



La dimensión urbana de las macro-regiones

1. La política de cohesión: un instrumento al servicio de las ciudades

En 2007, los ministros europeos al cargo de la gestión del territorio aprobaban la Agenda Territorial Europea, con el fin de fortalecer las relaciones entre territorios y promover la cooperación a nivel transnacional. También en 2007, reconociendo que las ciudades son el elemento que define la estructura territorial en Europa y el motor del desarrollo sostenible y los mismos ministros aprobaban un documento de orientaciones específicas para las ciudades, la Carta de Leipzig. Desarrollando las ideas presentes en otras propuestas, como la Carta de Alborga o el acuerdo de Bristol, la Carta de Leipzig propone un sistema policéntrico urbano, enfatizando la importancia de las ciudades en la formulación de las futuras políticas. Se promueven medidas para la creación y preservación de la calidad de los espacios públicos, y para la modernización de redes de infraestructuras, así como para mejorar la eficiencia energética y la promoción de un transporte público eficiente y asequible. Como base de apoyo a la economía local, deben desarrollarse políticas proactivas de innovación y educación. En este sentido, no puede olvidarse que la perspectiva urbana de la lucha contra el cambio climático se refleja en el éxito inmediato del Pacto de los Alcaldes, al que más de 2700 ciudades se han adherido a fecha de Junio 2011.

Tal y como recoge el Tratado de Lisboa, la cohesión territorial, junto a la económica y social, debe ocupar el centro de las políticas europeas. Como administraciones de proximidad y conocedoras de las especificidades a las que hace referencia el artículo 174 de dicho Tratado, las administraciones locales constituyen el nivel más apropiado respecto de estas metas. Así, la Estrategia 2020 no deberá solamente facilitar la salida de crisis, sino también el desarrollo equilibrado de los territorios europeos. La declaración de Toledo de mayo 2010, refuerza los vínculos entre estas diferentes iniciativas europeas y apela a un mayor protagonismo de las ciudades, resaltando la “dimensión urbana” en la política de cohesión, como motor de crecimiento de la UE. En consecuencia, se destaca la necesidad de promover la *Regeneración Urbana Integrada* como un instrumento estratégico para lograr un modelo urbano más inteligente, más sostenible y socialmente más inclusivo, y en particular para hacer frente a los retos urbanos actuales y poner en práctica los objetivos de la estrategia Europa 2020 en el entorno construido y en los tejidos urbanos ya consolidados.

Estos puntos se recogen igualmente en el Quinto informe sobre la política de cohesión, publicado el año pasado. Tal y como ponen de manifiesto las diversas contribuciones, la política de cohesión debe promover la adaptación de los diversos territorios, favoreciendo su desarrollo de una manera sostenible. Como instrumento fundamental, cabe destacar el partenariado entre ciudades y ciudadanos, que debe impulsar la contribución *bottom up* a las políticas europeas, en una concertación democrática, que facilite un desarrollo integrado y ponga las bases de programas y proyectos más ambiciosos, orientados a prioridades y resultados.

2. Las macroregiones: Territorialidad, gradualidad y dinamismo de la cohesión territorial

Incluso si la cohesión y la solidaridad territorial son las bases de la Política regional europea frente a la competencia inter-regional; la diversidad regional no debe enmascarar la profundización en las desigualdades en materia de desarrollo económico. En este sentido, la dimensión territorial de la política de cohesión renueva su importancia, no solo respecto de la programación de los futuros fondos estructurales, sino especialmente respecto de la caracterización de los territorios en relación con el acceso a dichos fondos; y como éstos deben combinarse con las diversas políticas sectoriales. Así, el quinto informe destaca tanto el papel de las ciudades como los problemas específicos derivados de la geografía, orografía y posición de determinados territorios. Una evaluación *ex ante* de las políticas sectoriales facilitará que los objetivos de cohesión territorial se integren en las pertinentes políticas europeas y nacionales con impacto territorial, a fin de que no sea necesario utilizar los recursos financieros para compensar los efectos negativos de las políticas sectoriales. Una posible respuesta a este desafío puede venir del desarrollo actual y futuro de las estrategias macro-regionales.

A partir de las experiencias del Báltico y del Danubio, se define a las macro regiones como *“un área que incluye territorio de un número de países diferentes o regiones asociadas con una o más características comunes o retos”*. Dado que se trata de fórmulas flexibles de cooperación territorial entre unidades diversas, la definición no se limita a una escala geográfica determinada y facilita la participación de Estados miembros (y sus vecinos), regiones, ciudades y otras partes interesadas.

La idea principal es desarrollar una serie de actividades de manera coordinada, encuadrándolas en un rango de prioridades bien definido, con el fin de aprovechar las sinergias y promover economías de escala. Se destaca entonces la integración territorial y no sólo los aspectos temáticos en la programación de la cooperación. Tanto aquellas en curso como las macro regiones propuestas demuestran la importancia de la dimensión territorial de la cohesión y son un ejemplo interesante de coordinación multi-nivel más allá de las fronteras.

Como la dimensión territorial debe destinar tanto la elección de prioridades y el nivel de ejecución este tipo de estrategias se revelan especialmente beneficiosas para ciudades con características comunes, limitadas en su calidad de vida por su condición geográfica específica (transfronteriza, periférica, marítima...). Se garantiza de este manera el reconocimiento de que las ciudades son el primer punto de contacto con los ciudadanos y que, bajo los principios de subsidiariedad y participación, las ciudades en red deben desempeñar un papel clave en el proceso de la cooperación interregional, ya que la interacción debe surgir desde la base y no crearse o imponerse de modo unilateral y *top-down*.

Este objetivo debe tenerse también en cuenta en el desarrollo de la Estrategia 2020, se debe reforzar el apoyo y la interacción con las iniciativas locales y regionales a través de la política de cohesión. En el mismo sentido, el alcance del contrato de partenariado e inversión debe considerar el potencial de las *“estrategias integradas”*, ya que éstas están destinadas a eludir la falta de una definición precisa y cuantificada de los objetivos. La consistencia dada por las estrategias integradas a las políticas de la UE resuelve las ineficiencias derivadas de la falta de coordinación. A través del benchmarking de buenas prácticas locales, los proyectos que integran una estrategia macro regional pueden avanzar del estado de *“estudio y análisis”* a *“implementación de iniciativas”*.

Sin embargo, las macro regiones no deben limitarse a la eficiencia en el uso de los recursos, sino que deben basar su legitimidad en el consenso, el enfoque a largo plazo, la definición de proyectos concretos y el trabajo colaborativo basado en el principio de subsidiariedad. Por ejemplo, la selección de prioridades debe hacerse a través del diálogo y la consulta activa. En la búsqueda de una mayor concentración temática, y por lo tanto un rango más pequeño y asequible para la puesta en práctica de iniciativas destinadas a resolver los problemas que están afectando a la UE, es necesario considerar a las asociaciones interregionales, transnacionales y transfronterizas; que son capaces de comparar y evaluar prioridades en los territorios europeos, al tiempo que se facilita una mejor coordinación entre los niveles nacional y comunitario. La superposición y dispersión de los esfuerzos individuales deben ser evitados.

Como apunte, destacar que las macro regiones no deberán instituir un nuevo nivel en la gobernanza, sino facilitar participación de las autoridades regionales y sobre todo locales, reduciendo la carga administrativa y haciendo más coherentes los diversos mecanismos de financiación entre sí, de manera a favorecer los resultados sobre los procedimientos.

Aprovechando los efectos de la proximidad, la gobernanza debe incluir de manera efectiva el nivel local, especialmente en aquellos casos confrontados a especificidades geográficas. Persiguiendo la adecuada articulación del territorio, una verdadera gobernanza multinivel a escala macro regional contribuye a mejorar los procesos de cooperación a todos los niveles entre los actores públicos y privados, en una lógica que combina la subsidiariedad vertical y la horizontal. Esta meta debería ser reflejada en un indicador específico de desarrollo: el indicador “gobernanza” propuesto por el CCRE.

3. Desarrollo local, desarrollo sostenible

El medio ambiente:

Tal y como se refleja en el Pacto de los Alcaldes, las autoridades locales europeas se han implicado en políticas de urbanismo sostenible, eficiente energéticamente y que fomente el uso de los transportes públicos. Siendo el nivel local el más efectivo en la lucha contra el cambio climático, las ciudades aspiran a ser un ejemplo en las iniciativas de medioambiente. Además de medidas de adaptación y mitigación, las propuestas se centran en las energías renovables y la eficiencia energética en campos como la vivienda y el transporte público. Se propone un planeamiento urbano compacto, que evite un desarrollo demasiado expandido de la ciudad, y facilite la regeneración urbana.

Respecto a las ciudades con características específicas, muchas de ellas involucradas en actuales o futuras estrategias macro regionales, se destaca la ambición de llevar a cabo iniciativas que tengan en cuenta la dimensión marítima, la integración urbano-rural, la reducción de los efectos perversos dados por las fronteras o incluso la búsqueda de soluciones a través de la cooperación transnacional.

Este contexto promueve la valorización del entorno a partir de eco-actividades, el desarrollo de energías renovables, y el análisis anticipativo necesario a las medidas de adaptación y mitigación.

Las ciudades tratan de ajustarse a los límites medioambientales y reducir su huella ecológica. Meta que solo será efectiva a través de acciones de conjunto. Se proponen, en el ámbito urbano, medidas dirigidas a una gestión integrada, mejorada y temprana de los riesgos inherentes al cambio climático, a instalar sistemas de calefacción accesibles en casas más cómodas, a favorecer negocios locales que controlan sus costes en carbono, a crear nichos de empleo en las industrias verdes y sostenibles, un sistema de transporte verde y, sobre todo, la seguridad energética para la macro región. Una atención especial debe prestarse

a los residuos. Después de que el reciclaje y el compostaje se hayan maximizado, todavía quedan desechos residuales que no pueden ser reciclados. Históricamente, los vertederos se han utilizado para gestionar estos residuos, pero es imprescindible encontrar soluciones alternativas.

El crecimiento económico:

Desde las autoridades locales se entiende la política de cohesión como instrumento fundamental para responder a los shocks externos y por lo tanto garantizar un desarrollo equilibrado. Igualmente y dada la diversidad de tamaños entre las diversas ciudades europeas, dentro de una estrategia integrada se pretende que éstas puedan alcanzar una masa crítica que les permita obtener sinergias para un pleno desarrollo que por sí solas no serían capaces de alcanzar. De este modo, las estrategias macro regionales pueden ser el vínculo que permita la coordinación estableciendo un sistema de prioridades por parte de una amplia gama de fuentes.

Las ciudades son los centros que permiten atraer recursos humanos creativos e innovadores, así como las inversiones financieras. En la búsqueda de competitividad y atractividad territorial, la lógica de clúster permite, especialmente a las ciudades medianas o enclavadas, crear economías de escala, poniendo en común los recursos europeos, nacionales, regionales y locales, además del sector privado y las Universidades. La macro región se revela el terreno apropiado para facilitar la entrada de las ciudades en las actividades de I+D, nuevas tecnologías (sobre todo la e-administración) e innovación, la formación, el emprendimiento y el apoyo a las PYMES. El Fondo Social Europeo debe encontrar su sitio dentro de las macro regiones e integrar igualmente la dimensión urbana.

Respecto de una integración urbano-rural que facilite la articulación del territorio macro regional, se propone el análisis y la implementación de sistemas de economía de proximidad (circuitos cortos) que faciliten los intercambios y la creación de riqueza a escala local. Las ciudades pueden y deben ser las organizadoras de estos sistemas, tanto adquiriendo directamente los productos, como actuando como intermediarias o como desarrolladoras de los mercados locales, físicos u *online*.

La movilidad:

El desarrollo de la accesibilidad, la contactabilidad y la movilidad es imprescindible para garantizar los efectos de una estrategia macro regional. La accesibilidad se define como la comunicación entre los grandes centros y las áreas periféricas, de modo a incrementar la conectividad y competitividad europeas. La definición de las redes transeuropeas de transporte no debe pasar por alto las redes secundarias, ni las ciudades como nodos de conexión intermodal, ni aquellas iniciativas, como las autopistas del mar, que facilitan esta accesibilidad.

La contactabilidad hace referencia a las conexiones interiores en el seno de las macro regiones. Si cada ciudad ha de ser un actor en la estrategia integrada, los proyectos encaminados a mejorar los sistemas de transporte deben asegurar la conexión eficiente entre dichas ciudades. Una macro región efectiva es aquella que asegura modos de comunicación viables entre las ciudades que la componen.

Sin embargo, la estrategia de transportes macro regional no estaría completa si no presta atención a la movilidad urbana. Como nodos de conexión ineludibles y de modo a facilitar las estrategias medioambientales y de empleo, las ciudades deben contar con sistemas de movilidad efectivos, inclusivos e inteligentes.

Especial mención necesitan las ciudades portuarias ya que, como centro de actividad y como facilitadoras de la conectividad con el hinterland exterior y con el resto de Europa, son piezas

clave en una estrategia macro-regional, tanto a nivel de desarrollo económico interior como de competitividad exterior.

La sociedad civil:

El diseño futuro de los fondos de cohesión y de las macro regiones deben integrar la Estrategia UE 2020, dándole un rostro humano. Las causas y las consecuencias de la crisis deben ser tomadas en cuenta. El desarrollo sostenible no es sólo económico o ambiental, sino también y sobre todo social.

Las ciudades reclaman igualmente, dentro de las estrategias macro regionales, garantías que les permitan seguir ofreciendo servicios públicos y de interés general accesibles y de alta calidad. Igualmente, el envejecimiento de la población y el aumento del paro, especialmente femenino, resulta interesante pensar en una profesionalización del trabajo de la mujer. Ciudadanas de pleno derecho, su servicio a la sociedad debe ser reconocido y formalizado.

Crisol que reagrupa diferentes culturas, y de la misma manera que una ciudad es más que un ayuntamiento, las ciudades europeas son conscientes de que los procesos de la política local tienen un protagonista clave, los ciudadanos. En una estrategia macro-regional, el principio de colaboración y participación de los stakeholders locales y de los demás actores debe ser garantizado a través de una consulta real y adecuada de la sociedad civil sobre las prioridades y métodos, desde la fase inicial de negociación hasta la evaluación, pasando por la asignación de los recursos.

Así, las macro regiones deben servir para ampliar la participación de las ciudades y los ciudadanos en la política de cohesión, a través de una aplicación rigurosa del principio de subsidiariedad, tal y como desarrolla el Tratado de Lisboa. Se deben definir así herramientas bottom-up que aseguren la participación directa de las ciudades y los ciudadanos, basándose en ejemplos como los grupos de acción local de los programas URBACT, LEADER y FARNET.

Identidad y patrimonio:

Las experiencias del Báltico y del Danubio, así como las propuestas del Atlántico, el Adriático o el Mar del Norte, demuestran que la convivencia histórica entre los diversos territorios que componen las macro regiones es una entidad viva que hace cualquier iniciativa ineficiente si no es común, creando oportunidades de forma natural. No se puede olvidar que la suma de todas estas identidades es la que ha creado la Unión Europea.

Estas macro regiones comparten cultura, historia y una larga serie de intercambios comerciales y económicos que han sentado las bases para una cooperación todavía más estrecha. Protagonistas esenciales de estos procesos han sido las ciudades, objeto, almacén, destino e impulso de los citados intercambios. La historia común, la herencia, la geografía no se entienden de manera individual y el patrimonio se convierte así en una riqueza común que hay que proteger y explotar de manera colaborativa. Estos intercambios se verían incrementados a través de acciones encaminadas a fomentar la movilidad y el intercambio de personal entre las diversas administraciones, universidades y empresas a través de la macro-región.

Se debe pensar así en las ciudades como proveedoras de herramientas conjuntas de promoción de productos y servicios para fortalecer la identidad e imagen; así como de industrias creativas. Se propone así acciones encaminadas a preservar la calidad de los espacios públicos históricos así como del paisaje tradicional, a través de la protección del patrimonio, la creación de espacios verdes, y la regeneración de las áreas industriales abandonadas, así como su integración en la ciudad.

6. Conclusiones

Tal y como demuestran los diferentes documentos “urbanos” europeos desde 2007, el enfoque integrado en las políticas de desarrollo de las ciudades, consiste en considerar a la ciudad como punto clave en la consecución de los objetivos, enmarcada dentro de una perspectiva territorial, de regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa. Las ciudades cuentan con la capacidad necesaria para desarrollar planes locales de desarrollo coherentes con la estrategia Europea 2020 por un futuro crecimiento sostenible. Se entiende así que el modelo de ciudad futura pasa por el trabajo en red con otras ciudades, aprovechando recursos y sinergias comunes en esta época de crisis financiera, con el fin de alcanzar los medios y conocimientos necesarios para obtener su desarrollo y poder así alcanzar la ciudad sostenible del futuro.

Al integrarse en una estrategia macro-regional, las ciudades europeas, especialmente las confrontadas a características geográficas específicas, persiguen animar las sinergias y la cooperación para contribuir a la emergencia de un área de solidaridad y de desarrollo de proyectos. Se solicita así que las instancias europeas favorezcan un desarrollo equilibrado y policéntrico del territorio. Una macro-región debe servir no solo para superar fronteras administrativas y geográficas, sino también para conjugar las voluntades de agentes diversos; sin olvidar los beneficios de una historia compartida. Una historia que no se entiende sin el papel fundamental de las ciudades.

Y construir este desarrollo, a través de acciones que faciliten el desarrollo urbano sostenible y integrándolas en economías de escala. Acciones que no solo deben propulsar la salida de la crisis, sino extender los beneficios de la inclusión social y la participación ciudadana. De este modo, en torno a la dimensión urbana de las macro regiones, se propone:

- La plena integración de la dimensión urbana en la Estrategia Europa 2020, la política de cohesión y las macro regiones, respetando una lógica bottom up consecuente con el principio de subsidiariedad;
- El uso de la Carta de Leipzig y el referencial de desarrollo urbano sostenible como hoja de ruta;
- El benchmarking de buenas practicas locales que sirva a la transición de “estado del arte” a proyectos de implementación, completado con una análisis del impacto de las políticas europeas sobre el territorio de las macrorregiones;
- Facilitar las nuevas vías para el desarrollo económico, como la economía verde, la economía marítima, la economía del conocimiento o la economía de proximidad;
- Favorecer la accesibilidad, la contactabilidad y la movilidad urbana;
- Garantizar la oferta de servicios de interés general adecuados, extensos y de alta calidad;
- Establecer mecanismos de participación abiertos a la sociedad civil, los diferentes niveles de gobierno y otras partes interesadas;
- Una construcción de las iniciativas macro regionales que tenga en cuenta la identidad, el patrimonio y los valores comunes de los territorios.

Las ciudades deben ser parte de un proceso, el macro regional, que busca desarrollar una cooperación más abierta, eficaz y ambiciosa. Todo ello a partir del desarrollo de acciones concertadas con centros de investigación, universidades y el sector privado, ampliando el campo de actores implicados, y sin limitarse al nivel nacional sino ampliando el campo

de cooperación a nivel transnacional y a nuevas formas de cooperación. El objetivo es desarrollar estrategias de desarrollo urbano integradas en el conjunto de actores competentes a nivel europeo, nacional, regional y local. Como método de trabajo, se propone:

- El trabajo en red, creando un espacio de impulso para las ciudades, un espacio de acompañamiento de las acciones acometidas y un punto de contacto privilegiado para los diferentes agentes con las instituciones europeas y con el resto de ciudades de la zona.
- La evaluación del desarrollo urbano sostenible, influido por la crisis actual, utilizando las diferentes Cartas y Declaraciones como referencia, a través de una base de datos que incluya las realidades pertenecientes a las diferentes ciudades para así poder elaborar una estrategia común. Todo ello a partir de las diferentes experiencias que propicien el aprovechamiento de sinergias y la puesta en común de los recursos existentes en las ciudades participantes de una manera eficiente y rentable, a través de partenariados.
- La participación ciudadana basada en los principios de subsidiariedad, coherencia y proporcionalidad. Conceder a los ciudadanos la oportunidad de participar en las políticas europeas a partir de su capacidad de elaborar proyectos de desarrollo. La macro región debe servir de caja de resonancia a las necesidades de los ciudadanos pero también como instrumento de comunicación. La estructura coordinada transmite esas iniciativas y demandas ciudadanas, además de convertir a las personas y a las entidades locales en agentes activos, creando una conciencia de proyecto común, a la vez individual y colectivo, permitiendo a la ciudadanía apropiarse de los resultados y sentirse parte activa del proyecto europeo.