza parece que necesita una mayor coordinación con el fin de explorar su potencial de desarrollo. La ampliación de la UE ha supuesto que un número importante de fronteras externas de la Unión se hayan convertido en fronteras internas. Además, han aparecido nuevas fronteras externas con Bielorrusia, Croacia, Macedonia, Moldavia, Rusia, Serbia-Montenegro y Ucrania. Estas dos razones exigen una coordinación más estrecha de la financiación y la administración de la cooperación interfronteriza.

NUEVOS CONTEXTOS

Regiones Urbanas funcionales y áreas metropolitanas de crecimiento económico

El sistema urbano es un componente clave de la estructura territorial de Europa. La comprensión del potencial y funciones de los nodos urbanos pueden ayudar a identificar nuevas oportunidades de desarrollo, así como obtener sinergias a través de la cooperación, sirviendo de catalizador a la cohesión territorial. El mapa de las regiones urbanas funcionales de Europa ha logrado definir cerca de 1600 áreas basadas en criterios comunes en términos demográficos. Las concentraciones más grandes están dentro del Pentágono y fuera de este núcleo lo que se encuentran son islas.

PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA EN EL PROGRAMA ESPON

España está participando en casi una docena de los proyectos comprendidos en el Programa ESPON, entre los que se encuentran:

Proyectos temáticos sobre: desarrollo policéntrico; relación urbano-rural; demografía y migraciones; servicios, redes de transporte y telecomunicaciones; catástrofes naturales y tecnológicas y patrimonio natural y cultural

Estudios sobre el impacto de las políticas comunitarias:

Sectoriales: Transporte y Redes Transeuropeas; I+D; política agraria común y desarrollo rural; energía y pesca.

Fondos estructurales: Fondos Generales, Fondos Tacis, Fondos Preadhesión y urbanos.

Sobre aplicación actual y futura de OT: ETE, gobernanza de políticas de OT y urbanas

Estudios de coordinación y transversales: Instrumentos integrados para la OT; Escenarios espaciales; Proceso de Lisboa y Gotemburgo

Investigación y redes científicas: Data navigator, Puntos focales, Grupos Transnacionales

Diez centros españoles entre los que se encuentran centros universitarios y empresas consultoras de reconocido prestigio en materia de medio ambiente son los que están llevando a cabo estos estudios e investigaciones. Recientemente un centro de la Universidad de Valencia ha sido seleccionado para dirigir un proyecto.

Las funciones económicas más decisivas están, por lo general, también localizadas en el pentágono, mientras que las funciones de conocimiento tienen una distribución más equilibrada. Los estudios del ESPON han identificado poten-

ciales áreas metropolitanas de crecimiento económico. Estas áreas podrían jugar un papel de contrapeso y podrían aportar un mayor equilibrio a las actividades económico y conseguir un desarrollo policéntrico a escala europea

RIESGOS

Las catástrofes naturales y tecnológicas identificadas en los estudios del ESPON son de varios tipos: terremotos, incendios, sequías, erupciones volcánicas, inundaciones, así como otra clase de riesgos relacionados con las plantas de energía nuclear, grandes embalses y vertidos de carburantes. Las políticas de desarrollo espacial incluyen medidas dirigidas a evitar el impacto de estos peligros sobre la población y la propiedad. Por esta razón el ESPON está desarrollando toda una serie de indicadores tendentes a medir el grado de exposición de las regiones europeas a diferentes tipos de riesgos. Se tiene la intención de disponer de un indicador general que identifique aquellas regiones más expuestas a una serie de riesgos para que, de esta manera, se puedan aplicar políticas específicas para este tipo de situaciones.

NUEVOS INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS

La cooperación entre los investigadores del Programa ESPON está contribuyendo a innovar los métodos y los instrumentos de análisis espaciales. Un ejemplo significativo es el desarrollo del análisis multiescalar que está siendo utilizado para examinar la distribución de varios indicadores a escalas espaciales diferentes. Esto tiene una particular utilidad, ya que las políticas de desarrollo espacial son relevantes a diferentes escalas, local, regional, nacional y europea.

Las aplicaciones del análisis

España está participando en casi una docena de los proyectos del Programa ESPON

sis multiescalar han llevado ya a producir una definición más compleja de las regiones más retrasadas, un concepto clave en las políticas europeas de desarrollo.

Además, está en marcha la implementación de instrumentos para evaluar los impactos territoriales de las diferentes políticas. Es más, el futuro desarrollo de un atlas electrónico interactivo facilitará la computación y localización de los indicadores territoriales teniendo en cuenta una variedad de escalas espaciales.

ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DEL PROYECTO ESPON

La estructura de la Red de Observación se compone de cinco elementos, cuya organización y funciones son:

Comité de Seguimiento

Es el órgano principal de orientación y dirección del trabajo del Observatorio. Su estructura y régimen de funcionamiento interno responde a las reglas generales de los Comités de Programas Comunitarios y, en particular, a las prescripciones de la Iniciativa Interreg III. Sus miembros son representantes de los actuales 25 estados miembros de la UE y de los dos que se adhieren (Noruega y Suiza) y de la Comisión Europea, pudiendo participar

como observadores representantes de terceros países. En particular le corresponde la iniciativa en la modificación del propio Programa, el seguimiento y evaluación de los resultados y la selección de candidaturas de proyectos.

Autoridad de Gestión y Pago

Aunque independientes en cuanto a su funcionamiento, estos dos órganos del Observatorio se encomiendan al Gobierno de Luxemburgo, a través, respectivamente, de la Dirección General de Ordenación del Territorio (Ministerio del Interior) y del Tesoro Público. La autoridad de Gestión tiene como principales tareas la contratación de los trabajos del Observatorio la supervisión de la Unidad de Coordinación y la coordinación entre ésta y las autoridades nacionales.

La Autoridad de Pago es competente de la realización de los pagos a los ejecutores de los trabajos, y del seguimiento financiero. Para ello, recibe los fondos comunitarios asignados así como, en la medida que se establezca, las aportaciones de los Estados

Unidad de Coordinación

La Unidad de Coordinación es un equipo técnico de apoyo a la Autoridad de Gestión y al Comité de Seguimiento. Está ubicada en Luxemburgo. El equipo consta de expertos con funciones y tareas específicas. Las funciones de la Unidad son esencialmente la secretaría permanente del Programa y la coordinación y seguimiento técnico de los proyectos de investigación.

Puntos Focales Nacionales

Llevan a cabo la coordinación y seguimiento de las labores de realización del programa en cada uno de los Estados, actuando en colaboración con la Unidad de Coordinación y la correspondiente autoridad nacional presente en el Comité de Seguimiento.

Existe un punto focal en cada Estado, designado por las correspondientes autoridades, que pueden optar para ello por escoger una uni-

dad de la Administración o una institución pública o privada de investigación, con la sola condición de que no se trate de la misma unidad representada en el Comité de Seguimiento. En el caso español estas funciones las desarrollará el recientemente creado Observatorio para la Sostenibilidad de España (OSE)

Grupos Transnacionales de Proyecto

Son los ejecutores finales de las actividades de estudio e investigación del Observatorio. Cada proyecto deberá ser realizado por un grupo de centros de estudio de al menos tres estados miembros, al menos uno de los cuales debe ser un Punto Focal Nacional. Uno de los socios, actuará como líder del grupo y asumirá la responsabilidad del mismo. Podrán participar en los grupos, igualmente, centros de investigación de países terceros.

Mecanismos, de seguimiento y financiación

El presupuesto de realización del Programa ESPON 2006 se ha evaluado en 12 millones de euros, excluida una aportación adicional de Luxemburgo para asegurar el funcionamiento de la Unidad de Coordinación. Este presupuesto cubre la realización de los proyectos de investigación que se decidan, así como la parte de los gastos de la Unidad de Coordinación no asumidos por Luxemburgo.

Selección y realización de proyectos

En el marco de las áreas temáticas antes indicadas, y de acuerdo con las prioridades y líneas de trabajo definidas por el Programa, el Comité de Seguimiento del Observatorio establece una relación de proyectos específicos (con un límite de 15 proyectos activos simultáneamente) y procede a una convocatoria para su ejecución mediante ofertas. Una vez presentadas las ofertas, el propio Comité de Seguimiento es el encargado de la adjudicación. 