

Euskal Herriko lurralde antolamendua

*Ordenación del territorio en
Euskal Herria*

*Aménagement du territoire
en et d' Euskal Herria*

Aurkibidea - Índice - Index

Hitzaurrea	5
Sar Hitza	9
Kontzeptuen argipena	11
Bazkideen komunikazioak ideien sintesiekin.....	15
Antxon Lafont Mendizabal	15
Ane Bustinduy	19
Jose Allende	27
Lurralde antolamenduaren printzipioak	35
Prólogo	39
Introducción.....	43
Aclaración de conceptos	45
Comunicaciones de los socios junto con la síntesis de ideas	49
Antxon Lafont Mendizabal	49
Ane Bustinduy	53
Jose Allende	61
Principios de la ordenación territorial	69
Prologue	73
Introduction	77
Explication des concepts.....	79
Exposés sur l´aménagement du territoire.....	83
Antxon Lafont Mendizabal	83
Ane Bustinduy	87
Jose Allende	95
Principes adostés sur l´aménagement du territoire.....	105



Euskal Herriko lurralde antolamendua

Gaindegiaren 2006ko barne mintegiko
ekarpen eta ondorioak



Hitzaurrea

Gaindegiak 2005. urtean hausnarketak eta debateak sustatzeko *Begi Saila* sortu zuen. Urte berean *Euskal Herria Europan* gaiaren inguruan antolatu genuen gure lehenbiziko mintegia. Mintegi hartan aurkeztutako txostenak, ekarpenak eta eztabaidaren ondorio nagusiak "*Euskal Herria Europar Batasuneko Hego-mendebaldeko nazioa*" izenburuko argitalpenean bildu genituen (ikus www.gaindegia.org). Bide horretan jabetu ginen *Lurralde Antolamenduak*, aztergai gisa, berebiziko garrantzia zuela eta 2006ko mintegirako gai moduan hautatu genuen. Mintegi horretan hiru komunikazio aurkeztu ziren Ane Bustinduy, Antxon Lafont eta José Allenderen eskutik.

2006ko mintegiak dokumentazio mota desberdina sortu zuen eta lan koaderno honetan bildu ditugu. Irakurleak bertan aurki ditzake mintegi horretan aurkeztutako komunikazioen txosten osoak, hauen laburpenak, eratorritako ondorio nagusiak, kontzeptuen argipena eta Gaindegiak jaulkitako printzipioak. *Lurralde-antolamendua*, berez, oso gai zabala eta gaurkotatzen handikoa da. Ez da bere horretan agortzen, beraz. Kasu honetan, *Begi Sailaren* eta gai honi dagokion lan koadernoaren bitartez Gaindegiako bazkideen artean, aurrenik, eta ekonomia eta gizarte alorreko eragile guztien artean, ondoren, Euskal Herriaren garapenerako gogoeta gai interesgarriak zabaldu nahi ditugu. Oraingo honetan jorratzen dugun gaia, esan dugunez, oso da garrantzitsua. Irakurlearentzat interesgarria izango delakoan gaude.

Lurralde Antolamendua Euskal Herriaren biziraupen eta garapenerako funtsezko lanabesa da. *Jasangarritasuna* bere dimentsio guztietan, ingurumenean, sozialean, ekonomikoan eta abarrean lortu ahal izateko Lurralde Antolamendua da giltzarria. Baina, batez ere, Lurralde Antolamendua Euskal Herriko lurraldeen arteko kohesioa areagotzeko tresna izan daiteke.

Gauden egoeran gaudela Euskal Herrian aukerak badauzkagu eduki Lurralde Antolamenduan urrats positiboak egiteko. Egia da, errealitatea gatazkatua eta zaila dela, zatiketa eta administrazioen sakabanaketak ez duela laguntzen. Halere, bertako Instituzioetatik hasita lan handia egin daiteke.

Printzipioz gaiari ikuspegi zabaletik heldu nahi izan diogu. Hau da, Lurralde Antolamendua bere adiera zabalenean aztertu nahi izan dugu. Ez, bakarrik, lurraldearen *gestio* hutsaren ikusmiratik, ez, soilik, ikuspuntu ekonomikotik, edo ingurumenetik.

Lurralde Antolamenduaren ikuspegi holistikoa landu dugu, dimentsio askotarikoa, ingurumenekoa, ekonomikoa, gestiozkoa, bai, baina baita ere, soziala, kulturala, antropologiakoa eta hizkuntzakoa. Helburua, betiere, Euskal Herria osotuagoa eta kohesionatuagoa izatea. Lurralde Antolamenduak ingurunean izan duen eragin kaltegarriak kezkatzen gaitu, baina baita Euskal Herriko kohesio ekonomiko eta sozialean izan duenak ere. Esan bezala, Lurralde Antolamendua alor asko antolatzen tresna izan daiteke. Horrekin jabetu behar dugu.

Ingurumenaren oreka eta zaintza oso loturik doazkie, gure ustez, faktore sozial eta ekonomikoei. Pairatzen ditugun desorekak (ingurumenekoak, zein sozialak, ekonomikoa edo kulturalak) bideratu ahal izateko lurraldeen arteko elkartasuna eta kohesioa sustatzea beharrezkoa da. Lurralde antolamendua behar bezala eginez gero, bide horretan lagungarri gerta daiteke.

Euskal Herriaren behar izanek arduratzen gaituzte, bere osotasunean. Txinako tximeletaren hegaldiak ekaitzak ekar ditzake Europako iparraldera, baliteke. *Pinpilinpaxaren efektuak* kezkatzen gaitu, nola ez, baina etxean bertan baditugu bestelako *efektuak* aztertzeke eta zuzentzeke.

Lurralde Antolamenduarekin loturiko eragiketa nagusiek gure eguneroko bizimoduan eragiten dute, gure ohiturak aldarazi eta gure gizartea eraldatu dezakete. Eta aitzitik, gure ohi-turen aldaketak, gure gizartearen eraldaketak lurraldea modu jakinean ustiatzea eta eraldatzea dakar. Ez dago bereizterik. Edozein kasutan, gure esku dago gauza horiek holakoak edo halakoak izatea. Ez dugu patuan sinesten, gure etorkizuna ez dago idatzita. Gertuko adibidea daukagu azaltzeko gauzak, batzutan, ez direla espero daitekeen moduan, euskararena. Ia mende t' erdi dela adituek fundatuzko arrazoiak eman zizkigutela euskara desagertuko zela ikusarazteko. Arrazoiak omen zuten baina euskara ez da desagertu. Gauza izan bagara euskara mendebaldetik ekialdera eta iparraldetik hegoaldera biziarazi eta biziberritzeko, muga eta zailtasun guztien gainetik, antzera egin dezakegu beste esparru batzuetan.

Esanak esan, Lurralde Antolamenduaren inguruko gogoetak, Euskal Herriko ekonomia eta gizartearen garapenaz ari garela, oso ekarpen interesgarriak egin ditzakeelakoan gaude.



Interesa duenarentzat eta ekarpenak egiteko irrika duenarentzat erabat zabalik dauzkagu gure atea. Gurekin harremanetan jartzeko biderik erosoena gure web gunea da. Gaiari edo gure elkartearen ibilbideari buruzko iritziak, ekarpenak edota iradokizunak atsegin handiz jaso eta aintzat hartuko ditugu.



Sar Hitza

Euskal Herriko lurralde antolamenduaren gaiarekin, Gaindegia, *Lan Koaderno*en sailari hasiera ematen dio. Lan koaderno hauen helburua, Gaindegia gai jakinen inguruan sortzen duen dokumentazio mota desberdina argitalpen bakarrean jasotzea da era txukun eta ordenatu batean.

Kasu honetan, Gaindegiaren 2006ko bazkideen mintegitik eratorritako dokumentazioa biltzen dugu esku artean duzun publikazio honetan. Mintegiak, lurralde antolamenduaren inguruko gogoeta eta hausnarketa sustatu zuen partaideen artean eta emaitza gisa, besteak beste, Gaindegiarentzako gaiaren inguruko printzipioak zeintzuk diren zehazten lagundu zuen.

Lan koadernoen helburua dokumentazioa batzea eta osatzea den heinean jasotzen diren dokumentuak jatorrizko hizkuntzetan argitaratuko dira, eta kasuan kasu itzulita badaude hauek ere gehituko genituzke.

Lehenengo ale honetan biltzen dira Antxon Lafont, Ane Bustinduy eta José Allende bazkideek egindako komunikazioak (jatorrizko hizkuntzan, espainolez), kontzeptuen argipena eta Gaindegia lurralde antolamenduaren inguruan jaulkitako printzipioak, azken bi dokumentuok hiru hizkuntzatan, euskaraz, espainolez eta frantsesez.

Gaindegiaren web orrian, www.gaindegia.org, gai honi buruzko informazio osagarria aurkitzeaz gain, lehenengo mintegiko informazioa topatu daiteke nahiz Euskal Herriko ekonomia eta gizarte alorreko gai estrategikoen inguruko ikerketak, hala nola, demografia, laborantza, Euskal Herriko adierazle estatistiko bateratuak zazpi herrialdeentzako...



Kontzeptuen argipena

Lurralde-Antolamenduz berba egiterakoan bi kontzeptuekin topo egiten dugu: *Lurralde* eta *Antolamendu*. Dokumentu honetan, *Lurraldeari* dagokionez, honako adiera hobesten dugu:

Lurraldearen definizioa¹:

Izakiari, komunitateari, hizkuntzari edota bestelako eite fisiko zein alegiazkori datxekion eremu geografikoa *lurraldea* deitzen dugu. Izan daiteke espezie jakinaren bizilekua, landare zein animalia, izan daiteke gizatalde jakinaren ohitura edo hizkuntzaren eremua. Pertsona multzo konplexuari dagokionean, herria, nazioa zein gizartea dela, *lurraldea* bihurtzen da proiektu komunaren ernamuina. Ikuspegi horretatik *lurraldea* eustarria eta oinarritzko baliabidea da eta, aldi berean, bizilekua, berariazko paisaia eta norbanako zein oroimen kolektiboaren ardatza. Hau da, herria bizi den eta herriak bizi duen eremu geografikoa komunitatea eta pertsona guztien biziraupenerako, ongi izaterako, administratua.

Auzo hizkuntza indartsuenetan honela adierazten dute: *aménagement du territoire* (fr.), *ordenación del territorio* (esp.), *regional (country) planning* (eng.), *raumordnung* eta *raumplanung* (ger.). Baina gauza berbera esan nahi ote dute?

Lurralde-Antolamenduz hitz egiterakoan badira beste hiru kontzeptu argitu behar ditugunak teilkatzeak eta gaizki ulertzeak saiheste aldera. *Lurralde-antolaketa*, *lurraldearen*

¹ *Iber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia*, Barcelona: n° 16, abril 1998. Nuevas fronteras de los contenidos geográficos, p. 19-31

planifikazioa eta lurraldearen gestioaz, edo kudeaketaz, ari gara. Guztiz argi ez badago ere, printzipioz, azken hiru kontzeptu horiek, *lurralde-antolaketa*, *lurraldearen planifikazioa* eta *lurraldearen gestioa*, Lurralde-Antolamenduaren baitakoak izango lirateke. Lurralde-Antolamenduak, bada, bere baitan hartzen ditu *antolatze*, *planifikatze*, *arautze* eta *gestionatze* jarduerak. Argipen honek balio lezake kontzeptuak elkarren artean bereizteko. Halere, hizkuntza desberdinetan (euskaraz, gaztelaniaz, frantsesez eta ingelesez) jorratu ditugun testu eta dokumentuetan behin baino gehiagotan agertzen dira kontzeptu horien arteko teilkatzeak eta nahasketak. Gaindegian kontzeptu nagusiaren haritik, Lurralde-Antolamenduaren haritik, ekin diogu gogoetari.

Izan ere, Lurralde-Antolamenduak bere baitan hartzen ditu natura eta gizakiak. Hau da, Lurralde-Antolamenduaren bitartez, ibaiak eta mendiak bezalaxe, giza-antolamendua finkatzen da. Ibaiak muga edo lotura izan daitezke egin nahi den antolamenduaren arabera. Alta, herritarren arteko lotura eragile izan daiteke, baina baita bereizle ere. Euskaldunak ezagunak izan gara historian Pirinioen bi aldeetan bizi eta mendiaren inguruan batu garelako, egun, ordea, muga askoren ernamuin bihurtu ditu indarrean dagoen Lurralde-Antolamenduak.

Horregatik diogu, Lurralde-Antolamenduak berebiziko garrantzia duela gure herriaren geroratzean eta aurrerabidean.

Hizkuntza bakoitzak baditu eduki bere berezitasunak eta, dudarik ez dago, hizkuntza bakoitzari berariazko ikusmolde kultural eta politikoa atxikita doazkio. Horrela, lurralde anglosaxoiaren *planifikazioa* (*planning*) nagusitzen da antolamendua, antolaketa eta gestioaren gainetik. Frantsesaren eta gaztelaniaren eremuetan, berriz, *antolamenduaren* (*aménagement*, *ordenación*) ideia nagusitzen da gainontzekoen artean. Beraz, *Planifikatu* ala *ordenatu*, aipatu diferentzia horretan bi ikusmolde nagusi horiek ezkututzen dira. Baliokideak izan daitezke, egia da. Baina, adiera hertsian, bada izan ñabardura txiki bat. Frantsesaren eta gaztelaniaren eremuetan, inplizituki, estatuari egozten zaizkio lurraldearen gaineko eskuduntza nagusiak. *Gizarte Politikoak*, Lafontek esango lukeen moduan, bereganatzen du lurraldearen gaineko antolamendua, antolaketa, planifikazioa eta gestioa.

Euskarari dagokionez, kontzeptu hauek erabat berriak dira, ez dago erreferentziarik ezta irizpide argirik ere. Horrela, gure auzo hizkuntzen eraginpean gaude erabat. Erreferentzia falta horretan guk honoko hauek hobesten ditugu:

- Lurralde-Antolamendua (*aménagement, ordenación*)
- Lurralde-antolaketa (*organización*)
- Lurraldearen planifikazioa (*planning*)
- Lurraldearen gestioa

Badakigu jakin Lurralde-Antolamenduaren kontzeptua frantses-jatorrikoa dela. Badakigu jakin, ostera, ingelesezko lurraldeetan garatu izan direla gehien lurraldearen planifikaziorako teknologiak eta gestiorako lanabesak. Euskaldunok batetik eta bestetik hartu behar dugu.

Edozein kasutan, terminologiaren inguruko eztabaidak bere garrantzia badu eduki baina ez gaitu itsutu behar. Euskal Herria, azken buru, Frantzia eta Espainiako *Lurralde-Antolamenduaren* baitakoa da-eta. Gaindegiaren xedea, ostera, Euskal Herriaren beraren *Lurralde-Antolamenduaz* gogoeta egin eta gure herriaren geroratzek zein aurrerabideak nolakoa behar duen hausnartzea da.



Bazkideen komunikazioak ideien sintesiekin

Gaindegia 2006ko abenduaren 16an egindako mintegian hiru komunikazio aurkeztu ziren, lurralde antolamenduaren gaia pixka bat kokatzeko.

Antton Lafontek kontzeptuaren oinarri teorikoa azaldu zuen, Ane Bustinduyk gaur egun Europar Batasunaren barruan dauden joerak deskribatu zituen eta José Allendek antolamendu iraunkorra lortzeko aintzat hartu beharreko gaiak aurkeztu zituen. Atal honetan hiru komunikazioen lerro nagusiak jaso ditugu, baina jatorrizko testuak irakurri nahi izanez gero, gure web-orrian aurkituko dituzue: www.gaindegia.org.

Lurralde antolamendu mota desberdinak (Antxon Lafont Mendizabal)

Lurralde antolamendua kontzeptuak gai ugari biltzen dituela dio egileak. Gizakiek eta animaliek bizitzeko dituzten beharrei erantzunez, batzuek eta besteek beren lurraldeak antolatu dituzte elikagaiak eskuratzeko nahiz ugaltzeko.

HOMO SOCIALISA (egileak asmatu du neologismo hori, *Homo sapiens*-aren izaera soziala adierazteko) bere "safety needs"-ez jabetu ahala (Maslow-ren piramidearen arabera), gatazkak liskar bihurtu ziren, lurraldea antolatu edo egituratzeko garaian. *Homo socialis*-a Maslow-ren piramidean gora joan ahala, bestelako lurralde antolamendu batzuk sortuz joan zirela dio egileak.

Lehen bereizketa bat egitekotan, lurralde antolamendu (LA) materiala eta materiagabea bereizi beharko genituzke.

LA materialen artean, hauek aipatzen ditu Lafontek: bizitzeko LA, *goserik eza* bilatzen duena, eta nazioarteko antolakundeek jorratzen dutena; defentsarako LA eta bere ondorio den LA espansionista; LA egituratzaileak, eta hortik datozen LA ekonomikoak. Lafonten iritziz, LA egituratzaileak dira eragin handiena dutenak, eta, horregatik, gizarte zibilak esku hartuz antolatu behar direla iruditzen zaio, politikarien esku-hartzea mugatuz.

LA materiagabeei dagokienez, Lafonten ustez horiek dira maltzurrenak, ondorio kulturalak, eta are etnikoak ere, dituztelako. LA kolonialak aipatzen ditu, kolonizatuentzat ondorio onak dakartzateneko ideian oinarritzen direla esanez. Euskal Herria eta bizi ditugun kolonizazio-aldiak aipatu ditu adibide gisa.

Komunikazioa amaitzeko, bizirik irauteko lurraldea antolatu beharra dagoela azpimarratu du Lafontek, hori egin ezean HISTORIAtik ere desagertzeko arriskua dugulako, hura etengabe birsortzen ari baita. Horregatik, aurrerantzean LA tokian tokiko berezitasunak aintzat hartuta eta benetako iraunkortasun-irizpideak beteaz landu beharra dagoela adierazi du. Gizarte zibilak lurraldea antolatzekeo prozesuan esku hartu behar duela nabarmendu du Lafontek, LA bideratzen duten politikariak kontrolpean eduki ahal izateko.

²El tratamiento epistemológico de la noción de Ordenación Territorial (OT) tiene su paso obligado por el análisis de los fundamentos históricos de la noción plural de OT.

Desde que existe vida en el planeta se constatan reflejos de OT que aseguran la supervivencia en animales dichos racionales pero también en animales irracionales a los que generosamente se les atribuyen reacciones instintivas pero se les niega inteligencia. Invertebrados disponen, para uso propio, de superficies de cultivo de champiñones a los que recurren para alimentarse. También cuidan de pulgones de los que se nutren en la medida de sus necesidades vitales.

Se trata ni más ni menos de organizaciones de territorios.

² Komunikazio testu osoa jatorrizko hizkuntzan dago, kasu honetan espainolez.

El HOMO SOCIALIS, permítanme este neologismo, gracias al que el Homo Sapiens ha podido sobrevivir, supo conciliar entre individuos necesidades a veces divergentes, aunque la conciliación correspondió al deseo del más fuerte del momento.

Mientras que las necesidades vitales o Physiological Needs de la Pirámide de Maslow (http://es.wikipedia.org/wiki/Pir%C3%A1mide_de_Maslow) estaban cubiertas pocos conflictos

fueron generados por la limitación de recursos. El HOMO SOCIALIS matizaba los desequilibrios. Fue a partir de la expresión de los Safety Needs, destinados a posicionarse con seguridad en un colectivo que los conflictos pasaron a confrontaciones en el momento de Organizar - Ordenar el Territorio.

Esas dos necesidades citadas representaron el primer nivel de la ordenación, la Organización Vital del Territorio (OT).

Otras OT surgieron a medida que el HOMO SOCIALIS recorría en altura la Pirámide de Maslow.

Si he pensado en sistematizar los conceptos de la noción plural de OT es porque cada tipo de OT determina históricamente y culturalmente el sujeto de decisión de la operación de OT que además exige una metodología específica de tratamiento. Es mi hipótesis de trabajo.

Simplificando nociones y conceptos dada la limitación de tiempo acordada a esta exposición, el estilo cercano al telegráfico será el utilizado en las líneas siguientes.

La división en tipos de OT que propongo corresponde a una caracterización primaria: **material o inmaterial**.

En la primera sistematización figuran la **OT Vital** de necesidad que buscaría el Hambre cero. La decisión de puesta en marcha de ese tipo de OT corresponderá a Organismos internacionales, es decir, desgraciadamente, a los colectivos políticos de países que representan a menos del 20 % de la superficie de la Tierra y que detienen más de 80% de su riqueza.

Se trata de acciones internacionales dichas caritativas que ganarían con ser sencillamente y nada menos que solidarias.

Remontando el eje de la pirámide y atravesando los planos de las necesidades de Maslow encontramos las OT defensivas y su consecuencia las OT expansionistas. En esta categoría se

encuentran las consecuencias de las Guerras de Religión y de las Guerras de Colonización bajo la forma de OT decididas por el país vencedor-invasor.

Dos nuevos tipos de OT aparecen en cuanto los Territorios adquieren personalidad estatal. Se trata de dos formas entre las OT estructurantes. En esta categoría aparecen las **OT de concentraciones humanas con finalidades económicas y las OT especulativas**. Estos dos tipos de OT son decididos por la Sociedad política pero exigirían que la Sociedad Civil se movilizara e intervenga en la determinación de las planificaciones que las generan.

Es frecuente la confusión entre Planificación y Ordenación del Territorio. No tendría que haber OT sin previa Planificación de manera a respetar la coherencia necesaria entre diferentes Ordenaciones, a menudo, de un mismo territorio.

Si en las antes citadas OT concebidas sin la participación de la Sociedad Civil, únicamente la Sociedad política y su aliada oportunista la entidad económica intervenía, es en las **OT estructurantes** que la Sociedad Civil debe imponerse, una de las razones de esa necesidad siendo provocada por el hecho de que el colectivo político tiene su vida limitada, en principio, por duraciones de legislaturas, es decir, entre cuatro y seis años según los Territorios. Incluso añadiendo estos períodos, lo que se generaliza con la expresión "hacer carrera política". La Sociedad Civil cubre períodos más largos que corresponden a los de duración de los efectos de una operación de OT del orden de los veinte a treinta años.

Dejo para el final el tipo de OT cuyos efectos son más perversos. Se trata de las **OT inmatriciales** que tienen repercusión cultural e incluso étnica. La perversión del concepto llega hasta la dialéctica de justificación de la OT colonial por los buenos efectos de la obra del colonizador, es decir, gobernante. El debate está ya servido en los estados europeos de tradición colonial. Los ejemplos de colonización cultural y de sus intentos repetidos los sufrimos en cada episodio de nuestra existencia en todos los Territorios de Euskal Herria.

Existen OT que han conseguido preservar identidades a pesar de sus efectos estructurantes. La Hansa Anseática es uno de ellos pero son excepción.

La clasificación en tipos de OT, que propongo, no realizada hasta ahora, no corresponde a un ejercicio mental. Está destinado a trabajar sobre las bases de apoyo de metodologías de determinación y de decisión de operaciones de OT cuyas repercusiones políticas son considerables.

Los diferentes tipos de OT determinarán criterios fundamentales en su evaluación. La HISTORIA se regenera permanentemente con sus historias. La HISTORIA es hermafrodita e ignora al que se queda al borde del camino sin movilizarse para ordenar su Territorio en Territorios ex-

tenso que la Historia pone en relieve, es decir, sin movilizarse para crear que será una de las Historias de la GRAN HISTORIA, la del HOMO SOCIALIS cierto pero con su identidad específica y con un imprescindible criterio de verdadera sostenibilidad para su desarrollo por medio de organizaciones y Ordenaciones del Territorio adecuadas a ese tipo de desarrollo. Nuevos contratos sociales serán necesarios pero a condición de una intervención activa de la Sociedad Civil como controladora de la Sociedad Política que genera la OT, es decir, como parcialmente conceptora de cada nuevo Contrato Social condición de apertura de los proyectos de la planificación que conduce a la OT.

Lurralde antolamenduaren joerak gaur egungo Europan (Ane Bustinduy)

Egilearen iritziz, azken hamarkadetan zaharkituta geldituz joan dira lurraldea kudeatzeko erabili izan diren ikuspegi eta tresnak. Lurralde Antolamendurako Europan Gutuna hartu du erreferentziatzat. Gutun horren arabera, hauxe da LA: "gizarte bateko politika ekonomiko, sozial, kultural eta ekologikoen espazioan duten adierazpena". Hala, hauek dira Laren helburuak Europan Gutunaren arabera:

- Erregioen garapen sozioekonomiko orekatua.
- Bizi-kalitatea hobetzea.
- Natur baliabideen kudeaketa arduratsua eta ingurumena babestea.
- Lurraldearen erabilera arrazionala.

Ekonomiak eta teknologiak izandako eboluzioaren ondorioz aldatu egin da ikuspegia, eta objektuak kudeatzearekin beharrezko prozesuak kudeatzearekin zerikusi handiagoa duten kudeaketa-eredu berriak sortzen ari dira. Egilearen iritziz, gizarteari aurrera egiten laguntzen dioten funtsezko prozesuak kudeatzeko gai izatea da kudeatzaile publikoek gaur egun duten erronka garrantzitsuenetakoa. Hauek dira funtsezko prozesu horiek: lehiakortasuna, iraunkortasuna, ongizatea, bizi-kalitatea, berrikuntza, ikaskuntza...

Europar Batasunak antolamendu kontuetan dituen mugari garrantzitsuenak aipatu ditu Bustinduyk, agiri hauek azpimarratuz: "Europa 2000" eta "Europa 2000 +",

Europar Batzordearenak; PEOT (Lurralde Antolamendurako Europar Ikuspegia) eta Lurralde Antolamenduko ministroen kontseilu informalak hortik ateratako "Europako Lurralde Estrategia" izeneko dokumentua; EPSONen (European Spatial Planning Observation Network, <http://www.espon.eu/>) sorrera...

Lurralde-koehesioaren bidez Batasunaren garapen orekatua lortu nahi du EBk, neurri hauen bidez:

- desoreka ekonomiko eta sozialak murriztea,
- lurraldeen arteko desorekak hasieratik prebenitzea eta
- lurraldean eragina duten politika sektorialen eta politika erregionalaren arteko bat-etortze handiagoa.

Gaur egun, lurzorua erabileraren plangintza fisikoa egitera bideratutako lurralde-planak beste alor hauek bultzatzen dituzten neurriekin osatzen dira: garapen ekonomikoa, potentzial endogenoa aprobetxatzea eta oinarri ekonomikoa dibertsifikatzea. Guztia ere ingurumena aintzakotzat hartuta.

Europako joera erreferentziatzen hartuz gero, herri bezala egin beharko genukeen lehenbiziko gauza hauxe izan beharko litzateke egile honen iritziz: gure lurralde-koehesioaren atzean dauden elementuak eta nazioartean denontzako garapen ekonomiko iraunkorra lortzen lagundu lezaketen faktoreak identifikatzea, lehenik eta behin, gero lurraldeari begira jartzeko, gure erantzuteko estrategia osatzeko funtsezko elementutzat hartuaz lurralde hori, beste ikuspegi batzuei lotuta dagoen lurralde-sare askoz zabalago baten barruan gaudela kontuan izanik betiere.

³ Cuando hablamos de territorio, lo entendemos en su sentido amplio, como espacio físico y asentamiento humano, como una formación geográfica, natural por un lado y transformada por la sociedad que en ella se asienta, por otro. Sin embargo, la manera tradicional de entender y por tanto de gestionar el territorio ha sido verlo como suelo, es decir como un recurso que alberga actividades y asentamientos.

Décadas de desarrollo tanto demográfico como económico han ejercido una presión sobre el suelo que en muchos casos se ha convertido en insostenible; las principales presiones proceden de la expansión urbanística, y de las infraestructuras de transporte.

³ Komunikazio testu osoa jatorrizko hizkuntzan dago, kasu honetan espainolez.

Con el paso del tiempo, los instrumentos a disposición de los responsables de la gestión del territorio se han vuelto insuficientes y a partir de los años 80 han comenzado a surgir nuevas figuras tanto de planeamiento como de gestión del territorio que intentan dar respuesta al modelo de ocupación.

Surge en este contexto, en nuestro entorno, lo que se ha venido a denominar ordenación del territorio, cuya aportación principal ha sido no tanto la modificación de los instrumentos disponibles de planificación, aunque haya podido parecerlo, sino más bien la perspectiva y dimensión de la planificación, intentando superar la visión municipal del uso del territorio.

(Zoido (1998:3) La ordenación del territorio es esencialmente una función pública, una política compleja y de reciente y todavía escasa implantación, que se apoya sobre instrumentos jurídicos (convenios internacionales, leyes, decretos), sobre prácticas administrativas y principios consolidados (planificación, participación, etc.) y en diferentes conocimientos científicos, en aportaciones necesariamente pluridisciplinares.. En tanto que función pública o política, la ordenación del territorio es, sobre todo, un instrumento no un fin en sí mismo, un medio al servicio de objetivos generales como el uso adecuado de los recursos, el desarrollo, y el bienestar o calidad de vida de los ciudadanos.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio define la O.T. como "la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad". Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.

Según la Carta Europea, los objetivos de la O.T. son:

- El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones.
- La mejora de la calidad de vida.
- La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.
- La utilización racional del territorio.

Esta nueva visión de la planificación del territorio requiere sin duda algunos nuevos instrumentos de gestión, lo cual está resultando bastante complicado de crear: mancomunidades de servicios, consorcios metropolitanos de transporte, son algunos de los nuevos instrumentos de gestión que se han diseñado, pero que resultan a todas luces escasos para abordar los nuevos retos que se abren a la gestión del territorio y que tienen que ver con lo que más adelante mencionamos: la gestión de lo complejo, la gestión de los procesos.

En la actualidad, la gestión del territorio sigue respondiendo básicamente a una gestión de cosas u objetos: carreteras, que lo planifica y gestiona un nivel de la administración (normalmente asociado al gobierno estatal y en nuestro caso también foral) el suelo que lo planifica y gestiona el municipio, los montes, el agua, el transporte, o cualquier otro elemento u objeto que queramos analizar, veremos que es planificado y gestionado de un modo compartimentado y disperso. En definitiva, parcelado tanto en su planificación como en su gestión.

Mientras tanto la evolución económica y tecnológica va dibujando nuevas maneras de gestión que tienen más que ver con procesos que con objetos.

Hoy el reto de cualquier gestor público está en ser capaz de gestionar los procesos clave que permiten avanzar a una sociedad: competitividad, sostenibilidad, bienestar, calidad de vida, innovación, aprendizaje...., donde los límites del espacio son variables en función de las acciones que deban ejecutarse para gestionar el proceso identificado: análisis, planificación, implementación, gestión, evaluación..

Esta visión representa un salto cualitativo sin precedentes en la gestión del territorio ya que admite la complejidad de los procesos que tienen lugar en el mismo y la interactividad entre los mismos.

Estamos viviendo una profunda transformación de todos y cada uno de los elementos tradicionales que han configurado las actividades y asentamientos en el territorio, debido fundamentalmente a la revolución tecnológica que estamos viviendo y que se caracteriza en opinión de expertos como Manuel Castells en que es una revolución centrada sobre el proceso más que sobre el producto, lo que está en definitiva cambiando es la forma de hacer las cosas más que lo que se hace y la nueva materia prima para modificar la forma de hacer es sin duda alguna la información.

En definitiva, que cuando abordamos la ordenación del territorio debemos tener en cuenta dos aspectos principales, un primer aspecto relacionado con la perspectiva con la que miramos

el territorio: como un repositorio de objetos, o como soporte de desarrollo de procesos y un segundo aspecto que trata de reflexionar sobre los instrumentos que actualmente disponemos tanto para ordenar el territorio como para gestionarlo.

Si tomamos como hilo conductor de nuestra reflexión el primero de los aspectos que puede ser central, puesto que probablemente entenderlo de una u otra manera nos lleva a planearnos la validez u obsolescencia de los instrumentos de que disponemos, iremos comprobando que, tanto desde una perspectiva más amplia como puede ser la Unión Europea como desde una perspectiva más centrada en los Estados, el enfoque de la ordenación del territorio se va orientando hacia el concepto de cohesión territorial: entre Estados dentro del contexto de la Unión Europea, entre regiones dentro de un País, entre espacios urbanos-no urbanos dentro de una región.

Las primeras propuestas referentes al desarrollo espacial en el contexto de la Unión Europea datan de la década de los 60, con el Plan europeo de ordenación territorial, elaborado por el Parlamento Europeo.

Los documentos "Europa 2000" y "Europa 2000 +" de la Comisión Europea, dieron un impulso decisivo a la instauración de una política concertada respecto al papel del desarrollo territorial en el contexto de la ampliación de la Unión Europea. El Consejo de Lieja de 1993 fue el punto de partida para la elaboración de la Perspectiva europea de ordenación territorial propiamente dicha. Desde entonces, las Presidencias sucesivas, asistidas por el Comité de ordenación territorial compuesto por representantes de la Comisión y funcionarios nacionales, elaboraron varios proyectos hasta la adopción final de la PEOT (Perspectiva Europea de Ordenación Territorial) en Potsdam en mayo de 1999, en el Consejo informal de los Ministros responsables de ordenación territorial, del cual se derivó el documento de "Estrategia Territorial Europea", cuyos objetivos principales son:

1. Mostrar la dimensión europea de las políticas territoriales y la dimensión territorial de las políticas europeas.
2. Provocar la reflexión y debate sobre la contribución de la ordenación del territorio a los objetivos de la Unión Europea.
3. Facilitar un marco de referencia para la coherencia y complementariedad de las actuaciones.
4. Promover estrategias multisectoriales

Los principios políticos en los que se sustenta esta Estrategia son:

- Promover un desarrollo equilibrado y sostenible.
- Contribuir a la cohesión económica y social.
- Conseguir un aumento de la eficacia de las políticas sectoriales.
- Respetar el principio de subsidiaridad.

Ya en 1994, los Ministros responsables de ordenación del territorio acordaron los tres principios o directrices de la política de desarrollo territorial de la UE y que forman parte del desarrollo de la ETE:

- El desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación entre campo y ciudad
 - Desarrollo territorial policéntrico y equilibrado de la UE.
 - Ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas.
 - Desarrollo endógeno, diversidad y eficacia de los espacios rurales.
 - Asociación entre el campo y la ciudad.
- La garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento
 - Un planteamiento integrado para mejorar la conexión a las redes de transporte y el acceso al conocimiento.
 - Desarrollo policéntrico: modelo para una mejor accesibilidad.
 - Utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras.
 - Difusión de la innovación y el conocimiento.
- El desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural.
 - Naturaleza y patrimonio cultural: potenciales de desarrollo.
 - Conservación y desarrollo del patrimonio natural.
 - Gestión de los recursos hídricos: un reto particular para el desarrollo territorial.
 - Gestión creativa de los paisajes culturales.
 - Gestión creativa del patrimonio cultural.

La puesta en marcha de esta Estrategia ha evolucionado en el desarrollo de instrumentos técnicos, puesto que los políticos y administrativos están en manos de los Estados miembros,

siendo el referente principal ESPON (European Spatial Planning Observation Network, <http://www.espon.eu/>)

Los elementos de debate centrales pueden actualmente concentrarse en las diferentes visiones respecto de cuáles son los elementos clave que posibilitan la cohesión territorial, incluso la discusión de qué se entiende por cohesión territorial.

Para la Unión Europea la cohesión territorial tiene por objetivo contribuir al desarrollo armonioso y equilibrado de la Unión mediante:

- la reducción de las desigualdades económicas y sociales,
- la prevención de los desequilibrios territoriales desde su inicio y
- la mayor coherencia entre las políticas sectoriales con impacto territorial y la política regional.

“La cohesión territorial también debe contribuir a mejorar la integración territorial y fomentar la cooperación entre regiones.” (Consejo de Ministros, presidencia irlandesa 2004).

En el seno de la Unión Europea se han definido los elementos que intervienen en los procesos de cohesión territorial (ETE) y se han articulado sucesivamente todo un conjunto de programas e iniciativas (fondos estructurales, fondos de cohesión, Redes transeuropeas y PAC principalmente, aunque también habría que mencionar otras iniciativas como la red Natura 2000) que han incidido directamente en las políticas de ordenación territorial de los estados Miembros.

La Unión Europea ha ido definiendo sus prioridades socioeconómicas a la vez que atiende los procesos de ampliación. El nuevo marco de referencia es la “Estrategia de Lisboa-Gotemburgo: crecimiento y empleo” a la cual asocia el criterio de cohesión proponiendo unas directrices estratégicas para el periodo 2007-2013 que están actualmente en proceso de negociación. Esta estrategia señala:

«Europa debe renovar las bases de su competitividad, aumentar su potencial de crecimiento y su productividad y reforzar la cohesión social apostando, sobre todo, por el conocimiento, la innovación y la valorización del capital humano.Para alcanzar estos objetivos, la Unión debe movilizar aún más todos los medios nacionales y comunitarios adecuados –incluida la política de cohesión– en las tres dimensiones, económica, social y medioambiental, de la estrategia para explotar mejor sus sinergias en un contexto general de desarrollo sostenible».....Y con este modelo como referencia propone la

perspectiva territorial de las políticas sectoriales. (en el Consejo europeo de Gotemburgo en 2001 es cuando se incluye la dimensión ambiental de la estrategia de Lisboa).

Estas directrices estratégicas que contemplan la dimensión territorial de las políticas de cohesión están siendo el referente para analizar la realidad europea desde el punto de vista territorial en el cual juega un papel importante ESPON, en cuanto que señala los déficit que encuentra en los territorios en todo lo que tiene que ver con las estrategias de crecimiento y empleo. En esta dimensión territorial tienen en cuenta las ciudades y su contribución al crecimiento y el empleo, la cooperación transfronteriza, la cooperación transnacional y la cooperación interregional.

Si esta es la perspectiva desde la Unión Europea del desarrollo territorial como expresión de las políticas de cohesión, no teniendo competencias en ordenación, la tendencia más extendida sobre la ordenación del territorio en la mayoría de los Estados miembros de la UE, es que han seguido un camino de traspaso de competencias hacia la escala regional. Pudiendo distinguirse dos grandes grupos de países:

1. Países donde predomina la planificación física a escala regional y subregional, que tienen una larga tradición descentralizada, donde las regiones tienen amplias competencias sobre la ordenación de su propio territorio y donde se elaboran planes territoriales, el caso de ejemplo podría ser Alemania.
2. Otro grupo en que predominan las estrategias dirigidas al desarrollo socioeconómico regional, que se da en países con estados centralizados. La administración central es la que pone en marcha las medidas destinadas a la cohesión territorial, que podría ser el caso de Francia (el dato que corrobora esta afirmación es que desde este año 2006, la DATAR se ha convertido en la DIACT :Delegación Interministerial para la Ordenación y Competitividad territorial. La competitividad se convierte en el factor central de búsqueda de cohesión entre territorios y en consecuencia de la ordenación territorial).

Actualmente se observa una clara tendencia a aunar ambos planteamientos. Los planes territoriales en la línea de la planificación física de usos del suelo tienden a complementarse con medidas dirigidas al desarrollo económico, al aprovechamiento del potencial endógeno, a la diversificación de la base económica, teniendo en cuenta la dimensión ambiental de todo ello.

De lo que se trata en definitiva a la hora de determinar las tendencias de ordenación territorial en Europa es saber y conocer en cada caso:

- el reparto competencial en los diferentes niveles de la administración sobre los instrumentos de ordenación del territorio y
- qué enfoque predomina a la hora de abordar los procesos de ordenación territorial: un enfoque para organizar y “ordenar” piezas separadas de articulación del territorio o un enfoque más estratégico dirigido a conformar un modelo de País hacia el cual dirigir las actuaciones en el territorio (integrando la perspectiva socioeconómica).

Si mantenemos el foco de interés de esta aportación en las tendencias de la ordenación del territorio en Europa, diríamos que lo primero que deberíamos como País es identificar los elementos que subyacen detrás de nuestra cohesión territorial y cuáles son los factores ligados a la socioeconomía que posibilitan pensar en un desarrollo económico sostenido para tod@s en el contexto internacional, y posteriormente mirar hacia el territorio como el elemento clave a través del cual construir nuestra propia estrategia de respuesta, siendo conscientes de formar parte de una red territorial mucho más amplia, sujeta a otras visiones.

Lurralde antolamendua Euskal Herri iraunkor baterako (Jose Allende)

EAEEn oinarritu arren, Euskal Herri osorako balio duten eta erreferentziatzat hartu litezkeen irizpide eta gogoeta batzuk jasotzen saiatu da Allende.

Allenderen ustez, lurralde antolamendu iraunkorrak ikuspegi eta ezaugarri bertsuak ditu EAEko hiru herrialdeetan. Kohesioa, halere, hortik kanpo uzten du, kultura, gizarte, ekonomia eta erakunde mailako ahalegin kolektibo luze eta bizia beharko dela iritziz.

Horregatik, Euskal Herriak LA iraunkorra izango badu, LA iraunkorra duen EAE baten urratsak jarraitu beharko dituela dio Allendek. Hala, gogoeta eta eztabaida egiteko proposamen batzuk aurkeztu ditu, ondorengo alderdiak azpimarratuz, besteak beste: lurzorua-ren artifizializazioa gurea bezalako lurralde mugatu batean; iraunkortasunari begirako ikuspegiak ez egotea, antolamendu politiketan txertatzeko; lurraldearen berregituraketa eskualdeetan oinarrituta; gizartearen parte-hartzea plangintza-prozesuetan; nekazaritza eta abeltzaintzako jardueren eustea; komunikazio-azpiegitura handiak birpentsatzea, iraunkorrak eta kohesionatzaileak izan daitezzen.

Ikuspegi horretatik abiatuta, ondorengo auziei erantzunak ematen saiatzen da Allende: etorkizunerako nahi dugun eboluzio demografikoa, demografiaren banaketa lurraldean eta honen eredua, garatu beharreko ardatz geografikoak eta bultzatu beharreko jarduera ekonomikoak.

Jakintzaren gizartean oinarritutako eredu ekonomikoa bultzatzeko beharra azpimarratzen du, lurraldearen erabilera intentsiboa egiten duen eredu batean oinarritu beharrean, eta orain hartutako bidetik jarraituz gero etorkizunean garapena arrazionala eta iraunkorra izatea arriskutan egon litekeela ohartarazten du.

Ondorioz, biztanleek lurraldean duten banaketa, giza kokalekuak eta haien jarduerak eztabaidagai hartu behar direla dio, baina Euskal Herriko enpresa txiki eta ertainen ereduarekin bateragarria den eta garapen iraunkorraren paradigmari bete-betean txertatuta dagoen jakintzaren gizartearen ikuspegitik.

Eusko Jaurlaritzak bultzatutako "Euskal Hiria" kontzeptua gaitzetsi du, bere politika ez-arrazionala eta ez-iraunkorra mozorrotzeko asmatutako fetix bat dela salatuz.

Bukatzeko, lehenetsun hauek proposatu ditu Allende: EAEren eta Euskal Herriaren kasuan artifizialdu gabeko lurraldea babestea; lurzoru berrien kontsumoa mugatzea; urbanizatuta dauden lurraldeak berrerrabiltzea; hirietan kokaleku trinkoak sortzea, eta ez barreiatuak; gure lurraldearen ezaugarriak eta tamaina aintzat hartzen duten jarduera ekonomikoak eta zerbitzuak bultzatzea; gune naturalak eta landa-inguruneak babestea eta zaintzea; erabili gabeko lurzorua edo nekazaritzan nahiz abeltzaintzan erabiltzen direnak, basoak, hezeguneak, bazkalekuak, itsas eta ibai ertzetatik lurraldeak, mendiak... babestea. Azken batean, gure kapital fisiko eta naturala kontu handiz zaindu behar dugula dio Allende, gure Euskal Herri txikira iraunkorra izango den lurralde antolamenduko eredu egokia zehazteko.

⁴Hablar hoy de una política de O.T para Euskal Herria es una utopía. Aunque es obvio también, como decía Lamartín, que "la utopía es una verdad prematura"...

En la presente comunicación voy a ser pragmático en extremo. Intento reflejar una serie de criterios y consideraciones que, centrándose en la C.A.V, están concebidas para ser válidas y referenciales para Euskal Herria.

⁴ Komunikazio testu osoa jatorrizko hizkuntzan dago, kasu honetan espainolez.

A corto y medio plazo, según mi criterio, la política de O.T seguirá estando compartimentalizada desde tres unidades territoriales: C.A.V, Nafarroa e Iparralde. Mi planteamiento avanza una serie de reflexiones, criterios y propuestas para la C.A.V, válidas para la perspectiva de una Euskal Herria futura reunificada.

La ordenación territorial sostenible dispone de un conjunto de enfoques y atributos comunes para los tres territorios hoy, política y administrativamente, desintegrados. Otra cosa es la cohesión, que va requerir un largo e intenso esfuerzo colectivo de carácter cultural, social, económico e institucional.

Por lo tanto, una Euskal Herria con una O.T sostenible debe iniciar sus pasos con una C.A.V que disponga de una O.T sostenible. De manera muy esquemática mis propuestas abiertas pueden presentarse para debate y reflexión así:

- El territorio es un recurso cada vez más escaso, particularmente en países pequeños, montañosos y fuertemente urbanizados como Euskal Herria. Este territorio crecientemente artificializado y crecientemente limitado en cuanto a sus dimensiones físico-territoriales, está sujeto a presiones de uso y ocupación cada vez mayores, lo que deteriora paulatinamente el medio físico y natural, sus recursos y su biodiversidad. Paradójicamente, la población decrece durante, al menos, los últimos 20 años.
- La O.T que se lleva a cabo en cada territorio de Euskal Herria carece de ese enfoque desde la sostenibilidad, lo que está resultando particularmente grave y preocupante en la C.A.V.
- La O.T como política que es, debe incorporar entre sus fines, objetivos y criterios, la compleja y diversa casuística del paradigma del desarrollo sostenible, orientando e impregnando, desde el inicio, la concepción y elaboración de las políticas sectoriales en su territorialización.
- En la propuesta sobre la O.T sostenible para Euskal Herria entiendo crucial el debate pendiente sobre la necesaria reestructuración territorial recuperando la comarcalización eventual del territorio, por sus evidentes ventajas socio-económicas, ambientales, culturales, político-administrativas... y para una más adecuada y eficiente implementación del desarrollo sostenible desde la escala local-regional. Apertura de un debate sobre nuestro modelo de vertebración institucional territorial, situando la "comarca" en el centro del debate.

- La planificación urbana-regional no es neutral en absoluto. De ninguna manera debe considerarse como una tarea exclusiva de técnicos o de especialistas, sino como un verdadero proceso social donde los conocimientos técnicos e instrumentales se subordinan en su utilización a la definición y logro de unos objetivos sociales, económicos, ambientales, culturales y políticos, previamente definidos a través de un profundo y extensivo proceso participativo.
- La nueva senda de la sostenibilidad territorial en Euskal Herria exige, particularmente, además de profundizar en los límites del crecimiento y en la teoría de umbrales, la protección y promoción de las actividades agropecuarias de nuestros territorios rurales, la especial preservación, protección y recuperación de nuestros valiosos recursos naturales y paisajísticos y la preservación histórico-cultural de nuestras señas de identidad, tan presentes en la biodiversidad territorial de Euskal Herria.
- Las grandes redes de infraestructuras de comunicaciones actuales y previstas (Autopistas, TAV, Plataf. Logísticas, etc) deben replantearse y reconsiderarse con el objetivo de estructurar y vertebrar el territorio de Euskal Herria con criterios de sostenibilidad y cohesión, apoyando el desarrollo regional equilibrado, viable a largo plazo y respetuoso con el medio físico y natural. La actual estrategia se aleja de estos criterios potenciando la movilidad insostenible, depredadora del territorio y desarrollista. La potencialización de un nuevo sistema de accesibilidad sostenible en el que primen los desplazamientos en modos no motorizados y los trasportes colectivos en las áreas urbanas, así como el ferrocarril y el transporte marítimo, aparece como la opción más aceptable.

El modelo territorial a debate:

El modelo territorial actual de la C.A.V, de Iparralde y de Nafarroa debería ir adecuándose a ese futuro integrado y vertebrado bajo criterios comunes. En esta iniciativa los términos del debate deberían

iniciarse teniendo en cuenta al menos los siguientes aspectos, propuestas y reflexiones, en el marco obligado del nuevo paradigma del desarrollo sostenible.

En este momento y, al menos, durante la próxima década, el modelo de la O.T de la C.A.V va a estar conformado y dirigido por las Directrices de Ordenación del Territorio (D.O.T), nos guste o no nos guste. La elaboración de las D.O.T, y en este caso su revisión, debería partir de un esquema de supuestos en torno a la deseable evolución del crecimiento o decrecimiento en la población, actividades económicas y tipo de actividades económicas recomendables, dadas las características sociales, económicas y ambientales-territoriales de la Comunidad Autónoma Vasca en primer término. Y todo ello en el marco del nuevo paradigma obligado del desarrollo sostenible.

- ¿Cuál es la tendencia probable de la evolución de la población y cuál es la recomendable evolución de la población en nuestro territorio?

- A la luz de la capacidad acogida de nuestro territorio, ¿Cuál debe ser la tendencia teniendo en cuenta que disponemos de un territorio muy pequeño y urbanizado, con un medio físico y natural muy valioso pero cada vez más acosado y deteriorado?

- ¿Debemos consolidar la población en sus grandes ciudades? ¿Debemos concentrar la población en las cabeceras comarcales? ¿Debemos potenciar los pequeños asentamientos humanos de las áreas rurales con objeto de recuperar actividades agro-pecuarias y mantener la cultura rural, sin que eso se malinterprete como una vuelta al pasado?

- ¿Debemos potenciar el crecimiento poblacional y la mayor extensión urbana, transformando definitivamente la C.A.V en una gran área metropolitana o debemos de limitar la ocupación y artificialización del territorio rural y natural consolidando rehabilitando y renovando las áreas urbanas existentes?

- ¿Qué modelo de distribución de población y actividad económica resulta más sostenible? ¿Potenciar las grandes áreas urbanas de Bilbo, Donostia, Gazteiz, Iruña, Baiona... o distribuir equilibradamente el desarrollo potenciando las cabeceras comarcales y pueblos de su entorno?

- ¿Qué política de potenciación de ejes debemos priorizar? ¿Reforzamiento del eje hacia Santander..., hacia Burgos-La Rioja..., hacia Pamplona-Iruña... hacia Baiona... Maule_ Tudela...?

- ¿Qué tipo de actividades económicas o modelo de desarrollo económico debemos potenciar teniendo en cuenta que tenemos un territorio pequeño, muy urbanizado y artificializado ya, con un paisaje y medio natural privilegiado que figura, junto al capital humano, como nuestros dos principales recursos?

Caminamos hacia una sociedad denominada del “conocimiento” en la que la investigación y la educación-formación del capital humano aparece como la variable realmente crucial. Teniendo en cuenta las características de Euskal Herria y dentro de la C.A.V, parece claro, que el futuro de nuestro pequeño territorio debe dirigirse, sin duda, por esa senda.

Si bien es cierto que cada país y pueblo son diferentes y no pueden resolver sus problemas con terapias y estrategias similares, no es menos cierto que el modelo de esa nueva sociedad del conocimiento cuya apuesta reposa sobre el capital social, las capacidades de la sociedad civil con un alto nivel de educación-formación, la innovación y la calidad de vida, encuentra en Euskal Herria los condimentos idóneos para consolidarse.

Euskadi está poniendo en riesgo el desarrollo racional futuro y su sostenibilidad al dilapidar con demasiada alegría y facilidad nuestro recurso natural, económico y social máspreciado, el territorio, junto a sus valiosos recursos físico-naturales. Este País no es Canadá, Francia o Rusia. Es un país muy pequeño, muy artificializado ya y muy frágil y fragmentado. Parece pues razonable que oriente su progreso por la gama que ofrece la nueva sociedad del conocimiento potenciado, como ya se ha señalado, la educación, la innovación, la investigación, el turismo de alto nivel, sus conspicuas características culturales, su medio rural. Ciertamente ello exige también potenciar la productividad con parámetros que no destruyan aquellos recursos más preciados: la cultura, la biodiversidad, las actividades agro-pecuarias el paisaje, los bosques, el litoral...el territorio. Proteger todo esto es una inversión de futuro basada en un valioso potencial humano que hay que cultivar y favorecer. Como señalaba recientemente el profesor de la universidad de Berkeley, Bradford De Long “Las verdaderas fuentes de crecimiento no deben buscarse en las ofertas ni en las demandas, sino en el cambio tecnológico y organizativo.” (El País, 5 de Julio, 2005.)

Esta nueva sociedad del conocimiento no va a exigir grandes consumos de territorio, promociona actividades con gran valor añadido y poca demanda de suelo, tiene un ratio puestos de empleo/metros cuadrados de suelo muy alto, y destina también una alta valoración a la protección y conservación del medio ambiente físico y natural, así como al mundo rural.

En Euskadi la transformación y el cambio que va exigir este modelo, va a ser difícil y, en algún caso, puede resultar algo traumático. Pero creo es inevitable. La madurez política de un Pueblo se mide por su capacidad para pensar a largo plazo.

En consecuencia, es necesario, urgente, debatir sobre el deseable modelo de distribución territorial de población, asentamientos humanos y actividades, desde la perspectiva de esa nueva sociedad del conocimiento insertada de lleno en el paradigma del desarrollo sostenible, compatible con el modelo de pequeña y mediana empresa vasca. La Comunidad Autónoma Vasca

dispone de tres centros urbanos importantes que resultan referentes territoriales-funcionales de primer orden para la región que los circunda: Bilbao, San Sebastián y Vitoria, aunque el sistema polinuclear de Euskal Herria considere también a Baiona, Iruñea y Maule. De estos seis centros urbanos solo dos tienen características metropolitanas. Bilbao con un área metropolitana ya consolidada y San Sebastián, en proceso de formación metropolitana, con un esbozo de corredor conurbado hasta Baiona. Además la C.A.V dispone de un conjunto de cabeceras comarcales bien dotadas y consolidadas que estructuran equilibradamente el resto del territorio, particularmente en Gipuzkoa.

Con este simple y escueto esquema de diagnóstico territorial, disponemos ya de un punto de partida para diseñar y debatir las alternativas y posibilidades más recomendables y sostenibles para el futuro. Por otra parte es conveniente y urgente debatir y clarificar el significado que, desde la perspectiva de la ordenación del territorio, se esconde bajo el críptico término de "Euskal Hiria". Creo que está manejándose de manera hartamente confusa y equívoca, particularmente desde el propio Gobierno Vasco.

Significa la constatación de que disponemos de un modelo territorial fuertemente interrelacionado y urbanizado, lo que no es necesariamente bueno, o ¿significa que debemos admitir como bueno y promocionar nuestra política territorial hacia la urbanización generalizada?

En este esquema sí soy absolutamente beligerante en contra de favorecer y facilitar la urbanización total de nuestro territorio y su metropolitanización. Creo que este modelo significaría un tremendo error, teniendo en cuenta las características, geográficas, históricas, naturales y la propia idiosincrasia del Pueblo Vasco.

Sorprendentemente está pendiente ese debate real y extensivo, que aborde y clarifique de una vez estas cuestiones trascendentales del modelo territorial de Euskadi, confusas e indefinidas, en torno al alcance y significado del término "Euskal Hiria" en la política territorial de la C.A.V.

-¿Qué significado tiene para el Gobierno Vasco esa palabra fetiche "Euskal Hiria" que frecuentemente se utiliza sin haber definido su alcance y trascendencia para la política territorial de la C.A.V? Y esto es importante pues hay un informe "El proyecto Euskal Hiria/Euskadi Ciudad Global", Gobierno Vasco, 2002, que en absoluto clarifica nada, resultando de hecho enormemente críptico y evasivo.

-La marca "Euskal Hiria" que A. Vegara, junto al Gobierno Vasco, intenta promocionar ¿constata que la C.A.V está fuertemente urbanizada, nada más, o pretende condicionar la política territorial hacia un modelo que refuerce y promocióne el carácter urbano-metropolitano de todo el territorio de la C.A.V? Este debate pendiente sería enormemente clarificador para orientar la futura política territorial de este, nuestro territorio. El camino que llevamos en la alegre irreflexiva ocupación disparatada del territorio no es ni racional ni sostenible. La superficie artificializada en la C.A.V ha pasado de representar el 5.2% de la superficie total en 1994, a un 6.5% de artificialización en 2005. En solo diez años, de 1994 a 2005, la ocupación de nueva superficie se ha incrementado en un impresionante 25%. Considerando la tendencia regresiva de la población, la geografía montañosa del País Vasco y la preocupante escasez de suelo útil (pendiente no mayor del 15%) en Bizkaia y Gipuzkoa, el dato resulta ciertamente alarmante.

En el caso de la C.A.V y de Euskal Herria resulta prioritario la conservación del territorio sin artificializar, una reflexiva limitación en el consumo de nuevos suelos, la reutilización de suelos ya urbanizados, la consecución de asentamientos urbanos compactos y no dispersos, la búsqueda de actividades económicas y servicios que prioricen el tamaño y características específicas de este territorio, la preservación y conservación de los espacios naturales y rurales cada vez más privilegiados, la preservación de suelos vírgenes o destinados a usos blandos, agro-pecuarios, bosques, humedales, pastos, litoral, montañas... En suma preservar con especial mimo el capital físico y natural existente, como premisa en la definición del modelo de ordenación territorial sostenible para la pequeña Euskal Herria.



Lurralde antolamenduaren printzipioak

1. Lurraldea oinarritzko eta ezinbesteko ondasuna da.

Bizi ahal izateko behar diren oinarri-oinarritzko gaietatik hasi, arnasten den airea, edaten den ura eta jaten diren elikagaiak eta bizitzaren garapenerako beharrezkoak diren baliabide oro lurraldean daukate sorburua. Ingurumena zaintzea lurralde-antolamenduaren behineneko eginkizuna da, beraz.

2. Lurraldea ondasun mugatua eta ahigarria da, ez da berriztagarria.

Lurraldea, oro har, eta lurraldeak biltzen dituen ondasunak mugatuak dira. Kontrolik gabeko ustiapenak lurraldea agor dezake eta oso ondorio lazgarriak eta itzulezinak ekarri. Lurraldea ondasun ahigarri gisa kontsideratu behar da.

3. Lurraldea oreka hauskorreko errealitate konplexu eta bizia da.

Lurraldearen berezko ezaugarria askotarikoa izatea da. Aniztasun hori lurraldearen iraunkortasunerako guztiz beharrezkoa da, aniztasuna murrizteak lurraldearen atzeraezineko kalteak dakartza. Lurraldearen aniztasuna eta, berarekin batera, konplexutasunaren oreka jagon beharreko balioak dira lurraldearen iraupenerako. Horrela ulertzen dugu jasangarritasunaren printzipioa.

4. Lurraldea lurra eta zorua baino gehiago da, balio ekologikoak, hizkuntzakoak, kulturalak, historikoak eta antropologiakoak biltzen ditu-eta.

Gizakiaren interbentzioak lurraldean lurraldea bera ezaugarritzen du eta osagai bereizgarriak sortzen ditu. Lurraldearen aniztasuna, oreka eta iraupenerako onuragarriak direnean lurralderako balio erantsiak dira.

5. Lurraldea, beraz, herria eta nazioaren eustarria eta iraupenerako giltzarria da.

Herriek eta nazioek ez dute izaterik lurraldeetatik aparte. Euskal Herria da, izango bada, lurralde jakinean bizi bada eta lurralde hori jagon eta bizi badu. Lurralde barik ez da lurraldetasunik.

6. Lurraldearen gestio egokia ingurumena, ekonomia eta gizartearen garapeneraren zutabea da.

Herria eta gizartearen biziraupen eta garapenerako lurraldearen gestio osoa eta egokia guztiz beharrezkoa da. Garapen eredu edozein dela lurraldearen gestio zuzena eta orekatua izatea ezinbestekoa da.

7. Lurraldearen antolamenduak administrazio publikoen jardueren oinarria izan behar du.

Administrazio publikoek, tokian tokiko administrazioetatik nazio mailako erakundeetaraino, lurraldearen antolamendu zuzenak, orekatuak, eramangarriak eta ingurumenarekiko jasangarriak adostu behar dituzte euren jarduera guztietarako.

8. Lurraldearen antolamenduak eskualdeetan du euskarri .

Lurraldea gizataldeen identitate-zatia bada bere gestioan bertan bizi direnen eskuartzeko zuzena ezinbestekoa da, bertatik bertarakoa. Hortaz, Euskal Herrian eskualdeak dira antolamendu-esparrurik egokiena, udalerrien txikitasunaren eta herrialdeen handitasunaren erdibidekoa. Are gehiago, eskualdeak ibai-arroekin nahiko bat datozenean.

XABIER ISASI BALANZATEGI

Andoain, 07-05-09



Ordenación del territorio en Euskal Herria

Conclusiones y reflexiones derivados del
seminario de socios de Gaindegia 2006



Prólogo

Gaindegia presentó en 2005 *Begi Saila* a fin de fomentar la reflexión y el debate. Ese mismo año organizamos un primer seminario sobre la situación de *Euskal Herria en Europa*. Las ponencias, aportaciones y principales conclusiones del debate desarrollados en este seminario se recogieron en la publicación "*Euskal Herria nación al sudoeste de la Unión Europea*" (www.gaindegia.org). A raíz de esa iniciativa nos percatamos de la importancia de la cuestión de la *ordenación territorial*, por lo que decidimos centrar el seminario de 2006 en ese tema. En dicho seminario se presentaron tres comunicaciones elaboradas por Ane Bustinduy, Antxon Lafont y José Allende.

En este documento encontrarán los resúmenes de las comunicaciones presentadas junto con las principales conclusiones de los debates y los principios consensuados sobre el tema de Gaindegia. La *ordenación territorial* es una cuestión muy amplia y de total actualidad, que no se agota con estas jornadas. Es por ello que a través de *Begi Saila* hemos querido difundir, primero entre los miembros de Gaindegia y posteriormente entre todos los agentes sociales y políticos de Euskal Herria, temas que consideramos interesantes para el debate en torno al desarrollo de nuestro pueblo. Como hemos comentado, el tema elegido en esta ocasión es de vital importancia y esperamos que resulte del interés de los lectores y lectoras.

La ordenación territorial es una herramienta fundamental para la supervivencia y desarrollo de Euskal Herria. Se trata de la clave para alcanzar la *sostenibilidad* en todas sus dimensiones: medioambiental, social, económica, etc., pero, sobre todo puede ser el instrumento para profundizar en la cohesión entre los diferentes territorios de Euskal Herria.

Independientemente de la coyuntura en que nos encontremos, en Euskal Herria existen las condiciones necesarias para ir dando pasos positivos en el ámbito de la ordenación territorial. Es cierto que vivimos una realidad conflictiva y compleja, y que la división y dispersión administrativas no resultan de gran ayuda, pero, con todo, se puede hacer mucho empezando por las propias instituciones.

En principio, hemos querido abordar esta cuestión desde un enfoque abierto, tomando la ordenación territorial en su sentido más amplio, y no circunscribiéndola únicamente a la *gestión* del territorio, sino incluyendo también la perspectiva económica o medioambiental.

Hemos adoptado, por tanto, un enfoque holístico de la ordenación territorial, incluyendo la dimensión medioambiental, económica y de gestión junto con la social, cultural, antropológica y lingüística, teniendo siempre presente el objetivo de lograr una Euskal Herria más cohesionada y complementada. Nos preocupa el impacto negativo de la ordenación territorial en el medio ambiente, así como la negativa influencia que ha tenido en la cohesión económica y social de nuestro pueblo. Como hemos comentado, la cuestión de la ordenación territorial puede ser un instrumento válido para la vertebración de numerosos ámbitos, y tenemos que ser conscientes de ello.

La protección y equilibrio medioambientales están estrechamente ligados a los factores socio-económicos. Así pues, es necesario impulsar la solidaridad y cohesión inter-territorial de cara a superar los desequilibrios medioambientales, sociales, económicos y culturales que padecemos, y la ordenación territorial realizada de manera correcta podría ser de gran ayuda en ese camino.

Nos preocupan todas las carencias de Euskal Herria. Es cierto que el vuelo de una mariposa en China puede ocasionar una tormenta en el Norte de Europa, y ese *efecto mariposa* nos causa preocupación, pero en nuestra propia casa contamos con otra serie de *efectos* que necesitan ser analizados y corregidos.

Las principales operaciones ligadas a la ordenación territorial afectan nuestra vida cotidiana, puesto que pueden hacer variar nuestras costumbres y transformar nuestra sociedad. Así mismo, un cambio en nuestras costumbres o la transformación de nuestra sociedad puede hacer variar el modo en que gestionamos el territorio. Son todos ellos aspectos insolubles, y está en nuestras manos que se decanten en un sentido y otro. No creemos en el destino, y pensamos, por tanto, que nuestro futuro no está escrito. Contamos con ejemplos bien cercanos (el euskera) que muestran que las cosas no siempre ocurren como son de esperar.

Hace siglo y medio que los expertos vaticinaron la desaparición del euskera, aduciendo razones fundadas. Quizás no les faltara razón, pero el euskera no ha desaparecido. Por tanto, si hemos sido capaces de recuperar el euskera, de norte a sur, y de este a oeste, por encima de fronteras y obstáculos, podemos lograr similares resultados en otros ámbitos.

Así pues, consideramos que la reflexión en torno a la ordenación territorial puede producir aportaciones de gran interés para el desarrollo económico y social de Euskal Herria.

Lo recogido por Gaiendegia en este texto no es más que una pequeña parte de una reflexión más amplia. Las personas interesadas en este tema o que quieran hacernos llegar sus aportaciones serán bienvenidas. Pueden utilizar nuestra página Web para ello. Estaremos encantados de recibir vuestras opiniones, aportaciones y sugerencias.



Introducción

Gaindegia inaugura con esta publicación una nueva sección titulada *Cuadernos de Trabajo*, que, en este caso, trata el tema de la ordenación del territorio en Euskal Herria. El objeto de esta nueva sección es la de compilar de manera ordenada y en un único documento la documentación existente sobre un tema determinado.

En este caso, la publicación que tienes entre manos recoge toda la documentación derivada del seminario realizado por los socios de Gaindegia en 2006. El seminario fomentó entre los participantes la reflexión sobre la ordenación del territorio, y uno de los resultados obtenidos fue la redacción de los principios sobre la ordenación del territorio según Gaindegia.

Dado que la finalidad de esta nueva publicación es la de compilar documentación diversa, se atenderá al idioma originario en el que se hayan redactado los textos, y, en su caso, se añadirán las traducciones que se hayan realizado.

Este primer número engloba las comunicaciones realizadas (en castellano) por los socios de Gaindegia Antxon Lafont, Ane Bustinduy y José Allende, una exposición de conceptos, y los principios de la ordenación del territorio, según la concepción de Gaindegia; los dos últimos documentos en euskara, español y francés.

En la página web de Gaindegia, www.gaindegia.org, encontrarás información complementaria sobre el tema, además de toda la documentación del primer seminario de Gaindegia y estudios relevantes acerca de temas estratégicos de la economía y sociedad de Euskal Herria, como la demografía, la agricultura, índices estadísticos unificados para los siete herrialdes...



Aclaración de conceptos

Al hablar de ordenación territorial, nos enfrentamos a dos conceptos: *territorio* y *ordenamiento*. En este documento, hemos favorecido la siguiente definición del concepto territorio⁵:

Espacio geográfico ligado a determinado ser, comunidad, lengua o entidad física o virtual. Puede ser la morada de una especie animal o vegetal, o el ámbito lingüístico y en el que desarrolla sus tradiciones cualquier grupo humano. El caso de un conjunto complejo de personas, sea éste una nación, pueblo u sociedad, el *territorio* se convierte en el embrión de su proyecto común. Desde esa perspectiva, el territorio es el soporte y recurso fundamental y, al mismo tiempo, la morada, paisaje propio y el eje de la memoria individual o colectiva. En otras palabras, el territorio es el espacio geográfico en el que habita el pueblo y el que lo hace vivir, y que se administra de cara a lograr la supervivencia y bienestar de la comunidad y personas que lo conforman.

Las lenguas más poderosas de nuestro entorno, utilizan los siguientes términos para referirse a este concepto: *aménagement du territoire* (fr.), *regional (country) planning* (eng.), *Raumordnung* y *Raumplanung* (alem.). ¿Pero se refieren realmente a lo mismo?

⁵ *Iber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia*, Barcelona: n° 16, abril 1998. Nuevas fronteras de los contenidos geográficos, p. 19-31

A la hora de hablar de ordenación territorial es fundamental aclarar tres conceptos, para evitar solapamientos y malentendidos. Nos referimos a la *organización territorial*, a la *planificación territorial* y a la *gestión territorial*. Si bien no está del todo claro, estos tres conceptos se incluyen dentro del concepto más amplio de ordenación territorial, la cual abarca las actividades de *organización*, *planificación* y *gestión* del territorio. Esta aclaración podría servirnos para distinguir los conceptos entre sí, si bien es cierto que en la documentación consultada hemos observado que los mismos se solapan y confunden en numerosas ocasiones, tanto en euskera, como en castellano, francés o inglés. En el caso de Gaiandegia, hemos optado por centrar nuestra reflexión en el concepto más amplio: la ordenación territorial.

Cabe destacar que la ordenación territorial abarca a la naturaleza y a los seres humanos. Así pues, a través de la ordenación territorial se define la organización de los humanos, al igual que la de los ríos y los montes. El río puede tomarse como frontera o conexión, en función del ordenamiento que se pretenda realizar. Así pues, puede ser tanto vínculo de unión entre los ciudadanos como elemento separador. Los vascos hemos sido conocidos a lo largo de la historia como los moradores de ambos lados de los Pirineos, y por habernos reunido en torno al monte pero en la actualidad, la ordenación territorial vigente ha convertido ese nexo de unión en origen de muchas fronteras. Por ello destacamos la trascendental importancia que la ordenación territorial tiene para el futuro y progreso de nuestro pueblo.

Cada lengua cuenta con sus particularidades, y lleva ligada una perspectiva cultural y política propia. Así, en los países anglosajones predomina el término *planificación (planning)*, por delante de la organización y la gestión. En las zonas de influencia francófona y castellana, el término más empleado es el de *ordenación (aménagement en francés)*. Por ello, esa diferencia entre *planificar* y *ordenar* refleja las maneras diferentes de abordar la cuestión. Es cierto que ambos términos pueden ser equivalentes, pero en sentido estricto existe un pequeño matiz. En las zonas francófona y de influencia castellana, el estado se reserva de manera implícita las principales competencias en materia territorial. La *sociedad política*, como diría Lafont, se arroga la ordenación, organización, planificación y gestión del territorio.

En el caso del euskera, estos conceptos son totalmente novedosos, por lo que no disponemos de referencias y criterios claros, y estamos totalmente a la merced de nuestras lenguas vecinas. Así pues, a falta de otras referencias, hemos optado por utilizar la siguiente terminología:

- Lurralde-antolamendua (*aménagement, ordenación*)
- Lurralde-antolaketa (*organización*)

- Lurraldearen planifikazioa (*planning*)
- Lurraldearen gestioa

Somos conscientes del origen francés del término ordenación territorial, así como del hecho de que es en los países anglófonos donde mayor desarrollo han tenido las tecnologías y herramientas de gestión de planificación territorial, por lo que los vascos tenemos que recurrir a unos y a otros.

En cualquier caso, a pesar de la importancia del debate terminológico, no podemos permitir que éste nos ciegue. Euskal Herria, a fin de cuentas, se encuentra integrada en las respectivas ordenaciones territoriales de Francia y España. El objetivo de Gai Degia, en cambio, es propiciar un debate sobre la *ordenación territorial* propia de Euskal Herria y reflexionar sobre el modelo de futuro y progreso que queremos para nuestro pueblo.



Comunicaciones de los socios junto con la síntesis de ideas

El seminario de Gaindegia celebrado el 16 de diciembre de 2006 contó con tres comunicaciones que sirvieron para situar la cuestión.

Antton Lafont expuso la noción teórica del concepto, Ane Bustinduy describió tendencias actuales dentro de la Unión Europea y José Allende presentó las cuestiones a debatir para una ordenación sostenible. El presente capítulo expone en líneas generales el contenido de dichas comunicaciones. No obstante recomendamos la lectura de los originales que se encuentran a disposición del lector en nuestra página web, www.gaindegia.org.

Distintos tipos de ordenación del territorio (Antxon Lafont Mendizabal)

El autor plantea la cuestión de que la noción de Ordenación del Territorio es plural. Constata que las necesidades vitales, tanto de los seres humanos como de los animales, ha llevado tanto a unos como a otros a organizar sus territorios para poder alimentarse o reproducirse.

El HOMO SOCIALIS (neologismo empleado por el autor para expresar el carácter social del Homo Sapiens) en la medida en que se hacía consciente de sus "safety needs" (según la pirámide de Maslow), los conflictos pasaron a confrontaciones en el momento de Organizar - Ordenar el Territorio. Estima que en la medida en que

el Homo Socialis recorría en altura la Pirámide de Maslow surgieron otros tipos de Ordenación del Territorio.

La distinción primaria que propone es la de distinguir entre OT material o inmaterial.

Entre las OT materiales menciona la OT vital que buscaría el *hambre cero*, que desarrollan organismos internacionales; la OT defensiva y su consecuencia la OT expansionista; las OT estructurantes de la que se derivan varios tipos de OT de carácter económico. Estima el autor que son las OT estructurantes las que mayor influencia tienen, por lo que reivindica la necesidad de que sean planeadas con la participación de la sociedad civil y limitando la intervención de la sociedad política.

Con respecto a las OT inmateriales, destaca que son las más perversas por sus repercusiones culturales e incluso étnicas, refiriéndose a las OT coloniales que se basan en la idea de los buenos efectos que esta provoca en los colonizados. Toma como ejemplo el caso de Euskal Herria y los episodios de colonización que viene sufriendo.

Finaliza la comunicación subrayando la necesidad de Ordenar el Territorio como forma de subsistir y previniendo del riesgo de no hacerlo, por el riesgo de desaparecer, incluso de la misma HISTORIA, por su permanente regeneración. Es por ello que subraya la necesidad de que en el futuro la OT se haga desde la identidad específica y siguiendo un criterio de verdadera sostenibilidad. Reivindica para ello la necesidad de que la Sociedad Civil participe del proceso ordenador como controladora de la Sociedad Política que genera la OT.

El tratamiento epistemológico de la noción de Ordenación Territorial (OT) tiene su paso obligado por el análisis de los fundamentos históricos de la noción plural de OT.

Desde que existe vida en el planeta se constatan reflejos de OT que aseguran la supervivencia en animales dichos racionales pero también en animales irracionales a los que generosamente se les atribuyen reacciones instintivas pero se les niega inteligencia. Invertebrados disponen, para uso propio, de superficies de cultivo de champiñones a los que recurren para alimentarse. También cuidan de pulgones de los que se nutren en la medida de sus necesidades vitales.

Se trata ni más ni menos de organizaciones de territorios.

El HOMO SOCIALIS, permítanme este neologismo, gracias al que el Homo Sapiens ha podido sobrevivir, supo conciliar entre individuos necesidades a veces divergentes, aunque la conciliación correspondió al deseo del más fuerte del momento.

Mientras que las necesidades vitales o Physiological Needs de la Pirámide de Maslow (http://es.wikipedia.org/wiki/Pir%C3%A1mide_de_Maslow) estaban cubiertas pocos conflictos

fueron generados por la limitación de recursos. El HOMO SOCIALIS matizaba los desequilibrios. Fue a partir de la expresión de los Safety Needs, destinados a posicionarse con seguridad en un colectivo que los conflictos pasaron a confrontaciones en el momento de Organizar - Ordenar el Territorio.

Esas dos necesidades citadas representaron el primer nivel de la ordenación, la Organización Vital del Territorio (OT).

Otras OT surgieron a medida que el HOMO SOCIALIS recorría en altura la Pirámide de Maslow.

Si he pensado en sistematizar los conceptos de la noción plural de OT es porque cada tipo de OT determina históricamente y culturalmente el sujeto de decisión de la operación de OT que además exige una metodología específica de tratamiento. Es mi hipótesis de trabajo.

Simplificando nociones y conceptos dada la limitación de tiempo acordada a esta exposición, el estilo cercano al telegráfico será el utilizado en las líneas siguientes.

La división en tipos de OT que propongo corresponde a una caracterización primaria: **material o inmaterial.**

En la primera sistematización figuran la **OT Vital** de necesidad que buscaría el Hambre cero. La decisión de puesta en marcha de ese tipo de OT correspondería a Organismos internacionales, es decir, desgraciadamente, a los colectivos políticos de países que representan a menos del 20 % de la superficie de la Tierra y que detienen más de 80% de su riqueza.

Se trata de acciones internacionales dichas caritativas que ganarían con ser sencillamente y nada menos que solidarias.

Remontando el eje de la pirámide y atravesando los planos de las necesidades de Maslow encontramos las OT defensivas y su consecuencia las OT expansionistas. En esta categoría se encuentran las consecuencias de las Guerras de Religión y de las Guerras de Colonización bajo la forma de OT decididas por el país vencedor-invasor.

Dos nuevos tipos de OT aparecen en cuanto los Territorios adquieren personalidad estatal. Se trata de dos formas entre las OT estructurantes. En esta categoría aparecen las **OT de concentraciones humanas con finalidades económicas y las OT especulativas**. Estos dos tipos de OT son decididos por la Sociedad política pero exigirían que la Sociedad Civil se movilizara e interviniera en la determinación de las planificaciones que las generan.

Es frecuente la confusión entre Planificación y Ordenación del Territorio. No tendría que haber OT sin previa Planificación de manera a respetar la coherencia necesaria entre diferentes Ordenaciones, a menudo, de un mismo territorio.

Si en las antes citadas OT concebidas sin la participación de la Sociedad Civil, únicamente la Sociedad política y su aliada oportunista la entidad económica intervenía, es en las **OT estructurantes** que la Sociedad Civil debe imponerse, una de las razones de esa necesidad siendo provocada por el hecho de que el colectivo político tiene su vida limitada, en principio, por duraciones de legislaturas, es decir, entre cuatro y seis años según los Territorios. Incluso añadiendo estos períodos, lo que se generaliza con la expresión "hacer carrera política". La Sociedad Civil cubre períodos más largos que corresponden a los de duración de los efectos de una operación de OT del orden de los veinte a treinta años.

Dejo para el final el tipo de OT cuyos efectos son más perversos. Se trata de las **OT inmateriales** que tienen repercusión cultural e incluso étnica. La perversión del concepto llega hasta la dialéctica de justificación de la OT colonial por los buenos efectos de la obra del colonizador, es decir, gobernante. El debate está ya servido en los estados europeos de tradición colonial. Los ejemplos de colonización cultural y de sus intentos repetidos los sufrimos en cada episodio de nuestra existencia en todos los Territorios de Euskal Herria.

Existen OT que han conseguido preservar identidades a pesar de sus efectos estructurantes. La Hansa Anseática es uno de ellos pero son excepción.

La clasificación en tipos de OT, que propongo, no realizada hasta ahora, no corresponde a un ejercicio mental. Está destinado a trabajar sobre las bases de apoyo de metodologías de determinación y de decisión de operaciones de OT cuyas repercusiones políticas son considerables.

Los diferentes tipos de OT determinarán criterios fundamentales en su evaluación. La HISTORIA se regenera permanentemente con sus historias. La HISTORIA es hermafrodita e ignora al que se queda al borde del camino sin movilizarse para ordenar su Territorio en Territorios extensos que la Historia pone en relieve, es decir, sin movilizarse para crear que será una de las Historias de la GRAN HISTORIA, la del HOMO SOCIALIS cierto pero con su identidad específica y con un imprescindible criterio de verdadera sostenibilidad para su desarrollo por medio de organizaciones y Ordenaciones del Territorio adecuadas a ese tipo de desarrollo. Nuevos contratos sociales serán necesarios pero a condición de una intervención activa de la Sociedad Civil como controladora de la Sociedad Política que genera la OT, es decir, como parcialmente conceptora de cada nuevo Contrato Social condición de apertura de los proyectos de la planificación que conduce a la OT.

Tendencias de Ordenación del Territorio en la europa actual (Ane Bustinduy)

La autora parte del hecho de que durante las últimas décadas han quedado obsoletas las visiones y las herramientas al uso en la gestión del territorio. Toma como referencia la Carta Europea de Ordenación del Territorio, la cual define la OT como “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad”. Según la Carta Europea, los objetivos de la O.T. son:

- El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones.
- La mejora de la calidad de vida.
- La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.
- La utilización racional del territorio.

Dicho cambio de visión, provocado por la evolución económica y tecnológica va dibujando nuevas maneras de gestión que tienen más que ver con gestionar procesos que gestionar objetos. Estima que Hoy el reto de cualquier gestor público está en ser capaz de gestionar los procesos clave que permiten avanzar a una sociedad: competitividad, sostenibilidad, bienestar, calidad de vida, innovación, aprendizaje....

Repasa brevemente los principales hitos de la Unión Europea en temas de Ordenación destacando los documentos “Europa 2000” y “Europa 2000 +” de la Comisión Europea; la PEOT (Perspectiva Europea de Ordenación Territorial) del

que se derivó el documento “Estrategia Territorial Europea” del Consejo informal de los Ministros responsables de ordenación territorial... Hasta la creación de la ESPON (European Spatial Planning Observation Network, <http://www.espon.eu/>).

Para la Unión Europea la cohesión territorial tiene por objetivo contribuir al desarrollo armonioso y equilibrado de la Unión mediante:

- la reducción de las desigualdades económicas y sociales,
- la prevención de los desequilibrios territoriales desde su inicio y
- la mayor coherencia entre las políticas sectoriales con impacto territorial y la política regional.

Actualmente, los planes territoriales en la línea de la planificación física de usos del suelo tienden a complementarse con medidas dirigidas al desarrollo económico, al aprovechamiento del potencial endógeno, a la diversificación de la base económica, teniendo en cuenta la dimensión ambiental de todo ello.

Constata la autora que si se toma como referencia la tendencia europea, lo primero que deberíamos hacer como País es identificar los elementos que subyacen detrás de nuestra cohesión territorial y cuáles son los factores ligados a la socioeconomía que posibilitan pensar en un desarrollo económico sostenido para tod@s en el contexto internacional, y posteriormente mirar hacia el territorio como el elemento clave a través del cual construir nuestra propia estrategia de respuesta, siendo conscientes de formar parte de una red territorial mucho más amplia, sujeta a otras visiones.

Cuando hablamos de territorio, lo entendemos en su sentido amplio, como espacio físico y asentamiento humano, como una formación geográfica, natural por un lado y transformada por la sociedad que en ella se asienta, por otro. Sin embargo, la manera tradicional de entender y por tanto de gestionar el territorio ha sido verlo como suelo, es decir como un recurso que alberga actividades y asentamientos.

Décadas de desarrollo tanto demográfico como económico han ejercido una presión sobre el suelo que en muchos casos se ha convertido en insostenible; las principales presiones proceden de la expansión urbanística, y de las infraestructuras de transporte.

Con el paso del tiempo, los instrumentos a disposición de los responsables de la gestión del territorio se han vuelto insuficientes y a partir de los años 80 han comenzado a surgir nuevas figuras tanto de planeamiento como de gestión del territorio que intentan dar respuesta al modelo de ocupación.

Surge en este contexto, en nuestro entorno, lo que se ha venido a denominar ordenación del territorio, cuya aportación principal ha sido no tanto la modificación de los instrumentos disponibles de planificación, aunque haya podido parecerlo, sino más bien la perspectiva y dimensión de la planificación, intentando superar la visión municipal del uso del territorio.

(Zoido (1998:3) La ordenación del territorio es esencialmente una función pública, una política compleja y de reciente y todavía escasa implantación, que se apoya sobre instrumentos jurídicos (convenios internacionales, leyes, decretos), sobre prácticas administrativas y

principios consolidados (planificación, participación, etc.) y en diferentes conocimientos científicos, en aportaciones necesariamente pluridisciplinares.. En tanto que función pública o política, la ordenación del territorio es, sobre todo, un instrumento no un fin en sí mismo, un medio al servicio de objetivos generales como el uso adecuado de los recursos, el desarrollo, y el bienestar o calidad de vida de los ciudadanos.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio define la O.T. como "la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad". Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.

Según la Carta Europea, los objetivos de la O.T. son:

- El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones.
- La mejora de la calidad de vida.
- La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.
- La utilización racional del territorio.

Esta nueva visión de la planificación del territorio requiere sin duda algunos nuevos instrumentos de gestión, lo cual está resultando bastante complicado de crear: mancomunidades de servicios, consorcios metropolitanos de transporte, son algunos de los nuevos instrumentos de gestión que se han diseñado, pero que resultan a todas luces escasos para abordar los nuevos retos que se abren a la gestión del territorio y que tienen que ver con lo que más adelante mencionamos: la gestión de lo complejo, la gestión de los procesos.

En la actualidad, la gestión del territorio sigue respondiendo básicamente a una gestión de cosas u objetos: carreteras, que lo planifica y gestiona un nivel de la administración (normalmente asociado al gobierno estatal y en nuestro caso también foral) el suelo que lo planifica y gestiona el municipio, los montes, el agua, el transporte, o cualquier otro elemento u objeto que queramos analizar, veremos que es planificado y gestionado de un modo compartimentado y disperso. En definitiva, parcelado tanto en su planificación como en su gestión.

Mientras tanto la evolución económica y tecnológica va dibujando nuevas maneras de gestión que tienen más que ver con procesos que con objetos.

Hoy el reto de cualquier gestor público está en ser capaz de gestionar los procesos clave que permiten avanzar a una sociedad: competitividad, sostenibilidad, bienestar, calidad de vida, innovación, aprendizaje...., donde los límites del espacio son variables en función de las acciones que deban ejecutarse para gestionar el proceso identificado: análisis, planificación, implementación, gestión, evaluación..

Esta visión representa un salto cualitativo sin precedentes en la gestión del territorio ya que admite la complejidad de los procesos que tienen lugar en el mismo y la interactividad entre los mismos.

Estamos viviendo una profunda transformación de todos y cada uno de los elementos tradicionales que han configurado las actividades y asentamientos en el territorio, debido fundamentalmente a la revolución tecnológica que estamos viviendo y que se caracteriza en opinión de expertos como Manuel Castells en que es una revolución centrada sobre el proceso más que sobre el producto, lo que está en definitiva cambiando es la forma de hacer las cosas más que lo que se hace y la nueva materia prima para modificar la forma de hacer es sin duda alguna la información.

En definitiva, que cuando abordamos la ordenación del territorio debemos tener en cuenta dos aspectos principales, un primer aspecto relacionado con la perspectiva con la que miramos el territorio: como un repositorio de objetos, o como soporte de desarrollo de procesos y un

segundo aspecto que trata de reflexionar sobre los instrumentos que actualmente disponemos tanto para ordenar el territorio como para gestionarlo.

Si tomamos como hilo conductor de nuestra reflexión el primero de los aspectos que puede ser central, puesto que probablemente entenderlo de una u otra manera nos lleva a plantearnos la validez u obsolescencia de los instrumentos de que disponemos, iremos comprobando que, tanto desde una perspectiva más amplia como puede ser la Unión Europea como desde una perspectiva más centrada en los Estados, el enfoque de la ordenación del territorio se va orientando hacia el concepto de cohesión territorial: entre Estados dentro del contexto de la Unión Europea, entre regiones dentro de un País, entre espacios urbanos-no urbanos dentro de una región.

Las primeras propuestas referentes al desarrollo espacial en el contexto de la Unión Europea datan de la década de los 60, con el Plan europeo de ordenación territorial, elaborado por el Parlamento Europeo.

Los documentos "Europa 2000" y "Europa 2000 +" de la Comisión Europea, dieron un impulso decisivo a la instauración de una política concertada respecto al papel del desarrollo territorial en el contexto de la ampliación de la Unión Europea. El Consejo de Lieja de 1993 fue el punto de partida para la elaboración de la Perspectiva europea de ordenación territorial propiamente dicha. Desde entonces, las Presidencias sucesivas, asistidas por el Comité de ordenación territorial compuesto por representantes de la Comisión y funcionarios nacionales, elaboraron varios proyectos hasta la adopción final de la PEOT (Perspectiva Europea de Ordenación Territorial) en Potsdam en mayo de 1999, en el Consejo informal de los Ministros responsables de ordenación territorial, del cual se derivó el documento de "Estrategia Territorial Europea", cuyos objetivos principales son:

1. Mostrar la dimensión europea de las políticas territoriales y la dimensión territorial de las políticas europeas.
2. Provocar la reflexión y debate sobre la contribución de la ordenación del territorio a los objetivos de la Unión Europea.
3. Facilitar un marco de referencia para la coherencia y complementariedad de las actuaciones.
4. Promover estrategias multisectoriales

Los principios políticos en los que se sustenta esta Estrategia son:

- Promover un desarrollo equilibrado y sostenible.
- Contribuir a la cohesión económica y social.
- Conseguir un aumento de la eficacia de las políticas sectoriales.
- Respetar el principio de subsidiaridad.

Ya en 1994, los Ministros responsables de ordenación del territorio acordaron los tres principios o directrices de la política de desarrollo territorial de la UE y que forman parte del desarrollo de la ETE:

- El desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación entre campo y ciudad
 - Desarrollo territorial policéntrico y equilibrado de la UE.
 - Ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas.
 - Desarrollo endógeno, diversidad y eficacia de los espacios rurales.
 - Asociación entre el campo y la ciudad
- La garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento
 - Un planteamiento integrado para mejorar la conexión a las redes de transporte y el acceso al conocimiento.
 - Desarrollo policéntrico: modelo para una mejor accesibilidad.
 - Utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras.
 - Difusión de la innovación y el conocimiento
- El desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural.
 - Naturaleza y patrimonio cultural: potenciales de desarrollo.
 - Conservación y desarrollo del patrimonio natural.
 - Gestión de los recursos hídricos: un reto particular para el desarrollo territorial.
 - Gestión creativa de los paisajes culturales.
 - Gestión creativa del patrimonio cultural.

La puesta en marcha de esta Estrategia ha evolucionado en el desarrollo de instrumentos técnicos, puesto que los políticos y administrativos están en manos de los Estados miembros,

siendo el referente principal ESPON (European Spatial Planning Observation Network, <http://www.espon.eu/>)

Los elementos de debate centrales pueden actualmente concentrarse en las diferentes visiones respecto de cuáles son los elementos clave que posibilitan la cohesión territorial, incluso la discusión de qué se entiende por cohesión territorial.

Para la Unión Europea la cohesión territorial tiene por objetivo contribuir al desarrollo armonioso y equilibrado de la Unión mediante:

- la reducción de las desigualdades económicas y sociales,
- la prevención de los desequilibrios territoriales desde su inicio y
- la mayor coherencia entre las políticas sectoriales con impacto territorial y la política regional.

“La cohesión territorial también debe contribuir a mejorar la integración territorial y fomentar la cooperación entre regiones.” (Consejo de Ministros, presidencia irlandesa 2004).

En el seno de la Unión Europea se han definido los elementos que intervienen en los procesos de cohesión territorial (ETE) y se han articulado sucesivamente todo un conjunto de programas e iniciativas (fondos estructurales, fondos de cohesión, Redes transeuropeas y PAC principalmente, aunque también habría que mencionar otras iniciativas como la red Natura 2000) que han incidido directamente en las políticas de ordenación territorial de los estados Miembros.

La Unión Europea ha ido definiendo sus prioridades socioeconómicas a la vez que atiende los procesos de ampliación. El nuevo marco de referencia es la “Estrategia de Lisboa-Gotemburgo: crecimiento y empleo”

a la cual asocia el criterio de cohesión proponiendo unas directrices estratégicas para el periodo 2007-2013 que están actualmente en proceso de negociación. Esta estrategia señala:

«Europa debe renovar las bases de su competitividad, aumentar su potencial de crecimiento y su productividad y reforzar la cohesión social apostando, sobre todo, por el conocimiento, la innovación y la valorización del capital humano.Para alcanzar estos objetivos, la Unión debe movilizar aún más todos los medios nacionales y comunitarios adecuados –incluida la política de cohesión– en las tres dimensiones, económica, social y me-

«...dioambiental, de la estrategia para explotar mejor sus sinergias en un contexto general de desarrollo sostenible».....Y con este modelo como referencia propone la perspectiva territorial de las políticas sectoriales.(en el Consejo europeo de Gotemburgo en 2001 es cuando se incluye la dimensión ambiental de la estrategia de Lisboa).

Estas directrices estratégicas que contemplan la dimensión territorial de las políticas de cohesión están siendo el referente para analizar la realidad europea desde el punto de vista territorial en el cual juega un papel importante ESPON, en cuanto que señala los déficit que encuentra en los territorios en todo lo que tiene que ver con las estrategias de crecimiento y empleo. En esta dimensión territorial tienen en cuenta las ciudades y su contribución al crecimiento y el empleo, la cooperación transfronteriza, la cooperación transnacional y la cooperación interregional.

Si esta es la perspectiva desde la Unión Europea del desarrollo territorial como expresión de las políticas de cohesión, no teniendo competencias en ordenación, la tendencia más extendida sobre la ordenación del territorio en la mayoría de los Estados miembros de la UE, es que han seguido un camino de traspaso de competencias hacia la escala regional. Pudiendo distinguirse dos grandes grupos de países:

1. Países donde predomina la planificación física a escala regional y subregional, que tienen una larga tradición descentralizada, donde las regiones tienen amplias competencias sobre la ordenación de su propio territorio y donde se elaboran planes territoriales, el caso de ejemplo podía ser Alemania.
2. Otro grupo en que predominan las estrategias dirigidas al desarrollo socioeconómico regional, que se da en países con estados centralizados. La administración central es la que pone en marcha las medidas destinadas a la cohesión territorial, que podía ser el caso de Francia (el dato que corrobora esta afirmación es que desde este año 2006, la DATAR se ha convertido en la DIACT :Delegación Interministerial para la Ordenación y Competitividad territorial. La competitividad se convierte en el factor central de búsqueda de cohesión entre territorios y en consecuencia de la ordenación territorial).

Actualmente se observa una clara tendencia a aunar ambos planteamientos. Los planes territoriales en la línea de la planificación física de usos del suelo tienden a complementarse con medidas dirigidas al desarrollo económico, al aprovechamiento del potencial endógeno, a la diversificación de la base económica, teniendo en cuenta la dimensión ambiental de todo ello.

De lo que se trata en definitiva a la hora de determinar las tendencias de ordenación territorial en Europa es saber y conocer en cada caso:

- el reparto competencial en los diferentes niveles de la administración sobre los instrumentos de ordenación del territorio y
- qué enfoque predomina a la hora de abordar los procesos de ordenación territorial: un enfoque para organizar y “ordenar” piezas separadas de articulación del territorio o un enfoque más estratégico dirigido a conformar un modelo de País hacia el cual dirigir las actuaciones en el territorio (integrando la perspectiva socioeconómica).

Si mantenemos el foco de interés de esta aportación en las tendencias de la ordenación del territorio en Europa, diríamos que lo primero que deberíamos como País es identificar los elementos que subyacen detrás de nuestra cohesión territorial y cuáles son los factores ligados a la socioeconomía que posibilitan pensar en un desarrollo económico sostenido para tod@s en el contexto internacional, y posteriormente mirar hacia el territorio como el elemento clave a través del cual construir nuestra propia estrategia de respuesta, siendo conscientes de formar parte de una red territorial mucho más amplia, sujeta a otras visiones.

Ordenación del Territorio para una Euskal Herria sostenible. (Jose Allende)

El autor intenta reflejar una serie de criterios y consideraciones que, centrándose en la C.A.V, están concebidas para ser válidas y referenciales para Euskal Herria.

Estima que la ordenación territorial sostenible dispone de un conjunto de enfoques y atributos comunes para los tres territorios. Sin embargo, desvincula de ello la cohesión, considerando que va requerir un largo e intenso esfuerzo colectivo de carácter cultural, social, económico e institucional.

Por lo tanto, plantea la idea de que una Euskal Herria con una O.T sostenible debe iniciar sus pasos con una C.A.V que disponga de una O.T sostenible. De tal modo, presenta varias propuestas abiertas para debate y reflexión. Subraya, entre otras las siguientes cuestiones: la artificialización del suelo en un territorio limitado como es el nuestro; la falta de un enfoque de sostenibilidad, y su aplicación en las políticas de ordenación; la reestructuración territorial basada en las comarcas; la participación social en los procesos de planificación; la preservación de las

actividades agropecuarias; y el replanteamiento de las grandes infraestructuras de comunicaciones de manera que sean sostenibles y cohesionantes.

Desde esa perspectiva plantea dar respuesta a cuestiones como la evolución demográfica que se desea para el futuro, la distribución demográfica en el territorio y su modelo, los ejes geográficos a desarrollar, las actividades económicas a potenciar.

Destaca la necesidad de apostar por un modelo económico basado en la sociedad del conocimiento y no en uno que haga un uso intensivo del territorio, alertando de que si se sigue por la senda que hasta ahora ha predominado, pondríamos en riesgo el desarrollo racional futuro y su sostenibilidad.

En consecuencia, considera necesario debatir sobre el modelo de distribución territorial de la población y los asentamientos humanos así como sus actividades, desde la perspectiva de esa nueva sociedad del conocimiento insertada de lleno en el paradigma del desarrollo sostenible, compatible con el modelo de pequeña y mediana empresa vasca.

Critica el concepto de "Euskal Hiria" promovido por el Gobierno Vasco, estimando que resulta un fetiche para disfrazar una política que no es ni racional ni sostenible.

Finaliza planteando que en el caso de la C.A.V y de Euskal Herria resulta prioritario la conservación del territorio sin artificializar, una reflexiva limitación en el consumo de nuevos suelos, la reutilización de suelos ya urbanizados, la consecución de asentamientos urbanos compactos y no dispersos, la búsqueda de actividades económicas y servicios que prioricen el tamaño y las características específicas de este territorio, la preservación y conservación de los espacios naturales y rurales, la preservación de suelos vírgenes o destinados a usos agropecuarios, bosques, humedales, pastos, litoral, montañas... En suma preservar con especial mimo el capital físico y natural existente, como premisa en la definición del modelo de ordenación territorial sostenible para la pequeña Euskal Herria.

Hablar hoy de una política de O.T para Euskal Herria es una utopía. Aunque es obvio también, como decía Lamartín, que "la utopía es una verdad prematura"...

En la presente comunicación voy a ser pragmático en extremo. Intento reflejar una serie de criterios y consideraciones que, centrándose en la C.A.V, están concebidas para ser válidas y referenciales para Euskal Herria.

A corto y medio plazo, según mi criterio, la política de O.T seguirá estando compartimentalizada desde tres unidades territoriales: C.A.V, Nafarroa e Iparralde. Mi planteamiento avanza una serie de reflexiones, criterios y propuestas para la C.A.V, válidas para la perspectiva de una Euskal Herria futura reunificada.

La ordenación territorial sostenible dispone de un conjunto de enfoques y atributos comunes para los tres territorios hoy, política y administrativamente, desintegrados. Otra cosa es la cohesión, que va requerir un largo e intenso esfuerzo colectivo de carácter cultural, social, económico e institucional.

Por lo tanto, una Euskal Herria con una O.T sostenible debe iniciar sus pasos con una C.A.V que disponga de una O.T sostenible. De manera muy esquemática mis propuestas abiertas pueden presentarse para debate y reflexión así:

- El territorio es un recurso cada vez más escaso, particularmente en países pequeños, montañosos y fuertemente urbanizados como Euskal Herria. Este territorio crecientemente artificializado y crecientemente limitado en cuanto a sus dimensiones físico-territoriales, está sujeto a presiones de uso y ocupación cada vez mayores, lo que deteriora paulatinamente el medio físico y natural, sus recursos y su biodiversidad. Paradójicamente, la población decrece durante, al menos, los últimos 20 años.
- La O.T que se lleva a cabo en cada territorio de Euskal Herria carece de ese enfoque desde la sostenibilidad, lo que está resultando particularmente grave y preocupante en la C.A.V.
- La O.T como política que es, debe incorporar entre sus fines, objetivos y criterios, la compleja y diversa casuística del paradigma del desarrollo sostenible, orientando e impregnando, desde el inicio, la concepción y elaboración de las políticas sectoriales en su territorialización.
- En la propuesta sobre la O.T sostenible para Euskal Herria entiendo crucial el debate pendiente sobre la necesaria reestructuración territorial recuperando la comarcalización eventual del territorio, por sus evidentes ventajas socio-económicas, ambientales, culturales, político-administrativas... y para una más

adecuada y eficiente implementación del desarrollo sostenible desde la escala local-regional. Apertura de un debate sobre nuestro modelo de vertebración institucional territorial, situando la “comarca” en el centro del debate.

- La planificación urbana-regional no es neutral en absoluto. De ninguna manera debe considerarse como una tarea exclusiva de técnicos o de especialistas, sino como un verdadero proceso social donde los conocimientos técnicos e instrumentales se subordinan en su utilización a la definición y logro de unos objetivos sociales, económicos, ambientales, culturales y políticos, previamente definidos a través de un profundo y extensivo proceso participativo.
- La nueva senda de la sostenibilidad territorial en Euskal Herria exige, particularmente, además de profundizar en los límites del crecimiento y en la teoría de umbrales, la protección y promoción de las actividades agropecuarias de nuestros territorios rurales, la especial preservación, protección y recuperación de nuestros valiosos recursos naturales y paisajísticos y la preservación histórico-cultural de nuestras señas de identidad, tan presentes en la biodiversidad territorial de Euskal Herria.
- Las grandes redes de infraestructuras de comunicaciones actuales y previstas (Autopistas, TAV, Plataf.Logísticas, etc) deben replantearse y reconsiderarse con el objetivo de estructurar y vertebrar el territorio de Euskal Herria con criterios de sostenibilidad y cohesión, apoyando el desarrollo regional equilibrado, viable a largo plazo y respetuoso con el medio físico y natural. La actual estrategia se aleja de estos criterios potenciando la movilidad insostenible, depredadora del territorio y desarrollista. La potencialización de un nuevo sistema de accesibilidad sostenible en el que primen los desplazamientos en modos no motorizados y los trasportes colectivos en las áreas urbanas, así como el ferrocarril y el transporte marítimo, aparece como la opción más aceptable.

El modelo territorial a debate:

El modelo territorial actual de la C.A.V, de Iparralde y de Nafarroa debería ir adecuándose a ese futuro integrado y vertebrado bajo criterios comunes. En esta iniciativa los términos del debate deberían

iniciarse teniendo en cuenta al menos los siguientes aspectos, propuestas y reflexiones, en el marco obligado del nuevo paradigma del desarrollo sostenible.

En este momento y, al menos, durante la próxima década, el modelo de la O.T de la C.A.V va a estar conformado y dirigido por las Directrices de Ordenación del Territorio (D.O.T), nos guste o no nos guste. La elaboración de las D.O.T, y en este caso su revisión, debería partir de un esquema de supuestos en torno a la deseable evolución del crecimiento o decrecimiento en la población, actividades económicas y tipo de actividades económicas recomendables, dadas las características sociales, económicas y ambientales-territoriales de la Comunidad Autónoma

Vasca en primer término. Y todo ello en el marco del nuevo paradigma obligado del desarrollo sostenible.

- ¿Cuál es la tendencia probable de la evolución de la población y cuál es la recomendable evolución de la población en nuestro territorio?

- A la luz de la capacidad acogida de nuestro territorio, ¿Cuál debe ser la tendencia teniendo en cuenta que disponemos de un territorio muy pequeño y urbanizado, con un medio físico y natural muy valioso pero cada vez más acosado y deteriorado?

- ¿Debemos consolidar la población en sus grandes ciudades? ¿Debemos concentrar la población en las cabeceras comarcales? ¿Debemos potenciar los pequeños asentamientos humanos de las áreas rurales con objeto de recuperar actividades agro-pecuarias y mantener la cultura rural, sin que eso se malinterprete como una vuelta al pasado?

- ¿Debemos potenciar el crecimiento poblacional y la mayor extensión urbana, transformando definitivamente la C.A.V en una gran área metropolitana o debemos de limitar la ocupación y artificialización del territorio rural y natural consolidando rehabilitando y renovando las áreas urbanas existentes?

- ¿Qué modelo de distribución de población y actividad económica resulta más sostenible? ¿Potenciar las grandes áreas urbanas de Bilbo, Donostia, Gazteiz, Iruña, Baiona... o distribuir equilibradamente el desarrollo potenciando las cabeceras comarcales y pueblos de su entorno?

- ¿Qué política de potenciación de ejes debemos priorizar? ¿Reforzamiento del eje hacia

Santander..., hacia Burgos-La Rioja..., hacia Pamplona-Iruña... hacia Baiona... Maule_ Tudela...?

- ¿Qué tipo de actividades económicas o modelo de desarrollo económico debemos potenciar teniendo en cuenta que tenemos un territorio pequeño, muy urbanizado y artificializado ya, con un paisaje y medio natural privilegiado que figura, junto al capital humano, como nuestros dos principales recursos?

Caminamos hacia una sociedad denominada del “conocimiento” en la que la investigación y la educación-formación del capital humano aparece como la variable realmente crucial. Teniendo en cuenta las características de Euskal Herria y dentro de la C.A.V, parece claro, que el futuro de nuestro pequeño territorio debe dirigirse, sin duda, por esa senda.

Si bien es cierto que cada país y pueblo son diferentes y no pueden resolver sus problemas con terapias y estrategias similares, no es menos cierto que el modelo de esa nueva sociedad del conocimiento cuya apuesta reposa sobre el capital social, las capacidades de la sociedad civil con un alto nivel de educación-formación, la innovación y la calidad de vida, encuentra en Euskal Herria los condimentos idóneos para consolidarse.

Euskadi está poniendo en riesgo el desarrollo racional futuro y su sostenibilidad al dilapidar con demasiada alegría y facilidad nuestro recurso natural, económico y social máspreciado, el territorio, junto a sus valiosos recursos físico-naturales. Este País no es Canadá, Francia o Rusia. Es un país muy pequeño, muy artificializado ya y muy frágil y fragmentado. Parece pues razonable que oriente su progreso por la gama que ofrece la nueva sociedad del conocimiento potenciado, como ya se ha señalado, la educación, la innovación, la investigación, el turismo de alto nivel, sus conspicuas características culturales, su medio rural. Ciertamente ello exige también potenciar la productividad con parámetros que no destruyan aquellos recursos máspreciados: la cultura, la biodiversidad, las actividades agro-pecuarias el paisaje, los bosques, el litoral...el territorio. Proteger todo esto es una inversión de futuro basada en un valioso potencial humano que hay que cultivar y favorecer. Como señalaba recientemente el profesor de la universidad de Berkeley, Bradford De Long “Las verdaderas fuentes de crecimiento no deben buscarse en las ofertas ni en las demandas, sino en el cambio tecnológico y organizativo.” (El País, 5 de Julio, 2005.)

Esta nueva sociedad del conocimiento no va a exigir grandes consumos de territorio, promociona actividades con gran valor añadido y poca demanda de suelo, tiene un ratio puestos de empleo/metros cuadrados de suelo muy alto, y destina también una alta valoración a la protección y conservación del medio ambiente físico y natural, así como al mundo rural.

En Euskadi la transformación y el cambio que va a exigir este modelo, va a ser difícil y, en algún caso, puede resultar algo traumático. Pero creo que es inevitable. La madurez política de un Pueblo se mide por su capacidad para pensar a largo plazo.

En consecuencia, es necesario, urgente, debatir sobre el deseable modelo de distribución territorial de población, asentamientos humanos y actividades, desde la perspectiva de esa nueva sociedad del conocimiento insertada de lleno en el paradigma del desarrollo sostenible, compatible con el modelo de pequeña y mediana empresa vasca.

La Comunidad Autónoma Vasca dispone de tres centros urbanos importantes que resultan referentes territoriales-funcionales de primer orden para la región que los circunda: Bilbao, San Sebastián y Vitoria, aunque el sistema polinuclear de Euskal Herria considere también a Baiona, Iruñea y Maule. De estos seis centros urbanos solo dos tienen características metropolitanas. Bilbao con un área metropolitana ya consolidada y San Sebastián, en proceso de formación metropolitana, con un esbozo de corredor conurbado hasta Baiona. Además la C.A.V dispone de un conjunto de cabeceras comarcales bien dotadas y consolidadas que estructuran equilibradamente el resto del territorio, particularmente en Gipuzkoa.

Con este simple y escueto esquema de diagnóstico territorial, disponemos ya de un punto de partida para diseñar y debatir las alternativas y posibilidades más recomendables y sostenibles para el futuro. Por otra parte es conveniente y urgente debatir y clarificar el significado que, desde la perspectiva de la ordenación del territorio, se esconde bajo el críptico término de "Euskal Hiria". Creo que está manejándose de manera harto confusa y equívoca, particularmente desde el propio Gobierno Vasco.

Significa la constatación de que disponemos de un modelo territorial fuertemente interrelacionado y urbanizado, lo que no es necesariamente bueno, o ¿significa que debemos admitir como bueno y promocionar nuestra política territorial hacia la urbanización generalizada?

En este esquema sí soy absolutamente beligerante en contra de favorecer y facilitar la urbanización total de nuestro territorio y su metropolitanización. Creo que este modelo significaría un tremendo error, teniendo en cuenta las características, geográficas, históricas, naturales y la propia idiosincrasia del Pueblo Vasco.

Sorprendentemente está pendiente ese debate real y extensivo, que aborde y clarifique de una vez estas cuestiones trascendentales del modelo territorial de Euskadi, confusas e indefi-

nidas, en torno al alcance y significado del término “Euskal Hiria” en la política territorial de la C.A.V.

-¿Qué significado tiene para el Gobierno Vasco esa palabra fetiche “Euskal Hiria” que frecuentemente se utiliza sin haber definido su alcance y trascendencia para la política territorial de la C.A.V? Y esto es importante pues hay un informe “El proyecto Euskal Hiria/Euskadi Ciudad Global”, Gobierno Vasco, 2002, que en absoluto clarifica nada, resultando de hecho enormemente crítico y evasivo.

-La marca “Euskal Hiria” que A.Vegara, junto al Gobierno Vasco, intenta promocionar ¿constata que la C.A.V está fuertemente urbanizada, nada más, o pretende condicionar la política territorial hacia un modelo que refuerce y promocióne el carácter urbano-metropolitano de todo el territorio de la C.A.V? Este debate pendiente sería enormemente clarificador para orientar la futura política territorial de este, nuestro territorio. El camino que llevamos en la alegre irreflexiva ocupación disparatada del territorio no es ni racional ni sostenible. La superficie artificializada en la C.A.V ha pasado de representar el 5.2% de la superficie total en 1994, a un 6.5% de artificialización en 2005. En solo diez años, de 1994 a 2005, la ocupación de nueva superficie se ha incrementado en un impresionante 25%. Considerando la tendencia regresiva de la población, la geografía montañosa del País Vasco y la preocupante escasez de suelo útil (pendiente no mayor del 15%) en Bizkaia y Gipuzkoa, el dato resulta ciertamente alarmante.

En el caso de la C.A.V y de Euskal Herria resulta prioritario la conservación del territorio sin artificializar, una reflexiva limitación en el consumo de nuevos suelos, la reutilización de suelos ya urbanizados, la consecución de asentamientos urbanos compactos y no dispersos, la búsqueda de actividades económicas y servicios que prioricen el tamaño y características específicas de este territorio, la preservación y conservación de los espacios naturales y rurales cada vez más privilegiados, la preservación de suelos vírgenes o destinados a usos blandos, agro-pecuarios, bosques, humedales, pastos, litoral, montañas... En suma preservar con especial mimo el capital físico y natural existente, como premisa en la definición del modelo de ordenación territorial sostenible para la pequeña Euskal Herria.

Principios de la ordenación territorial

1. El Territorio es un recurso básico e imprescindible.

Los elementos básicos para la vida, el aire que respiramos, el agua que bebemos y los alimentos que consumimos, así como cualquier otro recurso necesario para el desarrollo de la vida tienen su origen en el Territorio. Proteger el medio natural, es, por lo tanto, la principal función de la Ordenación Territorial.

2. El Territorio es un recurso limitado y agotable, no es renovable.

El Territorio en general, y las riquezas que en él residen son limitadas. Una explotación sin control puede llevar a su extinción y provocar consecuencias graves e irreparables. Hay que considerar al Territorio como un recurso limitado y agotable.

3. El Territorio es una realidad compleja y viva de frágil equilibrio.

La diversidad es una característica propia del Territorio. La diversidad es absolutamente imprescindible para la subsistencia, reducir la diversidad provoca daños irreparables en el Territorio. La diversidad de éste, así como el equilibrio de su complejidad son valores a proteger para la supervivencia del Territorio. Es así como entendemos el principio de la sostenibilidad.

4. El Territorio es mas que tierra y suelo, es, también, valores ecológicos, lingüísticos, culturales y antropológicos.

La intervención humana en el Territorio lo transforma y crea características distintivas. Esta intervención se convierte en valor añadido cuando es beneficiosa para el mantenimiento de la diversidad, el equilibrio y la sostenibilidad del Territorio.

5. El Territorio, por tanto, es el fundamento de pueblos y naciones, así como la clave de su subsistencia.

Los pueblos y las naciones no tienen existencia fuera del Territorio. Euskal Herria es y será si habita un Territorio concreto, protegiéndolo, interactuando y viviendo en él.

6. La gestión adecuada del Territorio es la base que sustenta la evolución del medio natural, la economía y la sociedad.

Para la subsistencia y la evolución del Pueblo y la sociedad es imprescindible una gestión completa y adecuada del Territorio. Sea cual fuere el modelo de desarrollo, es necesario que cuente con una participación directa de todos los implicados, así como que esta sea equilibrada.

7. La Ordenación del Territorio es una actividad básica de todas las administraciones públicas.

Las administraciones públicas, desde las locales hasta las de dimensión nacional, han de acordar ordenaciones del Territorio justas, equilibradas, **sostenibles y soportables** para el medio en todas sus actuaciones,

8. La referencia de la Ordenación del Territorio son las comarcas.

Si el Territorio forma parte de la identidad de los grupos humanos, es imprescindible que haya una participación directa de quienes en ella viven. En Euskal Herria son las comarcas el ámbito de ordenación más adecuado, a medio camino entre lo limitado del municipio y lo extenso del Herrialde, más aún cuando las comarcas coinciden con las cuencas de los ríos.

XABIER ISASI BALANZATEGI
Andoain, 09-05-07



Aménagement du territoire en Euskal Herria

Conclusions et réflexions de séminaire
de partenaires de Gaindegia 2006



Prologue

Gaindegia a présenté en 2005 *Begi Saila*, afin d'encourager la réflexion et le débat. Cette même année, nous avons organisé un premier séminaire sur la situation d'*Euskal Herria en Europe*. Les interventions, contributions et principales conclusions du débat soulevé au cours de ce séminaire figurent dans la publication *Euskal Herria, nation au sud-ouest de l'Union Européenne* (www.gaindegia.org). Postérieurement à cette initiative, nous avons constaté l'importance de l'*aménagement du territoire*, raison pour laquelle nous avons décidé de centrer le séminaire de 2006 sur ce thème. Trois communications y ont été présentées, élaborées par Ane Bustinduy, Antxon Lafont et Jose Allende.

Le séminaire de 2006 a débouché sur un nouveau type de documents, que nous avons recueillis dans le présent cahier de travail. Les lecteurs y trouveront les dossiers complets des exposés présentés lors du séminaire, leur synthèse, les conclusions principales qui ont été tirées, l'explication des différents concepts et les principes définis par Gaindegia. *L'aménagement du territoire* est en soi une question très large et de pleine actualité, dont la réflexion est loin d'être achevée. C'est pourquoi, par le biais de *Begi Saila* et des cahiers de travail qui s'y réfèrent, nous tenons à diffuser, d'abord parmi les membres de Gaindegia, puis parmi tous les acteurs économiques et sociaux qui nous entourent, les thèmes que nous considérons intéressants pour le débat sur le développement du Pays Basque. Et nous estimons que le thème retenu à cette occasion est d'importance vitale. Nous espérons qu'il éveillera également l'intérêt des lecteurs et lectrices.

L'aménagement du territoire est un outil fondamental pour la survie et le développement d'Euskal Herria. Il s'agit de la clé pour atteindre la *durabilité* dans toutes ses dimensions :

environnementale, sociale, économique, etc. Mais il peut également s'avérer l'instrument permettant d'approfondir la cohésion entre les différents territoires d'Euskal Herria.

Indépendamment de la conjoncture, Euskal Herria compte sur les conditions nécessaires pour avancer positivement dans le domaine de l'aménagement territorial. Nous vivons, certes, une réalité conflictuelle et complexe et la division et dispersion administratives ne facilitent guère les choses. Mais il est possible, malgré tout, de faire bien des choses, au sein des institutions elles-mêmes, pour commencer.

Nous avons voulu, au départ, aborder cette question selon une approche ouverte, en considérant l'aménagement du territoire dans son sens le plus ample et non exclusivement limité à la *gestion* du territoire, mais en tenant également compte de la perspective économique et environnementale.

Nous avons ainsi opté pour l'approche holistique de l'aménagement du territoire, qui comprend la dimension environnementale, économique et de gestion, outre la sociale, culturelle, anthropologique et linguistique, compte tenu, dans tous les cas, de l'objectif premier : atteindre une Euskal Herria mieux fédérée et compacte. Nous sommes préoccupés par l'impact négatif de l'aménagement du territoire sur l'environnement, ainsi que par son influence négative sur la cohésion économique et sociale de notre peuple. Nous sommes convaincus que l'aménagement du territoire peut constituer un instrument pour la structuration de nombreux domaines et il convient d'en être conscients.

La protection et l'équilibre environnementaux sont étroitement liés aux facteurs socio-économiques. Il faut, par conséquent, encourager la solidarité et la cohésion interterritoriale, afin de surmonter les déséquilibres environnementaux, sociaux, économiques et culturels existants. Et l'aménagement du territoire, s'il est réalisé correctement, peut contribuer énormément dans ce sens.

Nous sommes inquiets face aux carences d'Euskal Herria. Nul doute que le vol d'un papillon en Chine peut déclencher une tempête dans le Nord de l'Europe et cet *effet papillon* nous préoccupe, mais il y a ici, chez nous, toute une série d'*effets* qu'il convient d'analyser et de corriger.

Les principales opérations liées à l'aménagement du territoire concernent notre vie quotidienne, puisqu'elles peuvent bouleverser nos coutumes et transformer notre société. Et un bouleversement de nos coutumes ou la transformation de notre société peut faire varier la manière de gérer le territoire. Il s'agit donc d'aspects indissolubles dont l'orientation dépendra de nous. Nous ne croyons pas au destin et nous pensons, par conséquent, que rien n'est



préalablement écrit. Nous comptons des exemples très proches (l'euskara), qui montrent que le résultat n'est pas toujours celui espéré. Il y a un siècle et demi, les experts auguraient la disparition de l'euskara et leurs arguments semblaient de poids. Et, cependant, l'euskara n'a pas disparu. Et si nous avons été capables de récupérer l'euskara, du Nord au Sud et de l'Est à l'Ouest, au-delà des frontières et des obstacles, nous pouvons faire de même dans d'autres domaines.

Nous estimons que la réflexion autour de l'aménagement du territoire peut donner lieu à d'intéressantes contributions pour le développement économique et social d'Euskal Herria.

Le contenu de ce document, élaboré par Gaindegia, ne représente qu'une partie d'une réflexion plus ample. Si ce thème vous intéresse ou si vous souhaitez nous faire parvenir vos contributions vous pouvez utiliser notre site Web. Nous serons ravis de connaître vos opinions, commentaires et suggestions.



Introduction

Le thème de l'aménagement du territoire d'Euskal Herria permet à Gaindegia d'ouvrir ses *Cahiers de Travail*, dont l'objectif est de recueillir en une seule publication toutes sortes d'information créée par Gaindegia autour de divers sujets, de façon claire et ordonnée.

La publication que vous avez entre les mains rassemble ainsi tous les documents dérivés du séminaire des membres de Gaindegia de 2006. Ce séminaire a éveillé une réflexion importante sur l'aménagement territorial chez les membres présents et, par conséquent, a permis de définir les principes du thème pour Gaindegia.

La finalité des cahiers de travail étant de rassembler et de compléter les documents existants, les textes sont publiés dans leur langue d'origine, accompagnés, le cas échéant, de leur(s) traduction(s).

Premièrement, ce numéro présente les allocutions des membres Antxon Lafont, Ane Bustinuy et José Allende (dans leur langue originale, c'est-à-dire en espagnol), puis l'explication des différents concepts et les principes définis par Gaindegia sur l'aménagement du territoire ; ces deux derniers documents sont publiés en euskara, en espagnol et en français.

Sur le site internet de Gaindegia www.gaindegia.org, en plus de trouver des informations supplémentaires sur le sujet, vous pourrez également consulter l'information tirée du premier séminaire et des recherches sur les thèmes stratégiques économiques et sociaux d'Euskal Herria -démographie, agriculture, indicateurs statistiques unifiés pour les sept provinces, etc.-.



Explication des concepts

Parler d'Aménagement du Territoire c'est aborder deux concepts : *territoire* et *aménagement*. Dans le présent document, nous avons retenu la suivante définition du concept de territoire⁶:

Espace géographique lié à un être, une communauté, langue ou entité physique ou virtuelle déterminé. Il peut s'agir de la demeure d'une espèce animale ou végétale, ou du domaine linguistique dans lequel développe ses traditions tout groupe humain. Dans le cas d'un ensemble complexe de personnes, formant une nation, peuple ou société, le *territoire* devient l'embryon d'un projet commun. Dans cette perspective, le territoire est le support et la ressource fondamentale et, à la fois, la demeure, le paysage propre et l'axe de la mémoire individuelle ou collective. En d'autres termes, le territoire est l'espace géographique dans lequel habite le peuple et qui le fait vivre et dont la gestion vise la survie et le bien-être de la communauté et des personnes qui l'intègrent.

Les langues dominantes de notre environnement utilisent les termes suivants pour définir ce concept : *aménagement du territoire (fr)*, *regional (country) planning (en)*, *Raumordnung* et *Raumplanung (de)*. Mais s'agit-il réellement de la même chose ?

Avant de parler d'aménagement du territoire, il convient de clarifier trois concepts, afin d'éviter certains recoupements et malentendus : *organisation territoriale*, *planification territoriale* et *gestion territoriale*. Ces trois concepts s'inscrivent dans le concept plus ample

⁶ Iber, *Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia*, Barcelona: n° 16, abril 1998. Nuevas fronteras de los contenidos geográficos, p. 19-31

d'aménagement du territoire, qui couvre les activités d'*organisation*, de *planification* et de *gestion* du territoire. Cette explication peut nous servir à distinguer les concepts en soi, mais nous avons constaté, dans la documentation consultée, que bien souvent ces concepts se recoupent et se confondent, tant en euskara qu'en espagnol, français ou anglais. Gaindegia a décidé de centrer sa réflexion sur le concept le plus ample : l'aménagement du territoire.

Il faut mentionner que l'aménagement du territoire couvre la nature et les êtres humains. L'aménagement du territoire définit, par conséquent, aussi bien l'organisation des êtres humains que celle des fleuves et des montagnes. Le fleuve peut être considéré comme frontière ou comme connexion, en fonction de l'aménagement visé. Il peut donc constituer tant un lien d'union entre les citoyens qu'un élément séparateur. Les Basques, nous avons été connus tout au long de l'histoire comme les habitants de part et d'autre des Pyrénées, rassemblés autour de la montagne. Actuellement, l'aménagement du territoire a transformé bien souvent ces montagnes en frontières. De là l'importance transcendante de l'aménagement du territoire pour l'avenir et le progrès de notre peuple.

Chaque langue présente ses propres particularités et elle est liée à une perspective culturelle et politique déterminée. Ainsi, dans les pays anglo-saxons, c'est le terme *planification* (*planning*) qui domine, devant ceux d'*organisation* et de *gestion*. Dans les zones sous influence francophone et espagnole, cette différence entre *planification* et *aménagement* met en évidence les différentes manières d'aborder la question. Il est vrai que ces deux termes peuvent être considérés équivalents, mais ils présentent toutefois, dans le sens le plus strict, une légère nuance. Dans les zones francophones et sous influence espagnole, l'État se réserve de manière implicite les principales compétences en matière territoriale. La *société politique*, comme dirait Lafont, s'approprie de l'aménagement, l'organisation, la planification et la gestion du territoire.

Dans le cas de l'euskara, ces concepts sont totalement nouveaux et il n'existe donc pas de référence ni de critères clairs ; nous sommes complètement à la merci de nos langues voisines. Faute d'autres références, nous avons adopté la terminologie suivante :

- Lurralde-antolamendua (*aménagement, ordenación*)
- Lurralde-antolaketa (*organisation*)
- Lurraldearen planifikazioa (*planning*)
- Lurraldearen gestioa

Nous sommes conscients de l'origine française du terme « aménagement du territoire », de même que du fait que c'est dans les pays anglophones que les technologies et outils de gestion de planification territoriale se sont particulièrement développés, raison pour laquelle nous, les Basques, devons y recourir.

Toutefois, malgré l'importance du débat terminologique, nous ne pouvons nous contenter de ces termes. Euskal Herria se trouve actuellement intégrée dans l'aménagement territorial de France et d'Espagne et l'objectif de Gaiendegia est d'encourager le débat sur un *aménagement territorial* propre à Euskal Herria et de réfléchir sur le modèle d'avenir et de progrès que nous souhaitons pour notre peuple.



Exposés sur l'aménagement du territoire

Le séminaire de Gaindegia, célébré le 16 décembre 2006, a compté trois communications qui ont permis de situer la question.

Antton Lafont a exposé la notion théorique du concept, Ane Bustinduy a décrit les tendances actuelles au sein de l'Union Européenne et José Allende a présenté les questions à débattre pour un aménagement durable. Le présent chapitre vise à exposer, en résumé, le contenu de ces communications. Nous recommandons, toutefois, la lecture des textes originaux, qui sont disponibles sur notre site Web www.gaindegia.org.

Différents types d'Aménagement du Territoire (Antxon Lafont Mendizabal)

Selon l'auteur, la notion d'Aménagement du Territoire est plurielle. Il constate que les besoins vitaux, tant des êtres humains que des animaux, ont conduit les uns et les autres à organiser leurs territoires, afin de pouvoir s'alimenter et se reproduire.

L'HOMO SOCIALIS (néologisme utilisé par l'auteur pour exprimer le caractère social de l'Homo Sapiens), alors qu'il prenait conscience de ses « safety needs » (selon la pyramide de Maslow), voyait ses conflits se transformer en affrontements

lorsqu'il s'agissait d'organiser-d'aménager le territoire. Et au fur et à mesure de sa progression sur la Pyramide de Maslow, d'autres types d'Aménagement du Territoire surgissaient.

Il propose, pour commencer, de faire la distinction entre l'Aménagement du Territoire matériel et immatériel.

Parmi les Aménagements du Territoire matériels, il mentionne l'Aménagement du Territoire vital, avec son objectif de *famine zéro*, que visent les organismes internationaux ; l'Aménagement du Territoire défensif et sa conséquence, l'Aménagement du Territoire expansionniste ; les Aménagements du Territoire structurants, dont découlent plusieurs types d'Aménagements du Territoire à caractère économique. L'auteur estime que les Aménagements du Territoire structurants sont ceux qui exercent la plus grande influence et il revendique, par conséquent, la nécessité de les définir avec la participation de la société civile et en limitant l'intervention de la société politique.

Pour ce qui est des Aménagements du Territoire immatériels, il souligne qu'il s'agit des plus perverses, vu leurs répercussions culturelles, voire ethniques, dans le cas des Aménagements Territoriaux coloniaux, qui reposent sur l'idée de leurs effets positifs sur les colonisés. Et il cite l'exemple d'Euskal Herria et les épisodes de colonisation qu'il ne cesse de subir.

Et, pour terminer, il insiste sur la nécessité d'aménager le territoire comme forme de subsistance, en alertant sur le risque de ne pas le faire, qui peut entraîner la disparition du Territoire, voire de sa propre HISTOIRE. Raison pour laquelle il estime que les Aménagements du Territoire futurs doivent se faire sur la base de l'identité spécifique et d'un critère d'authentique durabilité. Et, pour ce faire, la Société Civile doit nécessairement participer au processus d'Aménagement du Territoire et exercer son contrôle sur la Société Politique générée par l'Aménagement du Territoire.

⁸El tratamiento epistemológico de la noción de Ordenación Territorial (OT) tiene su paso obligado por el análisis de los fundamentos históricos de la noción plural de OT.

⁸ Le texte est dans la langue d'origine

Desde que existe vida en el planeta se constatan reflejos de OT que aseguran la supervivencia en animales dichos racionales pero también en animales irracionales a los que generosamente se les atribuyen reacciones instintivas pero se les niega inteligencia. Invertebrados disponen, para uso propio, de superficies de cultivo de champiñones a los que recurren para alimentarse. También cuidan de pulgones de los que se nutren en la medida de sus necesidades vitales.

Se trata ni más ni menos de organizaciones de territorios.

El HOMO SOCIALIS, permítanme este neologismo, gracias al que el Homo Sapiens ha podido sobrevivir, supo conciliar entre individuos necesidades a veces divergentes, aunque la conciliación correspondió al deseo del más fuerte del momento.

Mientras que las necesidades vitales o Physiological Needs de la Pirámide de Maslow (http://es.wikipedia.org/wiki/Pir%C3%A1mide_de_Maslow) estaban cubiertas pocos conflictos fueron generados por la limitación de recursos. El HOMO SOCIALIS matizaba los desequilibrios. Fue a partir de la expresión de los Safety Needs, destinados a posicionarse con seguridad en un colectivo que los conflictos pasaron a confrontaciones en el momento de Organizar - Ordenar el Territorio.

Esas dos necesidades citadas representaron el primer nivel de la ordenación, la Organización Vital del Territorio (OT).

Otras OT surgieron a medida que el HOMO SOCIALIS recorría en altura la Pirámide de Maslow.

Si he pensado en sistematizar los conceptos de la noción plural de OT es porque cada tipo de OT determina históricamente y culturalmente el sujeto de decisión de la operación de OT que además exige una metodología específica de tratamiento. Es mi hipótesis de trabajo.

Simplificando nociones y conceptos dada la limitación de tiempo acordada a esta exposición, el estilo cercano al telegráfico será el utilizado en las líneas siguientes.

La división en tipos de OT que propongo corresponde a una caracterización primaria: **material o inmaterial.**

En la primera sistematización figuran la **OT Vital** de necesidad que buscaría el Hambre cero. La decisión de puesta en marcha de ese tipo de OT correspondería a Organismos internacionales, es decir, desgraciadamente, a los colectivos políticos de países que representan a menos del 20 % de la superficie de la Tierra y que detienen más de 80% de su riqueza.

Se trata de acciones internacionales dichas caritativas que ganarían con ser sencillamente y nada menos que solidarias.

Remontando el eje de la pirámide y atravesando los planos de las necesidades de Maslow encontramos las OT defensivas y su consecuencia las OT expansionistas. En esta categoría se encuentran las consecuencias de las Guerras de Religión y de las Guerras de Colonización bajo la forma de OT decididas por el país vencedor-invasor.

Dos nuevos tipos de OT aparecen en cuanto los Territorios adquieren personalidad estatal. Se trata de dos formas entre las OT estructurantes. En esta categoría aparecen las **OT de concentraciones humanas con finalidades económicas y las OT especulativas**. Estos dos tipos de OT son decididos por la Sociedad política pero exigirían que la Sociedad Civil se movilice e intervenga en la determinación de las planificaciones que las generan.

Es frecuente la confusión entre Planificación y Ordenación del Territorio. No tendría que haber OT sin previa Planificación de manera a respetar la coherencia necesaria entre diferentes Ordenaciones, a menudo, de un mismo territorio.

Si en las antes citadas OT concebidas sin la participación de la Sociedad Civil, únicamente la Sociedad política y su aliada oportunista la entidad económica intervenía, es en las **OT estructurantes** que la Sociedad Civil debe de imponerse, una de las razones de esa necesidad siendo provocada por el hecho de que el colectivo político tiene su vida limitada, en principio, por duraciones de legislaturas, es decir, entre cuatro y seis años según los Territorios. Incluso añadiendo estos períodos, lo que se generaliza con la expresión "hacer carrera política". La Sociedad Civil cubre períodos más largos que corresponden a los de duración de los efectos de una operación de OT del orden de los veinte a treinta años.

Dejo para el final el tipo de OT cuyos efectos son más perversos. Se trata de las **OT inmateniales** que tienen repercusión cultural e incluso étnica. La perversión del concepto llega hasta la dialéctica de justificación de la OT colonial por los buenos efectos de la obra del colonizador, es decir, gobernante. El debate está ya servido en los estados europeos de tradición colonial. Los ejemplos de colonización cultural y de sus intentos repetidos los sufrimos en cada episodio de nuestra existencia en todos los Territorios de Euskal Herria.



Existen OT que han conseguido preservar identidades a pesar de sus efectos estructurantes. La Hansa Anseática es uno de ellos pero son excepción.

La clasificación en tipos de OT, que propongo, no realizada hasta ahora, no corresponde a un ejercicio mental. Está destinado a trabajar sobre las bases de apoyo de metodologías de determinación y de decisión de operaciones de OT cuyas repercusiones políticas son considerables.

Los diferentes tipos de OT determinarán criterios fundamentales en su evaluación. La HISTORIA se regenera permanentemente con sus historias. La HISTORIA es hermafrodita e ignora al que se queda al borde del camino sin moverse para ordenar su Territorio en Territorios extensos que la Historia pone en relieve, es decir, sin moverse para crear que será una de las Historias de la GRAN HISTORIA, la del HOMO SOCIALIS cierto pero con su identidad específica y con un imprescindible criterio de verdadera sostenibilidad para su desarrollo por medio de organizaciones y Ordenaciones del Territorio adecuadas a ese tipo de desarrollo. Nuevos contratos sociales serán necesarios pero a condición de una intervención activa de la Sociedad Civil como controladora de la Sociedad Política que genera la OT, es decir, como parcialmente conceptora de cada nuevo Contrato Social condición de apertura de los proyectos de la planificación que conduce a la OT.

Tendances d'Aménagement du Territoire dans l'Europe actuelle (Ane Bustinduy)

L'auteur part du fait que les concepts et outils appliqués dans les dernières décennies à la gestion du territoire sont devenus obsolètes. Elle prend comme référence la Charte Européenne d'Aménagement du Territoire, qui définit ce dernier comme « l'expression spatiale des politiques économiques, sociales, culturelles et écologiques de la société ». Selon cette Charte, les objectifs de l'Aménagement du Territoire sont les suivants :

- Le développement socio-économique équilibré des régions.
- L'amélioration de la qualité de vie.
- La gestion responsable des ressources naturelles et la protection de l'environnement.

- L'utilisation rationnelle du territoire.

Ce changement de vision, provoqué par l'évolution économique et technologique, fait surgir de nouvelles formes de gestion, davantage centrées sur les processus que sur les objets. L'auteur estime que l'enjeu, aujourd'hui, pour tout gestionnaire public, est d'être capable de gérer les processus-clé permettant à la société d'avancer : compétitivité, durabilité, bien-être, qualité de vie, innovation, apprentissage...

Elle passe rapidement en revue les principaux faits remarquables au sein de l'Union Européenne en matière d'Aménagement du Territoire, tels que notamment les documents « Europe 2000 » et « Europe 2000 + » de la Commission Européenne ; la PEOT (Perspective Européenne d'Aménagement du Territoire), dont découle le document « Stratégie Territoriale Européenne » du Conseil informel des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire... Ou encore, la création de l'ESPON (European Spatial Planning Observation Network, <http://www.espon.eu/>).

Pour l'Union Européenne, la cohésion territoriale vise à contribuer au développement harmonieux et équilibré de l'Union, par :

- la réduction des inégalités économiques et sociales,
- la prévention des déséquilibres territoriaux dès le départ,
- une plus grande cohérence entre les politiques sectorielles à impact territorial et la politique régionale.

Actuellement, les plans territoriaux orientés vers la planification physique de l'utilisation du sol tendent à être complétés par des mesures visant le développement économique, l'utilisation du potentiel endogène, la diversification de la base économique, compte tenu également de la dimension environnementale.

L'auteur constate que, si l'on prend comme référence la tendance européenne, il nous faudrait, en premier lieu, en tant que Pays, commencer à identifier les éléments sous-jacents de la cohésion territoriale et les facteurs liés à la socio-économie, permettant d'envisager un développement économique durable pour tous et toutes dans le contexte international et de considérer, ensuite, le territoire comme l'élément-clé nous permettant de construire notre propre stratégie de réponse, tout en étant conscients que nous faisons partie d'un réseau territorial plus ample, obéissant à d'autres visions.

⁹Cuando hablamos de territorio, lo entendemos en su sentido amplio, como espacio físico y asentamiento humano, como una formación geográfica, natural por un lado y transformada por la sociedad que en ella se asienta, por otro. Sin embargo, la manera tradicional de entender y por tanto de gestionar el territorio ha sido verlo como suelo, es decir como un recurso que alberga actividades y asentamientos.

Décadas de desarrollo tanto demográfico como económico han ejercido una presión sobre el suelo que en muchos casos se ha convertido en insostenible; las principales presiones proceden de la expansión urbanística, y de las infraestructuras de transporte.

Con el paso del tiempo, los instrumentos a disposición de los responsables de la gestión del territorio se han vuelto insuficientes y a partir de los años 80 han comenzado a surgir nuevas figuras tanto de planeamiento como de gestión del territorio que intentan dar respuesta al modelo de ocupación.

Surge en este contexto, en nuestro entorno, lo que se ha venido a denominar ordenación del territorio, cuya aportación principal ha sido no tanto la modificación de los instrumentos disponibles de planificación, aunque haya podido parecerlo, sino más bien la perspectiva y dimensión de la planificación, intentando superar la visión municipal del uso del territorio.

(Zoido (1998:3) La ordenación del territorio es esencialmente una función pública, una política compleja y de reciente y todavía escasa implantación, que se apoya sobre instrumentos jurídicos (convenios internacionales, leyes, decretos), sobre prácticas administrativas y principios consolidados (planificación, participación, etc.) y en diferentes conocimientos científicos, en aportaciones necesariamente pluridisciplinares.. En tanto que función pública o política, la ordenación del territorio es, sobre todo, un instrumento no un fin en sí mismo, un medio al servicio de objetivos generales como el uso adecuado de los recursos, el desarrollo, y el bienestar o calidad de vida de los ciudadanos.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio define la O.T. como "la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad". Es a la vez una

⁹ Le texte est dans la langue d'origine

disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.

Según la Carta Europea, los objetivos de la O.T. son:

- El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones.
- La mejora de la calidad de vida.
- La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.
- La utilización racional del territorio.

Esta nueva visión de la planificación del territorio requiere sin duda algunos nuevos instrumentos de gestión, lo cual está resultando bastante complicado de crear: mancomunidades de servicios, consorcios metropolitanos de transporte, son algunos de los nuevos instrumentos de gestión que se han diseñado, pero que resultan a todas luces escasos para abordar los nuevos retos que se abren a la gestión del territorio y que tienen que ver con lo que más adelante mencionamos: la gestión de lo complejo, la gestión de los procesos.

En la actualidad, la gestión del territorio sigue respondiendo básicamente a una gestión de cosas u objetos: carreteras, que lo planifica y gestiona un nivel de la administración (normalmente asociado al gobierno estatal y en nuestro caso también foral) el suelo que lo planifica y gestiona el municipio, los montes, el agua, el transporte, o cualquier otro elemento u objeto que queramos analizar, veremos que es planificado y gestionado de un modo compartimentado y disperso. En definitiva, parcelado tanto en su planificación como en su gestión.

Mientras tanto la evolución económica y tecnológica va dibujando nuevas maneras de gestión que tienen más que ver con procesos que con objetos.

Hoy el reto de cualquier gestor público está en ser capaz de gestionar los procesos clave que permiten avanzar a una sociedad: competitividad, sostenibilidad, bienestar, calidad de vida, innovación, aprendizaje...., donde los límites del espacio son variables en función de las acciones que deban ejecutarse para gestionar el proceso identificado: análisis, planificación, implementación, gestión, evaluación..

Esta visión representa un salto cualitativo sin precedentes en la gestión del territorio ya que admite la complejidad de los procesos que tienen lugar en el mismo y la interactividad entre los mismos.

Estamos viviendo una profunda transformación de todos y cada uno de los elementos tradicionales que han configurado las actividades y asentamientos en el territorio, debido fundamentalmente a la revolución tecnológica que estamos viviendo y que se caracteriza en opinión de expertos como Manuel Castells en que es una revolución centrada sobre el proceso más que sobre el producto, lo que está en definitiva cambiando es la forma de hacer las cosas más que lo que se hace y la nueva materia prima para modificar la forma de hacer es sin duda alguna la información.

En definitiva, que cuando abordamos la ordenación del territorio debemos tener en cuenta dos aspectos principales, un primer aspecto relacionado con la perspectiva con la que miramos el territorio: como un repositorio de objetos, o como soporte de desarrollo de procesos y un segundo aspecto que trata de reflexionar sobre los instrumentos que actualmente disponemos tanto para ordenar el territorio como para gestionarlo.

Si tomamos como hilo conductor de nuestra reflexión el primero de los aspectos que puede ser central, puesto que probablemente entenderlo de una u otra manera nos lleva a plantearnos la validez u obsolescencia de los instrumentos de que disponemos, iremos comprobando que, tanto desde una perspectiva más amplia como puede ser la Unión Europea como desde una perspectiva más centrada en los Estados, el enfoque de la ordenación del territorio se va orientando hacia el concepto de cohesión territorial: entre Estados dentro del contexto de la Unión Europea, entre regiones dentro de un País, entre espacios urbanos-no urbanos dentro de una región.

Las primeras propuestas referentes al desarrollo espacial en el contexto de la Unión Europea datan de la década de los 60, con el Plan europeo de ordenación territorial, elaborado por el Parlamento Europeo.

Los documentos "Europa 2000" y "Europa 2000 +" de la Comisión Europea, dieron un impulso decisivo a la instauración de una política concertada respecto al papel del desarrollo territorial en el contexto de la ampliación de la Unión Europea. El Consejo de Lieja de 1993 fue el punto de partida para la elaboración de la Perspectiva europea de ordenación territorial propiamente dicha. Desde entonces, las Presidencias sucesivas, asistidas por el Comité de ordenación territorial compuesto por representantes de la Comisión y funcionarios nacionales,

elaboraron varios proyectos hasta la adopción final de la PEOT (Perspectiva Europea de Ordenación Territorial) en Potsdam en mayo de 1999, en el Consejo informal de los Ministros responsables de ordenación territorial, del cual se derivó el documento de "Estrategia Territorial Europea", cuyos objetivos principales son:

1. Mostrar la dimensión europea de las políticas territoriales y la dimensión territorial de las políticas europeas.
2. Provocar la reflexión y debate sobre la contribución de la ordenación del territorio a los objetivos de la Unión Europea.
3. Facilitar un marco de referencia para la coherencia y complementariedad de las actuaciones.
4. Promover estrategias multisectoriales

Los principios políticos en los que se sustenta esta Estrategia son:

- Promover un desarrollo equilibrado y sostenible.
- Contribuir a la cohesión económica y social.
- Conseguir un aumento de la eficacia de las políticas sectoriales.
- Respetar el principio de subsidiaridad.

Ya en 1994, los Ministros responsables de ordenación del territorio acordaron los tres principios o directrices de la política de desarrollo territorial de la UE y que forman parte del desarrollo de la ETE:

- El desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación entre campo y ciudad
 - Desarrollo territorial policéntrico y equilibrado de la UE
 - Ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas
 - Desarrollo endógeno, diversidad y eficacia de los espacios rurales
 - Asociación entre el campo y la ciudad
- La garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento
 - Un planteamiento integrado para mejorar la conexión a las redes de transporte y el acceso al conocimiento.
 - Desarrollo policéntrico: modelo para una mejor accesibilidad.
 - Utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras.
 - Difusión de la innovación y el conocimiento

- El desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural.

- Naturaleza y patrimonio cultural: potenciales de desarrollo.
- Conservación y desarrollo del patrimonio natural.
- Gestión de los recursos hídricos: un reto particular para el desarrollo territorial.
- Gestión creativa de los paisajes culturales.
- Gestión creativa del patrimonio cultural

La puesta en marcha de esta Estrategia ha evolucionado en el desarrollo de instrumentos técnicos, puesto que los políticos y administrativos están en manos de los Estados miembros, siendo el referente principal ESPON (European Spatial Planning Observation Network, <http://www.espon.eu/>)

Los elementos de debate centrales pueden actualmente concentrarse en las diferentes visiones respecto de cuáles son los elementos clave que posibilitan la cohesión territorial, incluso la discusión de qué se entiende por cohesión territorial.

Para la Unión Europea la cohesión territorial tiene por objetivo contribuir al desarrollo armonioso y equilibrado de la Unión mediante:

- la reducción de las desigualdades económicas y sociales,
- la prevención de los desequilibrios territoriales desde su inicio y
- la mayor coherencia entre las políticas sectoriales con impacto territorial y la política regional.

“La cohesión territorial también debe contribuir a mejorar la integración territorial y fomentar la cooperación entre regiones.” (Consejo de Ministros, presidencia irlandesa 2004).

En el seno de la Unión Europea se han definido los elementos que intervienen en los procesos de cohesión territorial (ETE) y se han articulado sucesivamente todo un conjunto de programas e iniciativas (fondos estructurales, fondos de cohesión, Redes transeuropeas y PAC principalmente, aunque también habría que mencionar otras iniciativas como la red Natura 2000) que han incidido directamente en las políticas de ordenación territorial de los estados Miembros.

La Unión Europea ha ido definiendo sus prioridades socioeconómicas a la vez que atiende los procesos de ampliación. El nuevo marco de referencia es la "Estrategia de Lisboa-Gotemburgo: crecimiento y empleo" a la cual asocia el criterio de cohesión proponiendo unas directrices estratégicas para el periodo 2007-2013 que están actualmente en proceso de negociación. Esta estrategia señala:

«Europa debe renovar las bases de su competitividad, aumentar su potencial de crecimiento y su productividad y reforzar la cohesión social apostando, sobre todo, por el conocimiento, la innovación y la valorización del capital humano.Para alcanzar estos objetivos, la Unión debe movilizar aún más todos los medios nacionales y comunitarios adecuados —incluida la política de cohesión— en las tres dimensiones, económica, social y medioambiental, de la estrategia para explotar mejor sus sinergias en un contexto general de desarrollo sostenible».....Y con este modelo como referencia propone la perspectiva territorial de las políticas sectoriales.(en el Consejo europeo de Gotemburgo en 2001 es cuando se incluye la dimensión ambiental de la estrategia de Lisboa).

Estas directrices estratégicas que contemplan la dimensión territorial de las políticas de cohesión están siendo el referente para analizar la realidad europea desde el punto de vista territorial en el cual juega un papel importante ESPON, en cuanto que señala los déficit que encuentra en los territorios en todo lo que tiene que ver con las estrategias de crecimiento y empleo. En esta dimensión territorial tienen en cuenta las ciudades y su contribución al crecimiento y el empleo, la cooperación transfronteriza, la cooperación transnacional y la cooperación interregional.

Si esta es la perspectiva desde la Unión Europea del desarrollo territorial como expresión de las políticas de cohesión, no teniendo competencias en ordenación, la tendencia más extendida sobre la ordenación del territorio en la mayoría de los Estados miembros de la UE, es que han seguido un camino de traspaso de competencias hacia la escala regional. Pudiendo distinguirse dos grandes grupos de países:

1. Países donde predomina la planificación física a escala regional y subregional, que tienen una larga tradición descentralizada, donde las regiones tienen amplias competencias sobre la ordenación de su propio territorio y donde se elaboran planes territoriales, el caso de ejemplo podía ser Alemania.
2. Otro grupo en que predominan las estrategias dirigidas al desarrollo socioeconómico regional, que se da en países con estados centralizados. La administración central es la que pone en marcha las medidas destinadas a la cohesión territorial, que podía ser el caso de Francia (el dato que corrobora esta afirmación)



ción es que desde este año 2006, la DATAR se ha convertido en la DIACT :Delegación Interministerial para la Ordenación y Competitividad territorial. La competitividad se convierte en el factor central de búsqueda de cohesión entre territorios y en consecuencia de la ordenación territorial).

Actualmente se observa una clara tendencia a aunar ambos planteamientos. Los planes territoriales en la línea de la planificación física de usos del suelo tienden a complementarse con medidas dirigidas al desarrollo económico, al aprovechamiento del potencial endógeno, a la diversificación de la base económica, teniendo en cuenta la dimensión ambiental de todo ello.

De lo que se trata en definitiva a la hora de determinar las tendencias de ordenación territorial en Europa es saber y conocer en cada caso:

- el reparto competencial en los diferentes niveles de la administración sobre los instrumentos de ordenación del territorio y
- qué enfoque predomina a la hora de abordar los procesos de ordenación territorial: un enfoque para organizar y "ordenar" piezas separadas de articulación del territorio o un enfoque más estratégico dirigido a conformar un modelo de País hacia el cual dirigir las actuaciones en el territorio (integrando la perspectiva socioeconómica).

Si mantenemos el foco de interés de esta aportación en las tendencias de la ordenación del territorio en Europa, diríamos que lo primero que deberíamos como País es identificar los elementos que subyacen detrás de nuestra cohesión territorial y cuáles son los factores ligados a la socioeconomía que posibilitan pensar en un desarrollo económico sostenido para tod@s en el contexto internacional, y posteriormente mirar hacia el territorio como el elemento clave a través del cual construir nuestra propia estrategia de respuesta, siendo conscientes de formar parte de una red territorial mucho más amplia, sujeta a otras visiones.

Aménagement du Territoire pour une Euskal Herria durable (Jose Allende)

L'auteur présente toute une série de critères et de considérations, centrés sur la Communauté Autonome Basque mais conçus pour être appliqués et servir de référence dans toute l'Euskal Herria.

Il estime qu'un aménagement du territoire durable doit reposer sur une approche commune pour les trois territoires, tout en admettant que la cohésion va requérir un effort collectif prolongé et intense, sur le plan culturel, social, économique et institutionnel.

Par conséquent, Euskal Herria doit commencer par procéder à l'Aménagement du Territoire durable dans la Communauté Autonome Basque. Et, pour ce faire, l'auteur offre plusieurs propositions ouvertes, comme éléments de débat et de réflexion. Telles que, notamment : l'artificialisation du sol dans un territoire limité comme le nôtre ; l'absence d'une approche durable en matière de politiques d'aménagement du territoire ; la restructuration territoriale basée sur les contrées ; la participation sociale aux processus de planification ; la préservation des activités agropastorales ; et le réaménagement des grandes infrastructures de communication, dans un souci de durabilité et de cohésion.

Dans cette perspective, il convient de définir certaines questions, telles que l'évolution démographique future souhaitée, la distribution démographique sur le territoire et son modèle, les axes géographiques à développer, les activités économiques à promouvoir.

L'auteur souligne la nécessité de miser sur un modèle économique fondé sur la société de la connaissance et non pas sur l'usage intensif du territoire, tout en alertant que, si nous continuons à avancer sur la voie actuelle, nous courons le risque de mettre en péril le développement rationnel futur et sa durabilité.

Il considère, par conséquent, indispensable de débattre sur le modèle de distribution territoriale des populations et leurs activités, dans la perspective de cette nouvelle société de la connaissance, qui doit être capable d'affronter le paradigme du développement durable et de l'adapter au modèle de petite et moyenne entreprise basque.

Il critique le concept d'« Euskal Hiria », encouragé par le Gouvernement Basque, qu'il considère un artifice pour camoufler une politique qui n'est ni rationnelle ni durable.

Et il termine en affirmant que, dans la Communauté Autonome Basque et en Euskal Herria, la conservation du territoire sans artificialisation s'avère prioritaire, ainsi qu'une limitation raisonnable de la consommation des nouveaux sols, la réutilisation des sols déjà urbanisés, des implantations urbaines compactes et non-

dispersées, la recherche d'activités économiques et de services qui tiennent compte de la taille et des caractéristiques spécifiques de notre territoire, la préservation et conservation des espaces naturels et ruraux, la préservation des sols vierges ou destinés à un usage agropastoral, ainsi que des forêts, des zones humides, des pâturages, du littoral, des montagnes... Préserver, en somme et tout particulièrement, le capital physique et naturel existant, comme prémisses pour la définition d'un modèle d'Aménagement du Territoire durable pour Euskal Herria.

Hablar hoy de una política de O.T para Euskal Herria es una utopía. Aunque es obvio también, como decía Lamartín, que "la utopía es una verdad prematura"...

En la presente comunicación voy a ser pragmático en extremo. Intento reflejar una serie de criterios y consideraciones que, centrándose en la C.A.V, están concebidas para ser válidas y referenciales para Euskal Herria.

A corto y medio plazo, según mi criterio, la política de O.T seguirá estando compartimentalizada desde tres unidades territoriales: C.A.V, Nafarroa e Iparralde. Mi planteamiento avanza una serie de reflexiones, criterios y propuestas para la C.A.V, válidas para la perspectiva de una Euskal Herria futura reunificada.

La ordenación territorial sostenible dispone de un conjunto de enfoques y atributos comunes para los tres territorios hoy, política y administrativamente, desintegrados. Otra cosa es la cohesión, que va requerir un largo e intenso esfuerzo colectivo de carácter cultural, social, económico e institucional.

Por lo tanto, una Euskal Herria con una O.T sostenible debe iniciar sus pasos con una C.A.V que disponga de una O.T sostenible. De manera muy esquemática mis propuestas abiertas pueden presentarse para debate y reflexión así:

- El territorio es un recurso cada vez más escaso, particularmente en países pequeños, montañosos y fuertemente urbanizados como Euskal Herria. Este territorio crecientemente artificializado y crecientemente limitado en cuanto a sus dimensiones físico-territoriales, está sujeto a presiones de uso y ocupación cada vez mayores, lo que deteriora paulatinamente el medio físico y natural, sus recursos y su biodiversidad. Paradójicamente, la población decrece durante, al menos, los últimos 20 años.

- La O.T que se lleva a cabo en cada territorio de Euskal Herria carece de ese enfoque desde la sostenibilidad, lo que está resultando particularmente grave y preocupante en la C.A.V.
- La O.T como política que es, debe incorporar entre sus fines, objetivos y criterios, la compleja y diversa casuística del paradigma del desarrollo sostenible, orientando e impregnando, desde el inicio, la concepción y elaboración de las políticas sectoriales en su territorialización.
- En la propuesta sobre la O.T sostenible para Euskal Herria entiendo crucial el debate pendiente sobre la necesaria reestructuración territorial recuperando la comarcalización eventual del territorio, por sus evidentes ventajas socio-económicas, ambientales, culturales, político-administrativas... y para una más adecuada y eficiente implementación del desarrollo sostenible desde la escala local-regional. Apertura de un debate sobre nuestro modelo de vertebración institucional territorial, situando la "comarca" en el centro del debate.
- La planificación urbana-regional no es neutral en absoluto. De ninguna manera debe considerarse como una tarea exclusiva de técnicos o de especialistas, sino como un verdadero proceso social donde los conocimientos técnicos e instrumentales se subordinan en su utilización a la definición y logro de unos objetivos sociales, económicos, ambientales, culturales y políticos, previamente definidos a través de un profundo y extensivo proceso participativo.
- La nueva senda de la sostenibilidad territorial en Euskal Herria exige, particularmente, además de profundizar en los límites del crecimiento y en la teoría de umbrales, la protección y promoción de las actividades agropecuarias de nuestros territorios rurales, la especial preservación, protección y recuperación de nuestros valiosos recursos naturales y paisajísticos y la preservación histórico-cultural de nuestras señas de identidad, tan presentes en la biodiversidad territorial de Euskal Herria.
- Las grandes redes de infraestructuras de comunicaciones actuales y previstas (Autopistas, TAV, Plataf.Logísticas, etc) deben replantearse y reconsiderarse con el objetivo de estructurar y vertebrar el territorio de Euskal Herria con criterios de sostenibilidad y cohesión, apoyando el desarrollo regional equilibrado, viable a largo plazo y respetuoso con el medio físico y natural. La actual estrategia se aleja de estos criterios potenciando la movilidad insostenible, depredadora del territorio y desarrollista. La potencialización de un nuevo sistema de accesibilidad

sostenible en el que primen los desplazamientos en modos no motorizados y los trasportes colectivos en las áreas urbanas, así como el ferrocarril y el transporte marítimo, aparece como la opción más aceptable.

El modelo territorial a debate:

El modelo territorial actual de la C.A.V, de Iparralde y de Nafarroa debería ir adecuándose a ese futuro integrado y vertebrado bajo criterios comunes. En esta iniciativa los términos del debate deberían iniciarse teniendo en cuenta al menos los siguientes aspectos, propuestas y reflexiones, en el marco obligado del nuevo paradigma del desarrollo sostenible.

En este momento y, al menos, durante la próxima década, el modelo de la O.T de la C.A.V va a estar conformado y dirigido por las Directrices de Ordenación del Territorio (D.O.T), nos guste o no nos guste. La elaboración de las D.O.T, y en este caso su revisión, debería partir de un esquema de supuestos en torno a la deseable evolución del crecimiento o decrecimiento en la población, actividades económicas y tipo de actividades económicas recomendables, dadas las características sociales, económicas y ambientales-territoriales de la Comunidad Autónoma Vasca en primer término. Y todo ello en el marco del nuevo paradigma obligado del desarrollo sostenible.

- ¿Cuál es la tendencia probable de la evolución de la población y cuál es la recomendable evolución de la población en nuestro territorio?

- A la luz de la capacidad acogida de nuestro territorio, ¿Cuál debe ser la tendencia teniendo en cuenta que disponemos de un territorio muy pequeño y urbanizado, con un medio físico y natural muy valioso pero cada vez más acosado y deteriorado?

- ¿Debemos consolidar la población en sus grandes ciudades? ¿Debemos concentrar la población en las cabeceras comarcales? ¿Debemos potenciar los pequeños asentamientos humanos de las áreas rurales con objeto de recuperar actividades agro-pecuarias y mantener la cultura rural, sin que eso se malinterprete como una vuelta al pasado?

- ¿Debemos potenciar el crecimiento poblacional y la mayor extensión urbana, transformando definitivamente la C.A.V en una gran área metropolitana o debemos de limitar la ocupación y artificialización del territorio rural y natural consolidando rehabilitando y renovando las áreas urbanas existentes?

- ¿Qué modelo de distribución de población y actividad económica resulta más sostenible? ¿Potenciar las grandes áreas urbanas de Bilbo, Donostia, Gazteiz, Iruña, Baiona... o distribuir equilibradamente el desarrollo potenciando las cabeceras comarcales y pueblos de su entorno?

- ¿Qué política de potenciación de ejes debemos priorizar? ¿Reforzamiento del eje hacia Santander..., hacia Burgos-La Rioja..., hacia Pamplona-Iruña... hacia Baiona... Maule_ Tudela...?

- ¿Qué tipo de actividades económicas o modelo de desarrollo económico debemos potenciar teniendo en cuenta que tenemos un territorio pequeño, muy urbanizado y artificializado ya, con un paisaje y medio natural privilegiado que figura, junto al capital humano, como nuestros dos principales recursos?

Caminamos hacia una sociedad denominada del "conocimiento" en la que la investigación y la educación-formación del capital humano aparece como la variable realmente crucial. Teniendo en cuenta las características de Euskal Herria y dentro de la C.A.V, parece claro, que el futuro de nuestro pequeño territorio debe dirigirse, sin duda, por esa senda.

Si bien es cierto que cada país y pueblo son diferentes y no pueden resolver sus problemas con terapias y estrategias similares, no es menos cierto que el modelo de esa nueva sociedad del conocimiento cuya apuesta reposa sobre el capital social, las capacidades de la sociedad civil con un alto nivel de educación-formación, la innovación y la calidad de vida, encuentra en Euskal Herria los condimentos idóneos para consolidarse.

Euskadi está poniendo en riesgo el desarrollo racional futuro y su sostenibilidad al dilapidar con demasiada alegría y facilidad nuestro recurso natural, económico y social máspreciado, el territorio, junto a sus valiosos recursos físico-naturales. Este País no es Canadá, Francia o Rusia. Es un país muy pequeño, muy artificializado ya y muy frágil y fragmentado.

Parece pues razonable que oriente su progreso por la gama que ofrece la nueva sociedad del conocimiento potenciado, como ya se ha señalado, la educación, la innovación, la investigación, el turismo de alto nivel, sus conspicuas características culturales, su medio rural. Ciertamente ello exige también potenciar la productividad con parámetros que no destruyan aquellos recursos más preciados: la cultura, la biodiversidad, las actividades agro-pecuarias el paisaje, los bosques, el litoral...el territorio. Proteger todo esto es una inversión de futuro ba-



sada en un valioso potencial humano que hay que cultivar y favorecer. Como señalaba recientemente el profesor de la universidad de Berkeley, Bradford De Long "Las verdaderas fuentes de crecimiento no deben buscarse en las ofertas ni en las demandas, sino en el cambio tecnológico y organizativo." (El País, 5 de Julio, 2005.)

Esta nueva sociedad del conocimiento no va a exigir grandes consumos de territorio, promociona actividades con gran valor añadido y poca demanda de suelo, tiene un ratio puestos de empleo/metros cuadrados de suelo muy alto, y destina también una alta valoración a la protección y conservación del medio ambiente físico y natural, así como al mundo rural.

En Euskadi la transformación y el cambio que va exigir este modelo, va a ser difícil y, en algún caso, puede resultar algo traumático. Pero creo es inevitable. La madurez política de un Pueblo se mide por su capacidad para pensar a largo plazo.

En consecuencia, es necesario, urgente, debatir sobre el deseable modelo de distribución territorial de población, asentamientos humanos y actividades, desde la perspectiva de esa nueva sociedad del conocimiento insertada de lleno en el paradigma del desarrollo sostenible, compatible con el modelo de pequeña y mediana empresa vasca.

La Comunidad Autónoma Vasca dispone de tres centros urbanos importantes que resultan referentes territoriales-funcionales de primer orden para la región que los circunda: Bilbao, San Sebastián y Vitoria, aunque el sistema polinuclear de Euskal Herria considere también a Baiona, Iruñea y Maule. De estos seis centros urbanos solo dos tienen características metropolitanas. Bilbao con un área metropolitana ya consolidada y San Sebastián, en proceso de formación metropolitana, con un esbozo de corredor conurbado hasta Baiona. Además la C.A.V dispone de un conjunto de cabeceras comarcales bien dotadas y consolidadas que estructuran equilibradamente el resto del territorio, particularmente en Gipuzkoa.

Con este simple y escueto esquema de diagnóstico territorial, disponemos ya de un punto de partida para diseñar y debatir las alternativas y posibilidades más recomendables y sostenibles para el futuro. Por otra parte es conveniente y urgente debatir y clarificar el significado que, desde la perspectiva de la ordenación del territorio, se esconde bajo el críptico término de "Euskal Hiria". Creo que está manejándose de manera harto confusa y equívoca, particularmente desde el propio Gobierno Vasco.

Significa la constatación de que disponemos de un modelo territorial fuertemente interrelacionado y urbanizado, lo que no es necesariamente bueno, o ¿significa que debemos admitir como bueno y promocionar nuestra política territorial hacia la urbanización generalizada?

En este esquema sí soy absolutamente beligerante en contra de favorecer y facilitar la urbanización total de nuestro territorio y su metropolitanización. Creo que este modelo significaría un tremendo error, teniendo en cuenta las características, geográficas, históricas, naturales y la propia idiosincrasia del Pueblo Vasco.

Sorprendentemente está pendiente ese debate real y extensivo, que aborde y clarifique de una vez estas cuestiones trascendentales del modelo territorial de Euskadi, confusas e indefinidas, en torno al alcance y significado del término "Euskal Hiria" en la política territorial de la C.A.V.

-¿Qué significado tiene para el Gobierno Vasco esa palabra fetiche "Euskal Hiria" que frecuentemente se utiliza sin haber definido su alcance y trascendencia para la política territorial de la C.A.V? Y esto es importante pues hay un informe "El proyecto Euskal Hiria/Euskadi Ciudad Global", Gobierno Vasco, 2002, que en absoluto clarifica nada, resultando de hecho enormemente críptico y evasivo.

-La marca "Euskal Hiria" que A.Vegara, junto al Gobierno Vasco, intenta promocionar ¿constata que la C.A.V está fuertemente urbanizada, nada más, o pretende condicionar la política territorial hacia un modelo que refuerce y promocióne el carácter urbano-metropolitano de todo el territorio de la C.A.V? Este debate pendiente sería enormemente clarificador para orientar la futura política territorial de este, nuestro territorio. El camino que llevamos en la alegre irreflexiva ocupación disparatada del territorio no es ni racional ni sostenible. La superficie artificializada en la C.A.V ha pasado de representar el 5.2% de la superficie total en 1994, a un 6.5% de artificialización en 2005. En solo diez años, de 1994 a 2005, la ocupación de nueva superficie se ha incrementado en un impresionante 25%. Considerando la tendencia regresiva de la población, la geografía montañosa del País Vasco y la preocupante escasez de suelo útil (pendiente no mayor del 15%) en Bizkaia y Gipuzkoa, el dato resulta ciertamente alarmante.

En el caso de la C.A.V y de Euskal Herria resulta prioritario la conservación del territorio sin artificializar, una reflexiva limitación en el consumo de nuevos suelos, la reutilización de suelos ya urbanizados, la consecución de asentamientos urbanos compactos y no dispersos, la búsqueda de actividades económicas y servicios que prioricen el tamaño y características específicas de este territorio, la preservación y conservación de los espacios naturales y rurales cada vez más privilegiados, la preservación de suelos vírgenes o destinados a usos blandos,



agro-pecuarios, bosques, humedales, pastos, litoral, montañas... En suma preservar con especial mimo el capital físico y natural existente, como premisa en la definición del modelo de ordenación territorial sostenible para la pequeña Euskal Herria.



Principes adostés sur l'aménagement du territoire

1. Le Territoire est une ressource de base et indispensable.

Les éléments fondamentaux pour la vie, l'air que nous respirons, l'eau que nous buvons et les aliments que nous consommons, ainsi que toutes les autres ressources nécessaires pour le développement de la vie, proviennent du Territoire. Protéger le milieu naturel est, par conséquent, la principale fonction de l'Aménagement du Territoire.

2. Le Territoire est une ressource limitée et épuisable, il n'est pas renouvelable.

Le Territoire, en général, et les richesses qu'il contient sont limités. Une exploitation incontrôlée risque de provoquer son extinction et entraîner de graves et irréparables conséquences. Il convient de considérer le Territoire comme une ressource limitée et épuisable.

3. Le Territoire est une réalité complexe et vivante, à l'équilibre fragile.

La diversité est l'une des caractéristiques du Territoire. La diversité est indispensable pour la subsistance ; la réduction de la diversité entraîne des dommages irréparables pour le Territoire. La diversité et l'équilibre de sa complexité sont des valeurs à protéger pour permettre sa survie. C'est ce que nous entendons par principe de durabilité.

4.- Le Territoire est bien plus que terre et sol, il véhicule des valeurs écologiques, linguistiques, culturelles et anthropologiques.

L'intervention humaine sur le Territoire transforme ce dernier et modifie ses caractéristiques. Cette intervention peut constituer une valeur ajoutée lorsqu'elle favorise le maintien de la diversité, de l'équilibre et de la durabilité du Territoire.

5.- Le Territoire est, par conséquent, le fondement des peuples et des nations, ainsi que la clé de leur subsistance.

Les peuples et nations n'existent pas hors du Territoire. Euskal Herria ne peut et ne pourra subsister que si elle habite un Territoire concret, qu'il nous faut protéger et dans lequel nous devons interagir et vivre.

6.- La gestion adéquate du Territoire est le pilier sur lequel reposent l'évolution du milieu naturel, l'économie et la société.

Pour la subsistance et l'évolution du Peuple et de la société, une gestion complète et adéquate du Territoire est indispensable. Quel que soit le modèle de développement, il doit nécessairement compter sur la participation directe et équilibrée de tous les acteurs concernés.

7.- L'Aménagement du Territoire est une activité fondamentale de toutes les administrations publiques.

Les administrations publiques, dans toutes leurs interventions, aussi bien locales que nationales, doivent veiller à mettre en place des aménagements du Territoire équitables, équilibrés, durables et supportables par le milieu.

8.- Les contrées sont la référence de l'Aménagement du Territoire.

Puisque le Territoire fait partie de l'identité des groupes humains, la participation directe des personnes qui l'habitent s'avère indispensable. En Euskal Herria, ce sont les contrées le domaine d'aménagement le plus adéquat, à mi-chemin entre la commune et le *herrialde*, compte tenu par ailleurs que les contrées coïncident avec les bassins des fleuves.

XABIER ISASI BALANZATEGI
Andoain, 07-05-09



Euskal Herriko Lurralde antolamendua
Ordenación del territorio en Euskal Herria
Aménagement du territoire en et d'Euskal Herria



Euskal Herriko ekonomia eta gizarte garapenerako behategia
Observatorio para el desarrollo socio-económico de Euskal Herria
Observatoire pour le développement économique et social du Pays Basque

Martin Ugalde Kultur Parkea · 20140 Andoain · www.gaiendegia.org · Tel. +34 943 304 365