

## **L'Integracion territorial en las politiquas de la Union Europea**

Marco Cremaschi

Professor Asociado al Departamentode Estudios Urbanos de la Universidad de Roma Tre, Italia. Publiò L'Europa delle città, Accessibilità, partnership e policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio, Alinea, Firenze, 2005.

Referenzia: MARCO CREMASCHI, Dipartimento di Studi Urbani, via della Madonna dei Monti 40 00184 Roma, tel. ++ 39 06468844650 cell. 338 6311434, fax. ++ 39 06468844649 email: m.cremaschi@uniroma3.it

Professore associato presso il Dipartimento di Studi Urbani, insegna Politiche urbane presso la facoltà di Architettura dell'Università Roma Tre. Si occupa delle forme di pianificazione non gerarchica e innovativa (programmi integrati e piani strategici), promossi tra l'altro dall'Unione Europea. Ha svolto ricerca e insegnato anche all'estero, in Francia, Inghilterra, Svezia e negli USA. Nel 2003 è stato Fulbright professor all'University di Pittsburgh; nel 2006 ha insegnato al Rome Programme della Cornell University. E' membro della Redazione esterna di Cru (Critica della razionalità urbanistica), del Comitato scientifico di Urbanistica, del Comitato dei Corrispondenti di Archivio di studi urbani e regionali, e collabora regolarmente a Urbanistica Informazioni. Presiede Planum, l'Associazione che pubblica l'European Journal of Planning on line, di cui è vice direttore dalla fondazione.

### pubblicazioni recenti

- L'Europa delle città, Accessibilità, partnership e policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio, Alinea 2005.
- Progetti di sviluppo territoriale, azioni integrate in Italia e in Europa, il Sole 24 ore, Milano, 2003
- Programmi integrati, Opportunità e vincoli, Donzelli, Roma, 2001
- "Investire nelle città?" a cura di, Atti della conferenza "Città e Scenari Regionali, Le politiche urbane della prossima programmazione", Territorio, 38, 2006
- "Innovazione e competitività urbana nel Centro Nord", a cura di, Urbanistica, 130, 2006
- Politiche territoriali e programmi europei, (a cura di), Milano, F. Angeli, 2002

### *Resumen*

#### *En castellano*

L'articolo analizza el process de integracion territorial de la Union Europea. En la aventura europea han sido generalmente los exitos indirectos a revelarse como los mas productivos; y su incidencia se revela aun mayormente en las politicas territoriales. Hoy en dia son evidentes las dificultades resultante del crecimiento de los conflictos y del debate ideologico sobre el gobierno del planeta. La Union Europea – aun con sus mil contradicciones- es un experimento 'regional' que va en la direccion de un gobierno mundial de la economia y del medio ambiente, es asimismo un experiemento limitado y atacado. Es una negociacion politica en marcha, a veces dinamica, a veces estatica, en la cual se elaboran nuevas politicas inovativas con concepciones de nuevas escalas.

Esta perspectiva hace particularmente interesante la vision territorial del experimento europeo, dado que el territorio no esta en el centro de quien sostiene la integracion de los mercados o la prioridad de la cohesion social. Sin embargo el territorio es un area en aumento de *policy*, *politicas* y una fuente creciente de movilidad para los recursos que nutres el proyecto europeo.

politiquas urbanas, integracion territorial, Union Europea

## Integración Territorial en las políticas de la Unión Europea

Marco Cremaschi

Departamento de Estudios Urbanos, Universidad Roma III

Traducción Adriana Goñi Mazzitelli y Claudia Gatti.

### 1 El territorio europeo

Dentro de la posición de Europa en el mundo se subrayan generalmente algunos aspectos estructurales macro relativos a condiciones y dinámicas demográficas, económicas y de territorio particulares.

Luego de la ampliación de la Unión Europea a la Europa del Este, es decir a 25 países, se transforma en el primer grupo económico del mundo, con una capacidad productiva por al 30% del Producto Bruto global, un mercado común abierto a 455 millones de personas (un aumento del 20% con respecto a la Unión de 15 países), una incidencia en el export global igual a un 18% (que aumentaría al 41% si se consideraran los intercambios internos en los países de la Unión).

Para entender la comparación, los Estados Unidos alcanzan un peso económico equivalente con una población de 288 millones de habitantes y un export del 15% sobre el total mundial; el Japón con una población de 127 millones de personas tiene un peso respectivo del 12% del Producto Bruto y el 9% del export. Las otras grandes regiones económicas del mundo –China, India, Merocsur, Sudafrica- presentan perfiles aún más diferenciados, con poblaciones numerosas y en crecimiento rápido, y con cuotas del Producto Bruto mundial limitadas pero también en incremento rápido.

#### Cuadro. 1 La construcción política europea

1958	Italia, Belgio, Francia, Alemania, Luxemburgo, Países Bajos	6
1974	Dinamarca, Irlanda, Reino Unido	9
1981	Grecia	10
1986	Portugal, España	12
1995	Austria, Finlandia, Suecia	15
2004	Ciprés, Estonia, Letonia, Malta, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría	25
2007	Bulgaria, Rumanía; en adelante, Turquía, Croacia y otros	27

Sin embargo las perspectivas son diversas a otros escenarios, particularmente el de Estados Unidos, y otras áreas de mayor peso económico y en declive justo en el momento en el que se advierte que la demografía y la migración son uno de los componentes del crecimiento. Si continuara la reducción de los nacimientos, la población disminuiría en el curso de los próximos 20 años, como ya sucede en los países europeos de nuevo acceso donde falta una compensación al movimiento migratorio de salida. El PNUD ha estimado una perspectiva de reducción del 1% y luego del 3% en los periodos sucesivos de aquí al 2030, contra un aumento del 3% en el pasado quinquenio. Contrariamente, los Estados Unidos han crecido en un 15% desde el 1985, previendo de continuar con este ritmo para los próximos intervalos y con una tasa de hasta el 10% hasta el 2015 y del 8% hasta el 2030.

Como consecuencia de esto la Comisión Europea espera un incremento del 40% de la población con más de 65 años a partir del 2025. En realidad una inversión del ritmo o trend demográfico fue registrada recientemente en los países nórdicos, pero todavía está lejana a llegar a los países latinos, a pesar de una ayuda a la natalidad declarada en algunos gobiernos nacionales. De todos modos, el mayor contributo a la natalidad viene de la inmigración.

El caso del territorio de la Unione Europea, posee características geograficas particulares que plantean resistencia a las exigencias de integracion, a diferencia de otras regiones globales, particularmente los Estados Unidos.

Europa es un region particularmente pequena. Es bien conocido que posee una extension territorial inferior a la mitad de los Estados Unidos, y a pesar de ellos las distancias entre los vertices extremos (4.000 km entre Gibilterra y la Lapponia) son comparables a los que se encuentran entre l'Est e la West Coast (las costas este y oeste del mismo). En compensacion, el desarrollo de la costa que presentan la gran mayoria de los paises de la region europea es tres veces mayor que el norteamericano. Una buena parte de los territorios setentrionales estan debolmente poblados, las costas, las islas y la region marittima en general, (y en particular sobre el llamado "perfil atlantico") viven en particulares condiciones de dificultad y aislamiento.

La presencia de relieves montanosos extensos es notoria y esto contribuye a segmentar aun mas el espacio europeo. La red de las comunicaciones terrestres es fuertemente afectada por estos obstaculos que impiden la accesibilidad de una gran parte del territorio europeo.

Por otro lado, la estructura insediativa del continente se ha caracterizado diempre por la concentracion de las poblaciones y de los recursos. Las ciudades son un elemento decisivo en la organizacion del territorio europeo. La region de la Union Europea es una de las regiones urbanas mayormente pobladas del mundo; el 80% de la poblacion vive en las ciudades, frente a un 76% de los Estados Unidos (CCE 1992), sin embargo datos recientes indican que el nivel de urbanizacion y tasas de crecimiento (UNCHS 2001) tienden a acercarse.

Las zonas urbanizadas concentran el desarrollo economico. Segun una conocida afirmacion de sintesis en las "regiones de las capitales" se encuentra gran parte de la capacidad productiva de los continentes. Se trata de un 'pentagono' que comprende el area que esta entre Londres, Paris, Milan, Monaco y Hamburgo, donde se concentran la gran parte de la capacidad productiva de la Union Europea. En la sintesis que nos ofrece el Esquema espacial del desarrollo del territorio europeo, el 20% del territorio contiene el 40% de la poblacion y por lo menos el 50% del Producto Bruto europeo.

Por lo tanto, dos aspectos territoriales han afectado desde siempre a la dialectica politica son; la concetracion de factores preciados (produccion, valor agregado, riqueza) entre pocas areas mayormente urbanizadas, y las fuertes diferencias con las areas marginales, ubicadas en los 4 puntos cardinales del continente. Estos aspectos fueron planteados – de diversas maneras- en el centro de las politicas europeas. Sin embargo es importante reslatar que nunca permanecieron inmutables. Una separacion continua se produce asimismo por obra de una extension de la Union y por un mejor conocimiento de los territorios de Europa. Por ejemplo, las definiciones de desigualdad y marginalidad se han modificado por el ingreso de los paises del Norte : la Lapponia en Finlandia no es marginal de la misma forma que Sicilia, o que algunas pequenas islas portuguesas y espanolas en el atlantico.

## **2 Practicas del territorio europeo**

Un elemento que en perspectiva futura parece estar destinado a jugar un rol creciente son las regiones urbanas; densas de recursos intelectuales y ricas de factores economicos, son llamadas a guiar el proceso de crecimiento de la economia y del conocimiento, asi como a forjar las nuevas bases de la riqueza del continente. Aun mas importantes son las redes urbanas, el entramado sobre el que se juega la posibilidad de conectar el resto del territorio periferico a los procesos de crecimiento de la economia y de la sociedad civil europea.

La eleccion de privilegiar las areas urbanas es naturalmente criticada, de cualquier modo el punto critico de este argumento esta en la hipotesis que la concentracion de poblacion y ganancias constituiria un area de "integracion economica global", es decir un motor economico para todo el continente. Esta idea es tambien una impresion derivada de los grandes corredores

urbanos estadounidenses (las megalopolis de la costa Este, el MedioOeste alrededor de Chicago y la Sun Belt entre California y Texas) donde se han concentrado grandes ondas de desarrollo tecnologico e informatico.

Es molesto saber que los Estados Unidos dispone de numerosas “areas de integracion”, que son funcionales y diversas entre si. Esto significa que son capaces de alcanzar un nivel de especializacion en diversos sectores y subdividirse en algun modo los factores de riesgo conectados al rol de arrastre de el desarrollo. El aspecto critico aqui es la naturaleza de la integracion y en particular las relaciones transnacionales: ¿estas areas economicas son tan solo ricas y vecinas (por motivos historicos y geograficos) o porque reciben de la riqueza y la cercania un impulso a la integracion de las economias del territorio que las hace transformarse en areas aun mas prosperas y avanzadas?

Esta conviccion – apoyar la formacion de “areas de integracion economica” que favoreceria el crecimiento de todo el continente- fue propuesta como guia de las decisiones territoriales europeas. La pregunta aqui es que tipo de areas se pueden proponer para desarrollar este papel? Asimismo , como es posible equilibrar estos nuevos polos con el que ya existe, teniendo en cuenta tambien el peso y la extension de los territorios marginales? Estas son preguntas no superficiales para la riqueza y la calidad de vida de los paises miembros, pero las correspondientes decisiones a tomar (apoyar algunos sectores, y no otros o a algunas regiones y no otras) probablemente no son aun maduras a nivel de toda la Union. Un ‘gobierno’ central no se hace posible, en esta escala, y las pocas decisiones centralizadas – por ejemplo con la infraestructura- se resienten fuertemente en la logica de compensacion entre los gobiernos nacionales.

De hecho, a pesar de que se reivindica la centralidad de la estructura urbana en el desarrollo de Europa, la politica urbana (para tener una descripcion compilativa; van der Berg 1998 e 2004), la administracion regional (ver una compilacion juridica in Italia en Caravita, a cura di, 2002; o sobre las problematicas: Caciagli 2003), y el sistema de la planificacion territorial (Newman e Thornley 1996) estan pensadas y ejecutadas en una diversa variedad de modos en los paises europeos. Esta diversidad se refleja en los lenguajes juridicos, los sistemas administrativos, la organizacion estatal; pero son tambien distintas –comprensiblemente- las prioridades politicas, las culturas tecnicas y las sensibilidades culturales.

Por ejemplo, en Holanda tiene una gran importancia la “planificacion nacional”; en Francia es el “plan” economico el que conserva un peso relevante ; ambos dos tienen un contenido un poco mas limitado, pero existente, en paises como Suecia, Gran Bretagna, Belgica, Alemania, e Italia. En varios paises europeos (los paises escandinavos y aquellos latinos) la planificacion local es el nivel que mas se expande. Se registra una tendencia comun al incremento de las competencias de los entes locales y a la complejizacion de los instrumentos de planificacion. Pareceria que estos dos factores estan llevando a una progresiva union de los modelos.

Los modelos de planificacion territorial se pueden sintetizar (CCE 1997a) en cuatro familias:

- la *planificacion regional*, con una orientacion prevalentemente economica y social que direcciona redes, infraestructuras y servicios generales (Portugal y Francia), hacia un equilibrio a favor de las areas con desventajas, hacia una re-distribucion de las ganancias y hacia el aumento de la ocupacion;
- la *planificacion “integral”* es la coordinacion de las directivas espaciales (Alemania, Holanda y en estos momentos Fiandre) que influyen en todos los niveles, sobre el uso del suelo y las transformaciones fisicas, mediante una metodologia que anticipa los contenidos del desarrollo sustentable realizada en estos momentos por la Union Europea;
- el *control de las transformaciones* en el uso del suelo con una negociacion directa sobre los derechos de las transformaciones , entre la administracion local y los promotores (Gran Bretagna e Irlanda y en Belgica en la region autonoma de Vallonie), basandose en el supuesto de poder activar fuertes poderes adiminstrativos con capacidad de reglamentacion.

- la proyectación urbana y arquitectónica que conforma los derechos de propietarios y define el contenido formal-volumétrico de las intervenciones; es la tradición prevalente de los países mediterráneos, incluyendo a Italia.

### Las etapas de la integración territorial de la UE

1957	En el tratado firmado en Roma los 6 estados fundadores hacen referencia, en el preámbulo, a la exigencia “de reforzar la unidad de sus economías y de garantizar el desarrollo armónico reduciendo las desigualdades entre las diversas regiones y el atraso de aquellas en mayor desventajas”.
1958	Se instituyen dos fondos sectoriales: el Fondo social europeo (FSE) y el Fondo europeo agrícola de orientación y garantía (FEAOG).
1964	La Asamblea del Consejo de Europa decide la fundación de la Conferencia Europea de los Ministerios responsables del Equipamiento Territorial (CEMAT) con la tarea precisa de examinar la posibilidad de una política de planificación del espacio europeo.
1975	Nace el Fondo europeo para el desarrollo regional (FESR), con el objetivo de redistribuir a las regiones pobres una parte de los contributos de los Estados miembros.
1986	El Acto único europeo pone las bases para una efectiva política de cohesión destinada a un control equilibrado a los vínculos de mercado único en los países del sur de la Europa y en otras regiones menos prosperas.
1988	El “Proyecto de esquema europeo de equipamiento del territorio” es presentado al la CEMAT en Strasburgo
1989-93	Modificación al mecanismo de fondos de solidaridad, denominados “fondos estructurales”, dotados de un presupuesto de 68 billones de Ecu (precios del 1997).
1990	Comienzo de las iniciativas comunitarias, entre las cuales Interreg, co-financiadas de fondos estructurales y administraciones locales.
1992	En el tratado que instituye la Unión europea, entrado en vigencia en el 1993, la cohesión figura entre los objetivos fundamentales de la UE, junto a la Unión económica y monetaria y al mercado único. Se crea el Fondo de cohesión para sostener los proyectos del ambiente y los transportes en los Estados miembros más pobres.
1992	El Comité de Desarrollo Espacial - un organismo inter-gubernativo sostenido de la Comisión comienza el trabajo para el SSSE
1994	Entre los nuevos PIC, Urban afronta la regeneración urbana de las ciudades en crisis; un segundo programa Interreg sostiene la cooperación transfronteriza y la cooperación para el desarrollo territorial de 7 macro-regiones.
1994-99	El Consejo europeo en Edimburgo decide destinar a la política de cohesión alrededor de 200 billones de ecu (precios del 1997), o sea un tercio del presupuesto comunitario. Los fondos estructurales son integrados por un nuevo fondo financiero de orientación de la pesca (SFOP).
1997	Comunicación “La problemática urbana: orientaciones para un debate europeo” subraya la necesidad de una prospectiva urbana en las políticas de la Unión.
1998	La publicación “La Europa de las ciudades” elenca las diversas acciones predispuestas de la Comisión
1997	Agenda 2000 y el nuevo reglamento de los fondos estructurales para el periodo 2000-2006 aseguran a la ciudad un rol explícito, aunque sea bajo la denominación “reductiva” de “áreas urbanas en crisis” al interno del nuevo ob. 2.
1998	Cuadro de acción para el desarrollo urbano sostenible en la Unión europea
1999	Reforma de los fondos estructurales y modificación del Fondo de cohesión dotados de 213 billones de € en el tiempo de siete años (2000-2006). El Instrumento para las políticas estructurales de pre adhesión (ISPA) y el Programa especial de adhesión para la agricultura y el desarrollo rural (Sapard) completan el programa Phare, operativo desde el 1989, para el desarrollo económico y social y la tutela del ambiente y en los países candidatos de la Europa central y oriental.
	El Consejo de Ministros del territorio aprueba el “European Spatial Development Perspective” que propone el policentrismo como fórmula guía para el desarrollo del territorio
2000	El Consejo Europeo de Lisboa (marzo 2000) adopta una estrategia focalizada sobre la ocupación que pone atención a hacer de la Unión “la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo antes del 2010”.
2001	El Consejo de Götting (junio 2001) integra esta estrategia articulándola con el desarrollo sostenible.

2000	Interreg III cubre el periodo 2000-2006 y busca estimular la cooperación inter-regional en la EU.
2001	El Segundo Informe sobre la cohesión señala la cohesión territorial como un principio a añadir.
2002	En Copenhague se establece un acuerdo sobre las condiciones de adhesión de diez nuevos Estados miembros de la Unión.
2004	Reforma de la política de cohesión para el periodo 2007-2013. Un nuevo objetivo es la cohesión territorial. Se publica el Tercer informe sobre la cohesión social. El 1º mayo entran a formar parte de la Unión europea diez nuevos miembros.
2005	La Convención aprueba el proyecto de nueva Constitución para Europa, en la cual se hace referimiento al objetivo de la Cohesión territorial. La Constitución, no es aprobada en Holanda y Francia, y no está aun ratificada de el resto de los estados miembros.

El incremento de las competencias de los entes locales y la complejización de los instrumentos de planificación tiende a una asimilación progresiva de algunos patrones. En las últimas dos décadas, por ejemplo, los países europeos hicieron muchos esfuerzos para innovar en las políticas urbanas y regionales. Este fue un período particular e irrepetible, un período en el cual los estados miembros se intentaban privilegiar la búsqueda de un equilibrio transnacional y de largo alcance (es suficiente tener en cuenta la caída del muro de Berlín del '89) aunque tuvieron que sacrificar partes importantes de soberanía nacional (por ejemplo sobre la moneda).

La Unión Europea desarrolló una particular atención para el territorio a través de un neologismo – el “*spatial development*”, desarrollo espacial,- que identifica un factor crítico de éxito en las políticas de desarrollo territorial. Esto nos marca la pauta de que desde un tiempo a esta parte, existe una reflexión sobre la *territorialización* del desarrollo y, en particular, sobre los efectos espaciales de los fondos regionales (los regímenes de ayudas que la Unión destina a los territorios menos desarrollados). Esta preocupación es sobretodo interesante pensando en la perspectiva de la expansión de la Unión y de una futura re diagramación de los Fondo Estructurales.

En este marco nacen y se sedimentan las políticas urbanas y territoriales que pertenecen a la familia de políticas regionales que en su conjunto absorben casi la mitad del budget comunitario. Son políticas finalizadas a la *cohesión*, a la *redistribución* y al ajuste *estructural* de las desigualdades *regionales*. Como se puede intuir, se trata de objetivos que no coinciden perfectamente, con lo que estamos frente a un juego que puede llegar a causar mal entendidos.

De todas maneras la Unión Europea se encuentra de forma cada vez mas frecuente a confrontarse con los resultados territoriales de políticas que – sobrepasando en parte la soberanía de los estados miembros – afectan a la organización infraestructural, la solidaridad social y la calidad ambiental. En general, las políticas urbanas y territoriales enfrentan el problema de la *coherencia* entre las diversas iniciativas – de tutela y desarrollo – que toman lugar o exprimen los efectos sobre un mismo territorio. Estos efectos serian objeto de la planificación estratégica, la cual no es de competencia de la Unión, y se encuentra vinculada a los equilibrios de los poderes locales. Desde aquellos momentos la elaboración europea influyó progresivamente políticas, regulaciones y doctrinas también locales (se están recogiendo unos cuantos estudios, por ejemplo en Giannakourou 1998; Böhme 2003). Resultados que dependen de variables como las combinaciones de estilos políticos, de procesos regulativos y de culturas técnicas, que en algunas ocasiones permiten de anticipar en manera comprensiva los efectos, y en otras otras permiten solamente “atenuar” sectorialmente los resultados territoriales de las políticas.

### 3 Policentrismo y Competitividad

Los objetivos del SSSE (<sup>1</sup>) forman de manera consciente algunos “osimorones” (afortunada unión de dos ideas contradictorias), coherentes a tratados equilibrados de la Unión: cohesión económica y social, conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural, competencia equilibrada del territorio europeo. Las líneas guías del territorio acentúan este aspecto (desarrollo policéntrico y nuevas *partnership* urbanas y rurales; igualdad de acceso a las infraestructuras y al conocimiento; *wise management* del patrimonio natural y cultural).

Lo que histórica y políticamente está propuesto como patrón normativo sucede en manera no acordada en el tiempo y en el espacio (el desarrollo, la cohesión, la calidad social), lo cual se diferencia analíticamente en dos niveles diversos (esto podría ser diferente si se invocara otro patrón de desarrollo: por ejemplo, sustentable pero no competitivo). A este respecto hay temas centrales como la preocupación por el desequilibrio territorial y económico creciente con la extensión de la Unión (confirmado por la II Relación sobre la Cohesión social: CCE 2001a) donde se pretende evitar la concentración de los factores de desarrollo con intentos como el decentramiento de la red urbana y la vitalidad de muchos centros intermedios y menores. En el proceso de elaboración del Esquema Espacial, encontramos como “contenido” sustancial – el policentrismo – una guía un tanto obligatoria de formulación espacial de las dinámicas de desarrollo. Ha sido criticado el hecho de que un entero documento de política territorial termine con un resultado modesto – evitando de tomar en consideración las inevitables fricciones entre los diferentes objetivos.

Los primeros elementos de investigación que siguieron a la aparición pública del concepto de policentrismo como política casi oficial (después de una larga elaboración) aclararon que el sentido analítico de policentrismo es oscuro (Davoudi 2003), y que el uso normativo de un concepto descriptivo a esta escala plantea algunas contradicciones (Waterthout 2002), en particular se hace evidente que los efectos de escala son contradictorios a los diferentes niveles y casi siempre delicados (Hall 2002).

Se puede concluir que, como en otros discursos europeos, la noción de policentrismo es pertinente justamente por su inconsistencia, por el espacio de ambigüedad y negociación que permite, aun más que por las elecciones definitivas que propone. Sin embargo detrás de los elencos del SSSE emergen algunos corolarios político-culturales que no serán innovativos, pero sí influyentes:

- por ejemplo, la convicción que las ciudades continuarán a transformarse y a concentrar el crecimiento; la forma en la cual lo harán depende del rendimiento en conjunto del continente: por lo tanto las elecciones para las ciudades van a condicionar las elecciones para los países (generalmente se piensa en el sentido contrario);
- además, el SSSE apoya la constitución de “zonas de interacción económica global”. Esta idea debería implicar una noción de territorio diferente y más rica de aquella que está históricamente considerada por la política económica. También en este caso se puede intuir en perspectiva el uso estratégico de la regionalización del SSSE por parte de regiones que pueden constituirse como candidatos creíbles a zonas globales (el arco mediterráneo o la zona báltica, por ejemplo);

---

<sup>1</sup> El Esquema espacial europeo (CSD 1999) es un documento aprobado por los ministerios competentes con el apoyo de la Comisión en el 1999, pero no es una decisión oficial. Es un documento que intenta reconstruir la trama de los diferentes hilos territoriales presentes en las políticas de integración económica, infraestructurales, regionales y, finalmente, en las acciones urbanas exponiéndose más allá de los límites de competencia de la Unión. Los objetivos indicados tienen que ver con: una mayor complementariedad y cooperación entre las ciudades, con una ancha articulación de las escalas y de los sectores de referencia; el apoyo a los factores de dinamismo, atraktividad y competencia de las ciudades; el desarrollo sustentable de las ciudades; el desarrollo de formas de cooperación entre ciudad y campo; la diversificación económica de las áreas rurales.

- finalmente, existe la idea que el crecimiento de las zonas centrales europeas no este en contraposición con el de la periferia, sino que por el contrario interactue activamente en un juego a suma positiva, con el desarrollo de las mismas. Actualmente esta idea ya influencia algunas recientes experimentaciones urbanísticas de zonas que no son totalmente marginales (en particular Londres y Roma). Este último aspecto contrasta en parte con el tradicional abordaje redistributivo y compensativo de las políticas regionales, que fueron una referencia influyente de las políticas estructurales.

En Europa se han activado políticas infraestructurales, urbanas y territoriales que evidencian un núcleo de informaciones discursivas, basadas en estas convicciones “paradigmáticas” que condicionaron las elecciones relativas al orden del territorio europeo. Experiencias como las redes Ten, iniciativas como Interreg y Urban, el SSSE influyen la revisión de los marcos normativos de los países que están negociando la adhesión a la Unión.

Las políticas territoriales europeas, y de consecuencia las urbanas, se sedimentaron en manera contradictoria y compleja, sea en la jerarquía que en la lógica: no son lineares y unívocas, sino que son dúplices y parecen poseer una naturaleza intrínseca de *zig-zag*<sup>2</sup>. Este aspecto viene evidenciado por los estudios sobre las varias iniciativas urbanas y territoriales que se han estratificado durante los últimos años, y por lo tanto tienen un carácter.

En parte son políticas funcionales a la construcción del mercado único. Pero el marco político “liberal” que influencia la manera de alcanzar estos objetivos conoció diferentes declinaciones. Una de ellas por ejemplo, es que desde el principio fueron marcadas algunas iniciativas que compensaban las cuestiones de la integración del mercado.

La política agrícola es el más visible y claro caso de política no liberista, sino proteccionista y contradictoria con las aspiraciones generales.

Las políticas territoriales – infraestructuras, ciudades, desarrollo local, organización territorial – no son solamente necesarias a la integración, sino a equilibrar sus efectos más desiguales. Estas pueden ser consideradas insuficientes y, en algunos aspectos, ineficientes: pero por principio se pueden mejorar.

Por otro lado son políticas que asumen grados de autonomía, inicialmente justificados con la finalidad de acompañar y mitigar los resultados de la liberalización; pero rápidamente influenciadas por el proceso específico de construcción multiescalar y multiniveles de las políticas.

En este sentido, las políticas públicas asumen signos contrastantes. Por ejemplo, las políticas nacidas para la innovación y la competitividad necesitan – en las actuales condiciones de *policy-making* – un tal esfuerzo promocional que terminan por limitarse al papel de poner en red los sujetos: crean network de empresas, construyen consenso. Estas críticas se hacen también a iniciativas redistributivas y de carácter social como el programa Urban; que sin embargo permiten la construcción de visiones comunes – en ejemplos virtuosos muchas veces citados : Barcelona, Lione, Glasgow, Stoccarda, Genova – para el crecimiento o por lo menos la recuperación de ciudades y áreas marginales.

Contrariamente a las aspiraciones clásicas de ordenamiento planificador, parece útil poner al centro el carácter integrador de las políticas territoriales y ambientales de tipo comunitario: este carácter no es casual, como no son casuales las resistencias a su concepción. El tren político comunitario no avanza siempre linealmente; el progresivo perfeccionamiento del trabajo de la Comisión transforma a menudo horarios y programas, las inclemencias de la competitividad global causan atrasos y anticipaciones. Por último, pero no secundario la incorporación de nuevos vagones en este tren le dan una nueva velocidad y capacidad de acción.

Aceptar que las políticas europeas no sean casuales no quiere decir que las formas asumidas sean inevitables y definitivas. Quien se ocupa de construcción de políticas públicas

<sup>2</sup> La referencia es, obviamente, al romance de Grossman. Una manera de proceder a *zig zag* está presente también en las iniciativas experimentales de planificación estratégica, que deberían “liberar fuerza creativas, pero podrían también tomarse ejercicios de mantenimiento del *status quo*” (Albrechts *et al.*, 2003). Para las políticas urbanas, ver también Tedesco 2002; y Uitemark 2003.



reconoce que la dimensión territorial no es solamente un éxito ocasional, o un éxito totalmente determinado por la combinación de estrategias de los actores. Una interpretación más abierta insiste sobre las mutuas capacidades de condicionamiento de las micro y macro escalas (objeto de tentativas de sistematización teórica en Le Galès 2002; y también de investigaciones empíricas en Schultze 2003), siendo más optimista con respecto a los éxitos. Esta perspectiva parece particularmente interesante en el caso de políticas sociales y de desarrollo urbano, que seguramente están caracterizadas por duplicidad de la formación discursiva y social.

Las políticas europeas son el fruto de lógicas negociacionales mucho más abstractas de las que son atribuidas a la formación de políticas públicas nacionales. Están condicionadas por la separación de ideación (hiper) tecnicista por un lado y negociación (hiper) política por el otro. Además están sujetas a frecuentes redefiniciones, en el constante juego de negociaciones entre los estados. La debilitación de los contenidos substantivos de las políticas territoriales de los estados miembros (la crisis de la urbanística y de la ciudad de los años Setenta) tuvo su lugar en el momento en que problemáticas similares fueron asumidas por el nivel comunitario (donde no estaban previstos en línea de principio). Esta coincidencia no se da por casualidad, sino que es el elemento que permite la conciliación de diferentes exigencias y desconfianzas.

Parece posible sostener una estrategia ininterpretativa de carácter intermedio: las políticas territoriales son un tejido enredado de iniciativas que ponen en el campo unas fuertes inercias discursivas (las tres nociones de accesibilidad, *partnership*, policentrismo). Tratase de obradores conceptuales que siguieron una evolución común: nacidos para ser instrumentalmente vagos, tienden a asumir progresivamente mayor consistencia.

El conjunto de estos discursos, aunque sea marcado por su origen de negociación y por la necesaria ambigüedad política, responde a la lógica de la integración política en el largo periodo. Sobretodo apoya el juego de obradores de sistema – como la Comisión o los *policy-network* sectoriales – y de los sujetos locales en la comparación con estados e instituciones territorialmente soberanas. Esto se entiende sobre todo por dos razones:

- el pasaje de decisiones de programa a decisiones financieras, y desde estas últimas a intervenciones, esto necesita de la mediación de marcos culturales y teóricos, sobre los cuales es fuerte la influencia de la política. Es decir la elección de que tipo de inversiones, infraestructuras y ayudas componen el “paquete” de la política regional responde a una mezcla poco lineal entre argumentaciones científicas, lógicas políticas, relaciones de fuerza y éxitos negociales. Esta obra de mediación posee caracteres y estilos propios del *policy-making* de cada estado miembro: el proceso de “europeización” de las políticas subraya la presión al cambio de los contextos locales ejercitada por la difusión de patrones de intervención desarrollados en otro lugar, presión que incentiva un proceso de aprendizaje (Radaelli 1999);
- La aparición del dato territorial en las políticas sobranacionales es una evidente manifestación – singular y original – de los procesos de territorialización de las economías y de *rescaling* del estado. Estos procesos están compresos y elaborados en manera diferente entre los diversos actores – comisión, estados miembros, localidad – que en los últimos veinte años supieron interactuar en modos plurales y progresivamente más complejos. Este “juego” puede ser interpretado – y fue prevalentemente interpretado – como un esquema a suma fija: en este caso está claro que los niveles del complejo sistema de governance están en competencia y que comisión, estado y regiones negocian concesiones y ventajas. Las políticas territoriales en particular permiten una diferente interpretación (similar a la indicada, entre otros, por Scharpf 1999), como fases de una continua y creativa evolución.

#### 4 La formación social del territorio europeo

Entonces, como en todas las políticas europeas, también el territorio tiene; muchos comienzos, algunos puntos de partida lejanos, y una estratificación compleja. Buena parte de la investigación sobre las políticas urbanas europeas, de hecho, analizan los efectos contradictorios: muchos observan que el proceso de producción de políticas europeas no es directo, y los resultados son complejos y se alcanzan con fatiga.

Las formaciones discursivas orientan las políticas territoriales europeas. La pregunta es si estas son suficientes para explicarlas. El discurso estaría incompleto si se limitara a la superficie de las contradicciones, o a la investigación genealógica sobre las formaciones. La articulación territorial juega un papel activo en la formación económica y social, no se limita a recibir los efectos, sino que también, en parte, da forma a los procesos. La institución “integrada” del mercado y de las políticas necesita de una formación “social” integrada que la apoye.

Estos elementos reenvían, en realidad, a una competencia entre estados miembros y comunidad, entre territorios y sistemas de regulación. Este enfrentamiento competitivo se desarrolla sobre modulaciones territoriales de las dimensiones emergentes del espacio europeo. El objeto en competitividad se hace evidente cuando la decisión común tiene que ver con la localización de una iniciativa o de una infraestructura mayor, o sea cuando un proceso de decisión comunitario tiene que ver con una escala territorial comunitaria.

Pero el proceso de territorialización es solamente la punta del iceberg - formalizado en parte a Bruselas. La parte sumergida del iceberg son el conjunto de iniciativas que compiten en la formación del espacio común europeo; estas pueden ser tanto fruto de la acción pública de cada estado miembro (o de otros actores, como las ciudades); o de iniciativas de inversores privados (es ejemplar el caso del transporte aéreo).

Desde esta visión el espacio económico europeo es un “producto” unitario de una política comunitaria: es el resultado del proceso de integración de los mercados y también de los modos de producción territorializados; de las negociaciones entre estados y también de los sistemas de regulación de los diferentes sectores de actividad. En este sentido, la acción territorial comunitaria tiene una importancia ejemplar como orientación de una recomposición del gobierno del territorio más amplia.

Es por ello que las políticas comunitarias son un cuña de un conjunto de acciones urbanas y territoriales que producen efectos de escala europea. En este sentido, la pregunta de investigación tendría que ser al revés: el crecimiento de las políticas europeas no levanta curiosidad solamente sobre sus impactos territoriales, sino sobre el impacto de un conjunto de niveles, de escala europea, de las iniciativas territoriales comunitarias, de los estados miembros y de otros sujetos. Este conjunto debería ser el verdadero objeto de análisis, respecto al cual evaluar *política* y *políticas* del territorio.

Más allá de la mole financiera, el conjunto de los efectos territoriales y de las acciones urbanas territoriales es mayor de cuanto las instituciones comunitarias dejan entender. No solo por los efectos multiplicadores relacionados a las modalidades de gastos (el cofinanciamiento por ejemplo); ni siquiera por los efectos indirectos, aunque importantes, de conciliación y orientación de los gastos de los estados miembros. Los primeros efectos manifestados son el caso de las redes transeuropeas, los segundos en los procesos de aprendizaje de las políticas urbanas (Mariatto 2003).

La hipótesis que surge con esta reflexión es que la apertura del mercado único representa uno de los elementos más importantes de la estructuración del territorio europeo. El movimiento de capitales ha invertido en muchas regiones periféricas, cruzando especialización sectorial y diversificación territorial. La movilidad de las personas tuvo efectos modestos sobre el mercado laboral (si se exceptúan los inmigrantes de países externos) pero evidencia importantes consecuencias – a veces muy particulares – sobre la especialización sectorial de

las segundas casas, de los flujos turísticos, de las áreas balnearias y sobre la consecuente vivacidad y localización de las infraestructuras de transporte (en particular de las aeroportuales).

En la tabla 2 está representada una posible articulación de las iniciativas que estructuran el campo de las políticas europeas, sin indicar en línea de principio una distinción entre acciones públicas y privadas. En este gráfico, el eje horizontal distingue las iniciativas, políticas e inversiones que parecen capaces de influenciar la formación de efectos de integración a la escala comunitaria; sobre el eje vertical se distinguen las iniciativas, políticas e inversiones que parecen capaces de estructurar directamente o, al revés, en manera débil e indirecta el proceso de territorialización.

Las políticas territoriales europeas se encuentran, por definición, en el cuadrante arriba a la izquierda de este esquema. Lo que interesa es su relación con los otros cuadrantes. En particular, se puede observar que otras políticas europeas no persiguen resultados estructurados directos y tal vez actúan en sentido contrario; por el contrario iniciativas de mercado, y de otros sujetos, presentan en línea de principio efectos de escala relevantes aunque sea también limitado el conocimiento empírico de los mismos (por ejemplo, de las acciones de las multinacionales en los transportes aéreos o de operadores “moleculares” en los mercados inmobiliario y turísticos). En el campo de la coherencia entre las políticas territoriales de los estados miembros y las políticas de escala está todo por descubrir: no se puede excluir que los efectos territoriales de las políticas de los estados miembros sean de signo diferente de las actuadas a escala europea.

Algunas preguntas quedan abiertas: cuál es el patrón resultante de desarrollo del territorio europeo, cuál es el resultado de la desnacionalización y del descentramiento del estado del bienestar (un ejemplo multi escala), cuál es la contribución de la movilidad periférica: no queda duda que hasta ahora se puso atención en la aventura europea focalizándose solamente sobre los efectos de las políticas formales, y esto también se hizo con dificultad en focalizar los impactos específicamente territoriales de las políticas comunitarias.

Los diferentes juegos que permite a la dimensión comunitaria del espacio europeo ser realmente significativa es resultado del conjunto. También en este caso la referencia a los Estados Unidos es ejemplar. La geografía y la política de los Estados Unidos fueron reformulados a lo largo de los veinte años de la reconversión industrial que vio crecer este país hasta la condición de superpotencia única. La reestructuración dejó un signo en la geografía del país, en la progresión de nuevas inversiones y de nuevas áreas de desarrollo hacia la Sun Belt y el Sur Ovest. El desplazamiento fue acompañado por fuertes políticas de desregulación y de incentivos, entre las cuales la política urbana federal no fue un elemento de segundo orden. La nueva disposición, a su vez, redibujó el mapa ideológico y político de los EUA de Regan e de Bush, y el mapa de los poderes de las corporaciones. El conocimiento de estas implicaciones – me parece – está todavía limitado en las propuestas espaciales europeas y en los estudios, pero está destinada a crecer en importancia y a llenar de sentido esta área de estudios.

## **Tav. 2 Iniciativas territoriales para capacidad de integrar y estructurar el territorio**

Resultados estructurantes

Efectos disjuntos	<p><b>Otras Políticas territoriales</b></p> <p>Políticas territoriales de los otros estados miembros (políticas urbanas y desarrollo local)</p> <p>Otras políticas de los estados miembros (defensa, infraestructuras, investigación)</p> <p>Operadores locales</p>	<p><b>Políticas comunitarias de escala europea</b></p> <p>Fondos estructurales</p> <p>Trans European Networks</p> <p>Políticas urbanas y territoriales de iniciativa de la Unión (Interreg, Urban)</p> <p>SSSE</p>	Efectos integrados
	<p><b>Otras Políticas comunitarias</b></p> <p>Políticas reguladoras de la Unión europea: integración económica, liberalización y competencia</p> <p>Cap, investigación</p>	<p><b>Otras iniciativas de escala europea</b></p> <p>Obradores globales (multinacionales, compagnias aereas...)</p> <p>Iniciativas transnacionales de singulos obradores</p> <p>Efectos molecolari de trend demograficos y sociales: imigración, turismo, tercera edad</p>	

Efectos indirectos

## 5 Una visión optimística

Desde el tratado de Roma al de Amsterdam, y desde este último a la propuesta de Constitución preparada por la Convención, el territorio se ha introducido progresivamente en el policy-making de la Comunidad. En este camino se encuentran algunos deslizamientos no irrelevantes en la referencia territorial de las políticas. No se trata de una marcha gloriosa, sino de un progreso gravoso. La gestión de estos problemas necesita de fuertes capacidades de representación, de lenguaje, y de visión. El juicio sobre la combinación de estos elementos en las prácticas comunitarias está diversificado y ultimamente prevalecen acentos negativos. De costumbre se reconoce que la compleja organización institucional comunitaria tiene una buena eficiencia en el mediar soluciones; mejor dicho, a veces se afirma que trabaja mejor cuando está estresada.

Las próximas líneas ofrecen unas reflexiones deseadamente optimísticas para evaluar positivamente el camino realizado y las perspectivas futuras de las políticas territoriales. El optimismo no es una obligación; es un optimismo prudente, para el escenario preocupante en que se encuentra el proyecto de la Unión. El futuro de las políticas europeas se presenta muy difícil después de la extensión que comporta una dificultad política; en un momento de separación de las estrategias entre las dos orillas del Atlántico. Estas son dificultades relevantes para el destino institucional, pero influyentes también en sectores limitados de intervención que – como intentamos demostrar – están fuertemente conectados con otros más cruciales.

La primera razón que apoya este prudente optimismo tiene que ver con la maduración que se demuestra en los abordajes a las políticas territoriales, y su traducción en modalidades de intervención. La preocupación originaria de los años Cincuenta por los desequilibrios y el atraso de desarrollo encontraba una explicación profunda en las economías del continente que derivaban de un camino accidentado – más o menos coherente en los seis países fundadores – producido por la modernización industrial, la urbanización, las destrucciones bélicas y la reconstrucción del estado del bienestar. En la misma manera, las iniciales políticas de

desarrollo y su modesto reflejo territorial se encontraban dentro del paradigma del desarrollo, del crecimiento ocupacional y del rédito. El punto de llegada, después de cincuenta años, no revierte la noción de desequilibrio sino que la inscribe en un diferente contexto: la preocupación tiene a que ver menos con el tema del la producción y más con lo territorial y, en un determinado sentido, más con la calidad y la distribución del desarrollo y menos con la cantidad del crecimiento. Recientemente la idea de cohesión territorial introduce, con la reducción de los desequilibrios, objetivos positivos: la integración territorial, la dotación de servicios generales, el acceso a los bienes colectivos no divisibles. En esta perspectiva, no se puede negar una madurez alcanzada, así como una variedad de consecuencias sobre las iniciativas territoriales.

La segunda razón está en la capacidad de las políticas territoriales de dar visibilidad a ambitos y problemas territoriales mal representados por el juego entre los estados miembros y por las nociones opuestas de desarrollo y atraso económico. Este camino fue reconstruido en las páginas precedentes en su evolución, no siempre lineal, marcada por los problemas evidenciados en el curso de la integración económica y política. Los puntos de la fractura son momentos de progresiva redefinición de los paradigmas y de los procesos. Por ejemplo, la desindustrialización de los países de más antigua modernización confunde las categorías de desarrollo y atraso: el impacto de la entrada de la Gran Bretaña sobre las políticas regionales es un caso ejemplar. Las mismas categorías serán más tarde ulteriormente mezcladas por la internacionalización de los procesos productivos (directos hacia los países del Oeste o fuera del los límites de la Unión). El cuadro no sería completo si no se citara la reactivación de las instituciones locales en las comunidades ex industriales (desde Glasgow a Lille, desde Marsiglia a Ruhr) que con el tiempo resultan relevantes e influyentes sobre el policy-making europeo, como lo fueran, en manera diferente, las otras áreas pobres europeas (nuestro Meridione). Deben ser nombrados igualmente eventos aparentemente colaterales, como los particulares riesgos y vulnerabilidades geográfico-ambientales (desde la lluvia ácida a la gestión costera), que caracterizan los países escandinavos; estos hechos pesaron en la reforma de los fondos y de las iniciativas comunitarias favoreciendo un abordaje focalizado sobre el ambiente. Finalmente, la innovación tecnológica acelera unos de los procesos de integración de mercado (finanza, transporte aéreo) y torna anticuados parte de los network infraestructurales, creando una nueva fractura sobre la cual se pueden cristalizar nuevas desigualdades (y unas nuevas oportunidades). Una parte de la red urbana de los países del norte juega insistentemente sobre las políticas de la innovación. En estas ocasiones, nacieron o fueron modificadas nuevas políticas para las ciudades y para el territorio; esta maleabilidad hasta ahora resultó un recurso fértil para el mantenimiento del sector

Otra razón de optimismo llega desde la verificación de progresivas líneas de coherencia, a pesar de todas las diferencias, en el discurso territorial comunitario y de los países miembros. La variedad de las inspiraciones, de los caminos, de las líneas de evolución es una característica del discurso territorial comunitario que refleje su constitución decentrada y ocasional, 'poligenética'.

Discrepancias y variedad fueron evidentes en el razonamiento seguido hasta ahora. En la reconstrucción histórica fueron citados los puntos de discontinuidad y de evolución, y también los momentos de recomposición. No hay duda, desde esta visión, que la estación de Delors representó un momento importante en el proceso que llevó a invertir en el territorio con una dimensión estratégica. Seguramente hoy no estamos en una fase en que las tácticas y los principios se colocan con facilidad en una visión política que se apoya a una leadership fuerte y a una estrategia clara, como fue entonces y como tal vez habrían querido otros líderes regionales (y como tendremos tal vez en el futuro). Queda el hecho de que- en la experiencia europea guiada durante decenios por prioridades políticas (el equilibrio entre los recursos), orientaciones liberistas (la integración del mercado) e institucionales (la negociación multilateral entre los estados) - el territorio ofreció el anclaje para las políticas con orientación

social, para un abordaje “vountarista” (el eufemismo frances para estatalista) y keynesiano, para la integración sectorial. La europa de los pueblos, de las regiones, de las ciudades son expresiones que reenvian a proyectos políticos diferentes que tienen en común un aspecto: intentar aumentar - sobre la base de un discurso ideológico con fuertes marcas cristiano-sociales, conciliando los patrimonios ideológicos de las grandes familias políticas europeas –el enraizamiento local de las nuevas instituciones.

Por lo tanto, se pueden indicar tres caminos de crecimiento del territorio en las políticas comunitarias. El territorio empieza a pertenecer a una pequeña, “grande”, narración de la Europa en la cual la noción monodimensional de desequilibrio está reemplazada por elementos más ricos e intepretativos; por otro lado permite dar representación y voz política a sujetos que – dentro de los países miembros- expresan necesidades más específicas, de inovación, experimentación e integración que “desplazan” los limites de las políticas; finalmente introduce, “enzimas” compensatorios en el proyecto de integración de los mercados, elaborando en particular nuevas formas de acciones públicas.

Medidas indirectas, que tal vez no enfrentan directamente la regulación territorial, pero que son, de todas maneras, medidas relevantes de los resultados territoriales de las políticas comunitarias.

Un ulterior elemento de apoyo a una visión optimista tiene a que ver, en particular, con la formación de un *discurso* europeo común sobre el territorio através de las “escalas” de gobierno y de las diferente costumbres administrativas.

Las políticas, los estilos, la cultura técnica de la planificación, también en ámbito local, están europizandose (Cremaschi 2006). Los abordajes sectoriales a las infraestructuras, a las divergencias regionales, a la recalificación urbana sedimentaron “formaciones discursivas” comunes, a través de pruebas y errores, experimentaciones y ajustes incrementales.

En particular, dentro del policy-making europeo aparece un “hilo rojo” que cruza los diferentes segmentos de políticas. La perspectiva europea es debil en el individuar el vinculo entre lo local y las grandes redes continentales, donde se miden los efectos territoriales de las políticas; y es genérica donde debería ser más estratégica, o sea en el explicitar los objetivo, los precios, los riesgos de los caminos de desarrollo territorial alternativos a la concentración en el “pentagono” de las capitales. Estos son los aspectos más aburridos de la retórica comunitaria, sobretudo cuando hacen de maquillaje a los procesos de transformación que son en curso, muchas veces con resultados territoriales radicales y críticos.

Estos principios han demostrado capacidades sutiles: de entrar en las praticas de la planificación a todos los niveles, también para las ya evidenciadas “ventajas” competitivas sobre otras políticas; de atesorar el recurso político de la mobilizacion de las localidades; de reglamentar la distribución de los privilegios de acceso a redes o dotaciones de bienes comunes; de solicitar la experimentación transversal entre niveles de gobierno para un mayor rendimiento institucional. Se está dando un derrumbe: aun no se puede prever cual será el punto de llegada, pero es difícil subestimar la importancia y el resalto.

#### **4 Conclusiones**

En la aventura europea han sido generalmente los exitos indirectos a revelarse como los mas productivos; y su incidencia se revela aun mayormente en las políticas territoriales. En la gobernanza territorial no se encuentran soluciones fuertes; en las grandes reformas que resuelven aparentmente (pero que difícilmente lo hacen) y que deberían dar las soluciones a los grandes problemas de equipamiento y organizacion del continente. Por el contrario las crisis institucionales de la Union estan sempre detras de la equina y pueden llevar a retrocesos o estancamientos bruscos. Un diseno del territorio equo y competitivo necesita aun esfuerzos

políticos y culturales importantes en una línea de actuación institucional que parece en perspectiva menos favorable y muy accidentado.

Pero las vicisitudes comunitarias del territorio nos pueden ofrecer una lección más general: en la secuencia de los ajustes se puede leer también un método, e identificar una lógica de cambio general. Iniciativas locales, abordajes integrales, soluciones de gobernanza innovativas, proyectos de territorio (para ver más experiencias ver la reseña en Cremaschi 2005) nos ofrecen soluciones parciales e incrementales, que a veces son limitadas por ambiciones y potenciadas por ocasiones. Estos son componentes de un puzzle diseñado por la movilización progresiva de las localidades y de su participación al juego de las políticas y de la política.

En este sentido, la novedad no es que un diseño de la suma de las políticas territoriales asuma la forma de un nuevo nivel de políticas federales del territorio, una parte que se suma a una ingeniería constitucional en el curso de una empresa larga y en cambio continuo. La verdadera novedad es la dinámica que se crea entre los ámbitos locales y aquellos de las intervenciones. En los lugares donde los territorios se movilizan, aparece con una creciente claridad como estas iniciativas asumen la forma de políticas federeativas del territorio, partes del proceso de aprendizaje colectivo continuo y fértil que es el fundamento de la construcción de la Europa de las ciudades.

## 6 Nota bibliográfica

Una introducción crítica a los acontecimientos (sobre todo regionales, urbanos y territoriales) de la Europa comunitaria puede ser fácilmente encontrada con la documentación oficial y los hechos históricos e institucionales, en particular, con el *Tercer Informe sobre la cohesión económica y social* de la Comisión Europea (2004) descargable del sitio internet [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int), y con el *Informe intermedio sobre la cohesión territorial* (2004; disponible en italiano en el sitio de la DG Regio).

Estas lecturas pueden ser fácilmente completadas de la creciente bibliografía sobre temas como la sustentabilidad (para la cual es aún válido el *Libro verde sobre el ambiente urbano* CCE 1990; el documento de orientación CCE 1998c; actualizado por el reciente informe CCE 2004d), la recualificación (en Urban, CCE 1997; las políticas urbanas, en Cremaschi 2003 y CCE 1998b); la gobernanza urbana (Le Galés 2002; también al centro del informe UNCHS-Habitat 2001).

Sobre los acontecimientos históricos de la cuestión comunitaria están disponibles en italiano Castronovo 2004; y para las políticas regionales, Viesti e Prota 2004. En inglés, para la temática del territorio urbano se puede consultar el informe *Europa 2000+* (CCE 1995a); para referencias generales sobre el hacer-política, policy-making, que re envía necesariamente a consultar textos generales como Bache 1998; Hooghe e Marks 2001, Scharpf 1999, Wallace e Wallace 2000, y al libro blanco de Prodi sobre la gobernanza europea (CCE 2001c).

Los documentos más significativos de la Comisión Europea sobre las políticas territoriales son :

- CCE (1990), *Libro verde sull'ambiente urbano: comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento*, Brussel.
- CCE (1992), *Europa 2000, Prospettive per lo sviluppo del territorio comunitario*, Brussel.
- CCE (1994), *Crescita, competitività, occupazione, Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, Libro Bianco (detto di Delors), Luxembourg.
- CCE (1995a), *Europa 2000+*, Brussel.
- CCE (1995b), *A European Strategy for encouraging Local development and Employment initiatives*, Luxembourg.
- CCE (1997), *La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo*, Luxembourg.
- CCE (1998a), *Report on community policies and spatial planning, Working document of the Commission services*, Brussel.
- CCE (1998b), *L'Europa delle città. Azioni comunitarie in ambiente urbano*, Luxembourg.
- CCE (1998c), *Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea*, Comunicazione della Commissione, Bruxelles.
- CCE (2001a), *Secondo rapporto sulla coesione economica e sociale*, Luxembourg.
- CCE (2001b), *White Paper, European transport policy for 2010: Time to decide*, Luxembourg.
- CCE (2001c), *European Governance: a White Paper, Communication from the Commission*, COM (2001), Brussel.
- CCE (2003a), *Seconda relazione intermedia sulla coesione economica e sociale*, Luxembourg.

CCE (2004a), *A new partnership for cohesion: convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion*, Luxembourg.

CCE (2004b), *Al servizio delle regioni*, Luxembourg.

CCE (2004c), *Rapporto intermedio sulla coesione territoriale (Risultati preliminari dello studio Orate e della Commissione Europea)*, Brussel.

CCE (2004d), *Vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain, Communication from the Commission*, COM (2004)60, Brussel, 11 febb.

CCE (2004e), *Urban Audit 2004, Key indicators on living conditions in European Cities*, Brussel.

Bache I. (1998), *The Politics of EU Regional policy: multilevel governance or flexible gatekeeping*, Sheffield Academic Press, Sheffield

Bache I., George S. (2000), *Politics in the European Union*, Oxford UP, Oxford.

Böhme K. (2003), "Discursive European Integration. The case of Nordic spatial planning", *Town Planning Review*, **74**, 1, Jan., pp. 11-29.

Caciagli M. (2003), *Regioni d'Europa, Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Mulino, Bologna.

Camagni R. (1998), "Le città nelle politiche territoriali europee", *Urbanistica*, 119.

Carovita B., a cura di (2002) *Le regioni d'Europa, Esperienze costituzionali a confronto*, Casagrande, Roma.

Casavola P. (2003), "I progetti integrati territoriali nelle regioni italiane ob. 1: un quadro d'insieme", relazione al Convegno Forum P.A., *Le nuove politiche per lo sviluppo locale: apprendere dall'esperienza e rafforzare gli strumenti di intervento*, Roma, 8 maggio 2003.

Castronovo V. (2004), *L'avventura dell'unità europea*, Einaudi, Torino

Chorianopoulos I. (2002), "Urban Restructuring and Governance: North-South Differences in Europe and the EU URBAN Initiative", *Urban Studies*, 39, 4, pp. 705-726.

CSD Comitato per lo sviluppo spaziale (1999), *Schema di sviluppo dello spazio europeo*, versione finale di Potsdam.

Cremaschi M. (2002a) "Un ritratto di famiglia", *Urbanistica* 119.

Cremaschi M. (2002b), (a cura di), *Politiche territoriali e programmi europei*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, 75 (numero monografico).

Cremaschi M. (2003) Progetti di sviluppo territoriale, azioni integrate in Italia e in Europa, Sole24ore, Milano

Cremaschi M. (2005), *L'Europa delle città, Accessibilità, partnership e policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio*, Alinea, Firenze.

Cremaschi M. (2006), "Europeizzazione e innovazione nelle politiche del territorio", in C. Donolo, *Il futuro delle politiche pubbliche*, Angeli, Milano.

Davoudi S. (2002), 'Polycentricity - modelling or determining reality?' *Town and Country Planning*, April 2002, pp.114-117.

Davoudi S. (2003), "Polycentricity in European Spatial Planning: From an analytical tool to a normative agenda", *European Planning Studies*, 11-8, 979-999.

Dematteis G. (2002), "L'Italia in Europa: rischi e opportunità di una politica delle rappresentazioni territoriali", *Urbanistica*, 119.

DICOTER, Ministero dei LLPP e INU (2001), *Rapporto sullo stato della Pianificazione del Territorio 2000*, Roma (a cura di P. Properi).

Drake H. (2000), *Jacques Delors, Perspectives on a European Leader*, Routledge, London

ESPO (2004), *Spatial development of an Enlarging European Union*, Brussel

European Convention (2003), *Treaty establishing a Constitution for Europe*, draft, CONV 797/1/03, Brussel, 13 June 2003.

Faludi A. (2003a), "Unfinished business: European Spatial Planning in the 2000s", *Town Planning Review*, vol. 74 (1), Jan., p. 121-140.

Faludi A. (2003b), "Territorial Cohesion: Old (French) Wine in new Bottles?", *Aesop -Acsp, 3rd Joint Congress*, Leuven, Belgium, 9-12 July

Faludi A. (2004), "Territorial Cohesion: A Polycentric Process for a Polycentric Europe", *Aesop Congress*, 1-4 July, Grenoble.

Faludi A., van der Valk A. (1994), *Rule and order. Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*, Kluwer, Dordrecht.

Faludi A., Zonneveld W. (1997), a cura di, "Shaping Europe: The European Spatial Development Perspective", *Built Environment*, 23, 4, pp. 307-314

Giannakourou G. (1998), 'The Europeanisation of national spatial planning policies', in C. Bengs e K. Böhme (a cura di), 25-34.

Herrschel T. e P. Newman (2002), *Governance of Europe's city regions*, Routledge, London.

Hooghe L. (1996), *Cohesion policy and European Integration: building multilevel governance*, Oxford UP, Oxford.

Hooghe L. e Marks G. (2001), *Multi level governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, Lanham.

Janin Rivolin U. (2000), a cura di, *Le politiche territoriali dell'Unione europea. Esperienze, analisi, riflessioni*, Milano, Franco Angeli.

Janin Rivolin U. (2003) "Shaping European Spatial Planning: how Italy's Experience can contribute", *Town Planning Review*, vol. 74, n. 1, Jan., pp. 51-76

Johnson D. e Turner C. (1997), *Trans-European Networks, The political Economy of Integrating Europe's Infrastructure*, Macmilland, London

Kunzmann K. R. (1998), "Lo Schema di sviluppo dello spazio europeo: molto rumore per nulla?", in *Urbanistica*, 111.

Le Galés P. (2002), *European cities, Social conflicts and Governance*, Oxford UP.

Mariotto A. (2002), "Dall'Europa alle città e ritorno. Organizzazioni, approcci e strumenti in atto nell'implementazione di un'Iniziativa Comunitaria", *Foedus*, 4, II, pp. 95-113.

Marks G. (1992) 'Structural Policy in the European Community' in Sbragia A., a cura di, *Europolitics: Institutions and Policy-Making in the 'New European Community'*, Washington DC, Brookings Institution.

Migliorini F. e Pagliettini G., *Città e territorio nella nuova geografia europea*, Etas Libri, Milano 1993.

Newman H., Thornley A. (1996), *Urban Planning in Europe*, Wiley & Son, London.

OECD (2001), *Cities for citizens, improving metropolitan governance*, Paris.

Palermo P. C. (2001), *Prove di innovazione. Nuove forme ed esperienze di governo del territorio in Italia*, Angeli, Milano.

PCM (Presidenza Del Consiglio Dei Ministri, Dipartimento per il Coordinamento Delle Politiche Comunitarie) (1996), *Sviluppo del territorio europeo*, Riunione dei Ministri delle Politiche Regionali e dello Sviluppo del Territorio. Venezia, 3-4 maggio 1996, Roma.

Peters D. (2003a), *Planning for a sustainable Europe? A case study of Eu transport infrastructure investment policy in the context of Eastern Enlargement*, Dissertation, Rutgers University, New Brunswick, New Jersey.



- Peters D. (2003b) 'Cohesion, Polycentrity, missing links and bottlenecks: Conflicting spatial storylines for Pan-European Transport Investments', *European Planning Studies*, 11-3-, 317-339.
- Radaelli C. M. (1998) "Come si formano le politiche pubbliche europee", *Stato e Mercato*, 53.
- Salet W., Thornley A., Kreukels A. (2002), a cura di, *Metropolitan Governance and Spatial Planning, Comparative case studies of European City-Regions*, Spon, London.
- Salone C. (1999) *Il territorio negoziato. Strategie, coalizioni e 'patti' nelle nuove politiche territoriali*, Alinea, Firenze.
- Sapir A. (2004), a cura di, *Europa, un'Agenda per la crescita, Rapporto Sapir*, Mulino, Bologna (ed. or. *An Agenda for a growing Europe*, Oxford UP, 2004; European Commission 2003).
- Savitch H.V. e P. Kantor (2002), *Cities in the international marketplace: the political economy of urban development in North America and Western Europe*, Princeton UP.
- Sbragia A. M. (1992), "Thinking about the European future: the uses of Comparison", in Sbragia A. M., a cura di, *Europolitics*, Brookings Institution, Washington, p. 257-291
- Scharpf F. W. (1999) *Governare l'Europa*, Mulino, Bologna.
- Scharpf F. W. (1997), *The problem solving capacity of Multi-Level Governance*, Centre Robert Schuman, Istituto Universitario Europeo, Firenze.
- Schultze C. J. (2003), "Cities and EU Governance: Policy-takers or Policy-makers?", *Regional and Federal Studies*, 13, 1, 2003, pp.121-147
- Uitemark J. (2003), "The multi scalar origins of urban policy, Towards a policy-genetic approach", Nijmegen, WP10.
- Unchs Habitat (2001), *Cities in a Globalizing world, Global Report on Human Settlements 2001*, Earthscan, London
- Viesti G. e Prota F. (2004), *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Mulino, Bologna.
- Vinci I., (2002), *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali. Attori e strategie nell'Europa degli anni novanta*, Angeli, Milano.
- Wallace H. e Wallace W. (2000), *Policy-making in the European Union*, Oxford UP, Oxford.
- Waterhout B. (2002), "Polycentric Development: What's behind it?", *Gap Wp 3*, Nijmegen Universiteit, [www.knn.nl/gap](http://www.knn.nl/gap).
- Wilks-Heeg S., Perry B. E Harding A. (2002), "Metropolitan regions in the face of the European dimension, Regimes, re-scaling or repositioning?", in Salet *et al.*