



Terra. Nueva Etapa
ISSN: 1012-7089
ISSN: 2542-3266
vidal.saezsaez@gmail.com
Universidad Central de Venezuela
Venezuela

Nota Cohesio#n Territorial.

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo. Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte

Salazar M, Marisol

Nota Cohesio#n Territorial. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo. Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte

Terra. Nueva Etapa, vol. XXXV, núm. 58, 2019

Universidad Central de Venezuela, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72164777007>

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.

Nota Cohesio#n Territorial. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo. Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte

Marisol Salazar M
 Universidad Central de Venezuela, Venezuela
 marsalazar13@gmail.com

Redalyc: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72164777007>

A veinte años del inicio del siglo XXI y ante la generación explosiva del conocimiento técnico científico de las ciencias que están inmersas en la ordenación del territorio, en un territorio megadiverso, sometido a cambios sociales, económicos y políticos, indica que es, quizás, hoy un momento interesante para detenerse, mirar el camino recorrido, repensar lo que ha ocurrido y confrontar los cambios que se han esbozado en algunos temas particulares de la geografía. Uno de ellos es la ordenación del territorio.

Desde la óptica de la ordenación se identifica al territorio como un lugar en el cual el sujeto y la comunidad arraigan y afirman sus valores, también puede decirse de una manera más directa: el territorio es una forma por la cual el ser humano se identifica con el lugar, es un espacio delimitado con significado (Sánchez, 2015).

Esta abstracción de lo que percibe el sujeto y/o la comunidad como territorio le da una connotación especial al término de ordenación de un territorio, definido desde las necesidades del ser o de los que constituyen un grupo. Se refiere a ordenar cosas en un espacio definido bajo conceptos de lo percibido y sentido por sus habitantes. Un caso que puede servir de ejemplo es la demarcación de las tierras y comunidades indígenas. En el año 2004, el Instituto Geográfico de Venezuela, Simón Bolívar, (IGVSB) a través de la Gerencia de Geografía realizó unos talleres sobre las nociones básicas de cartografía, con el fin de poner a la disposición de los pueblos y comunidades indígenas los instrumentos técnicos para que ellos elaboraran sus mapas mentales para la demarcación de sus tierras y hábitats, de acuerdo a lo que se consagra en la ley correspondiente. Los participantes se organizaron por grupos y elaboraron sus mapas de demarcación, los símbolos utilizados hacen referencia, fundamentalmente, a los distintos lugares en los cuales se desarrollan sus actividades, se evidencian lugares cercanos, donde se realizan tareas diarias, y los lugares lejanos con actividades especiales que se ajustan a fechas específicas en el calendario. Esta experiencia permitió entender su percepción del espacio que ocupan, sus límites, y el ordenamiento del mismo en función de sus necesidades, creencias y valores culturales. El lugar donde duermen, obtienen la comida (sembradíos, bosques donde se caza o se cosecha, ríos donde se pesca), el lugar que acoge sus creencias, las montañas donde nace el río, donde están sus dioses o sus ancestros, ejecutan sus ritos, donde nacen sus costumbres. El límite es otro pueblo o comunidad con valores, costumbres, ritos similares o quizás distintos. El tener una localización dentro de un territorio determina pertenencia o membresía a un grupo. y esta pertenencia hace posible que el territorio como entidad espacial sirva "como instrumento de comunicación que visibiliza y hace tangible estructuras sociales, tales como autoridad, identidad, derechos, aspiraciones, prejuicios, entre muchas otras." (Sánchez, 2015).

Las reflexiones descritas permiten instituir lo complejo que resulta el proceso de ordenamiento territorial, pero en virtud de sus cualidades integradoras resulta ser de gran valor, lo cual se evidencia en la promulgación de la Estrategia Territorial Europea (ETE) de 1999 que adopta a la Ordenación del Territorio (OT) como política pública y la define como "la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad. Disciplina científica, técnica administrativa y acción política, cuyo objetivo es lograr un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector".

En la Carta Europea el territorio es una entidad espacial que sirve como instrumento de comunicación que visibiliza y hace tangible estructuras sociales, tales como autoridad, identidad, derechos, aspiraciones, prejuicios, aspectos estos identificados anteriormente como los valores, creencias vinculantes a un territorio. También cabe mencionar que la OT sigue siendo una herramienta unificadora en los temas emergentes que fusiona lo natural con lo económico y lo sociocultural, con equidad social, territorial y temporal, potenciando el capital social e insertándose positivamente en la globalización, de acuerdo a lo planteado por CEPAL, 2019. El esfuerzo de la UE por la ordenación de este territorio extraordinariamente diverso, en la más amplia gama de aspectos que deben considerarse para identificar estas unidades espaciales, ha generado un volumen de información de gran interés. Para conocer la evolución de la Ordenación del Territorio se realiza esta revisión.

Pasados 6 años de la promulgación de la ETE, en el 2006 se adoptan las Directrices Estratégicas Comunitarias en cuanto a que la promoción de la cohesión territorial (término planteado en El Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de 1957) debe formar parte del esfuerzo necesario para que todo el territorio europeo tenga la oportunidad de contribuir al programa de crecimiento y empleo. Por su parte, el Banco Mundial en su informe del año 2009 reconoce que la densidad, la distancia y la división son los escollos que hay que abordar debido a que estos afectan el ritmo de desarrollo económico y social. Ante esta situación, la Comunidad Europea plantea convertir la diversidad territorial como punto fuerte de la cohesión territorial, y propone acciones en tres posibles frentes a fin de dar respuesta a dichos desafíos: analiza las regiones con características geográficas específicas, aborda el concepto de cohesión territorial en la programación de las políticas de la Unión Europea y abre el debate con respecto a la cohesión. El resultado de estas acciones son presentadas en el Libro Verde.

En el mismo se describe a la UE como una unidad espacial que alberga una gran diversidad territorial, por ello se plantea como objetivo de cohesión territorial lograr que las personas puedan aprovechar al máximo las características inherentes de las zonas en las que viven. Promover que ningún ciudadano europeo esté en desventaja en cuanto al acceso a los servicios públicos, la vivienda o las oportunidades laborales por el mero hecho de vivir en una región o en otra. En resumen se afirma que la cohesión territorial persigue un desarrollo más equilibrado y sostenible, a partir de la adopción del enfoque integrado mediante el cual se realice una mejor coordinación entre las políticas sectoriales en cada nivel, del local al europeo. Haciendo hincapié en promover la cooperación, el diálogo, la asociación entre las diferentes categorías de gobiernos, las organizaciones y las personas que llevan las políticas a la práctica.

En lo referente a la cooperación mas estrecha y a las mejores conexiones, destaca que son necesarias en el abordaje de los problemas que no pueden ser delimitados ni establecerse una frontera, como los casos del cambio climático, las migraciones, las emisiones de CO2. Se concluye que dichos problemas podrían manejarse mejor mediante una respuesta conjunta entre varias regiones o países.

Para establecer el camino a seguir el Libro Verde plantea las siguientes interrogantes ¿Cómo se puede

- aprovechar las fortalezas de cada territorio para que puedan contribuir al desarrollo sostenible y equilibrado de toda la UE?
- gestionar la concentración de las ciudades que tienen impactos negativos y positivos, cuando hay que fomentar la innovación y la productividad y al mismo tiempo luchar contra la contaminación y la exclusión social?
- conectar mejor el territorio considerando que las personas deberían vivir en donde deseen y tener acceso a los servicios públicos, transporte eficaz, redes energéticas fiables y conexión a internet de banda ancha en todo el territorio?
- desarrollar nuevas formas de cooperación entre países y regiones para abordar las consecuencias del cambio climático, la congestión del tráfico cuyos efectos van mas allá de las fronteras administrativas tradicionales? Se presentan como ejemplos macrorregionales las estrategias de la UE en los casos de la región del Mar Báltico y la del Danubio.

Estas preguntas son abiertas al debate, presentándose las siguientes reflexiones:

En respuesta a los dos primeros aspectos, fortaleza de cada territorio y concentración de las ciudades, se realiza un análisis de la distribución de la población en Europa y se describe que hay en total 5.000 ciudades pequeñas y 1.000 grandes, y pese a que la red urbana es relativamente densa, solo el 7% de la población vive en ciudades de más de 5 millones de habitantes, comparando con Estados Unidos que es el 25%. También se expone que la Unión posee menos concentración espacial de la actividad económica en comparación con otras zonas desarrolladas del mundo, con lo cual se puede calificar que el modo de vida de la UE otorga más valor al desarrollo sostenible, a la protección de los recursos naturales y a las tradiciones culturales. Esto evidencia que aunque la vida urbana constituya una característica muy generalizada en su territorio, no posee un carácter concentrado, de tal forma que los habitantes de las ciudades viven próximos a las zonas rurales y los residentes rurales a menudo viven a corta distancia de los lugares de provisión de servicios. Las ciudades pequeñas y medianas están dotadas de infraestructuras y servicios fundamentales para evitar la despoblación rural y el éxodo a las grandes urbes.

En cuanto al territorio donde se asienta un gran número de ciudades pequeñas y medianas, que tienen ventajas de la actividad concentrada y por lo tanto está propenso a repercusiones negativas como la contaminación, congestión, deterioro urbano y exclusión social, se propone el fomento de la cooperación, interacción y la conexión entre las ciudades pequeñas, las ciudades grandes y las zonas rurales adyacentes, a fin de beneficiarse del aumento de la productividad originada por la concentración de la actividad económica.

La conexión destaca la importancia de los enlaces de transporte pero también implica la interconexión a un buen acceso de banda ancha a internet, a fuentes fiables de energía, las relaciones entre los centros de investigación y las empresas y la garantía de satisfacer las necesidades de los grupos más desfavorecidos. Destaca que en los nuevos estados miembros son escasas las relaciones entre carreteras y los ferrocarriles son irregulares, por lo que se requiere implantar un servicio de gestión del tráfico. El uso intensivo del transporte de mercancías por vía marítima y fluvial puede incrementar las emisiones de la CO₂, por ello se recomienda la actualización de estos medios de transporte.

Otros accesos a servicios de interés general (asistencia sanitaria, educación) constituyen un problema en las zonas rurales. Se expone que en las regiones más alejadas, en promedio, el 40% de la población vive a media hora de distancia de un hospital y el 43% a más de 1 hora de la universidad. En virtud de esta situación se considera que es necesario hacer un mejor uso de la tecnología de la información y el aprendizaje a distancia.

La UE limita al Sur y al Este con regiones que poseen un PIB per cápita aun más bajo que el de las zonas fronterizas externas a la Unión, que a su vez son precisamente las que tienen los PIB más reducidos de la UE. Algunos de esos países externos a la Unión también tienen poblaciones cada vez más numerosas, lo cual intensifica las presiones migratorias. El estudio de los límites y fronteras de la UE arroja que tiene cuarenta regiones fronterizas terrestres internas, que suponen el 40 % del territorio de la Unión y casi el 30 % de la población de la UE. Sin embargo, las regiones fronterizas obtienen peores resultados económicos que otras regiones de un mismo Estado miembro. El acceso a los servicios públicos, como los hospitales y las universidades, suele ser menor en las regiones fronterizas. Al estar situadas entre dos sistemas administrativos y jurídicos diferentes, las personas, las empresas y las autoridades públicas de las regiones fronterizas se enfrentan a dificultades específicas. Hacen falta medidas que vayan más allá de la financiación europea, ya que estas dificultades continuas no pueden resolverse únicamente a través de la financiación y las inversiones. Lo antes descrito es un asunto a debatir.

En respuesta a la interrogante sobre la Cooperación, en el debate se afirma que los asuntos son muy delicados, los problemas nacen en una región y afectan a otra. Menciona el caso de los terrenos contaminados cuyas infiltraciones afectan a otras regiones, pudiendo degradar el nivel freático y de las aguas subterráneas. Asimismo, el cambio climático, las inundaciones, incendios y sequías son los problemas más evidentes que exigirán de la cooperación transfronteriza aun más eficacia. Además de estas consideraciones ambientales también se mencionan otras que ponen en tela de juicio los conceptos tradicionales de fronteras, límites y

regiones independientes. El desarrollo económico, el transporte público y el acceso a la asistencia sanitaria, a la educación superior y los centros de formación traspasan por igual las fronteras regionales.

A partir de los resultados obtenidos tras 14 años de programas orientados a la cooperación, como son los casos de la estrategia de la UE para la región del mar Báltico, se reafirma su valor añadido y se propone su práctica, mediante la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), la cual asumirá como asunto a definir el conjunto de herramientas más sencillas, eficaces y adaptables que faciliten la cooperación entre las diferentes culturas administrativas e institucionales.

Para finalizar, se resaltan algunos aspectos en el documento por su especial interés:

- El asunto a debatir es la pertinencia de adoptar medidas políticas especiales para las regiones con características geográficas específicas. Aprovechar esta experiencia y preparar una Agenda Territorial propia, siguiendo las pautas de la diseñada por UE para vislumbrar el futuro de la cohesión territorial como un proceso permanente y cooperativo que involucre a los diversos actores del desarrollo territorial a nivel político, administrativo y técnico. Cuya cooperación debe caracterizarse por la historia, la cultura y los arreglos institucionales a los distintos niveles de organización territorial. Esta política debería responder de manera eficaz a las necesidades y características territoriales, los desafíos geográficos y las oportunidades de las regiones y ciudades.

- La cohesión territorial solo puede lograrse a través de un diálogo intenso y continuo entre todos los actores del desarrollo territorial. Este proceso de cooperación es lo que se llama gobernanza territorial. El sector privado (especialmente el espíritu empresarial de base local y regional), la comunidad científica, el sector público (especialmente las autoridades locales y regionales), las organizaciones no gubernamentales y los diferentes sectores deben actuar juntos para hacer un mejor uso de las inversiones cruciales y contribuir a hacer frente al cambio climático.

Es importante destacar que la Cohesión Territorial se vislumbra como una herramienta o una guía para evaluar la actuación de la ordenación del territorio de los países latinoamericanos y, en especial, en Venezuela donde se tiene una experiencia en el proceso de ordenación. En tal sentido se recomienda revisar algunos trabajos en Latinoamérica en los cuales se implementan metodologías para medir la cohesión territorial mediante la formulación de indicadores.

BIBLIOGRAFÍA

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo - Libro Verde sobre la cohesión territorial Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte {SEC(2008) 2550}* COM/2008/0616 final * Consultado en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52008DC0616>, septiembre 2020.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe, Santiago, 2019. Consultado en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44731-planificacion-desarrollo-territorial-sostenible-america-latina-caribe>, septiembre 2020.

Sánchez Ayala Luis. "De territorios, límites, bordes y fronteras: una conceptualización para abordar conflictos sociales". Revista de Estudios Sociales, n.º 53 (2015): 175-179. Consultado en <http://www.scielo.org.co/pdf/res/n53/n53a15.pdf>, septiembre 2020

BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

Cabezas, I. (2014). Evaluación de la cohesión territorial en Cartagena de Indias, Colombia. Consultado: en https://www.researchgate.net/publication/315065622_Evaluacion_de_la_cohesion_territorial_en_Cartagena_de_Indias

REFERENCIAS

Fernández, A; Pedregal B, et al. (2009). El concepto de cohesión territorial: escalas de aplicación, sistemas de medición y políticas derivadas. Colectan de la Asociación de Geógrafos Españoles. Consultado en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3094046>. septiembre 2020.

REFERENCIAS

Política Regional de la Comunidad Europea, 2020. Consultado en https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/history/

CC BY-NC-ND