Investigaciones geográficas, nº 48
pp. 77 - 96 ISSN: 0213-4691

Instituto de Geografía
Universidad de Alicante

PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN REGIONES INDUSTRIALES MADURAS: EL CASO DEL RUHR (ALEMANIA)

Luis del Romero Renau

Institut Hydro-Québec en Environnement, Développement et Société
Université Laval. Québec (Canadà)

RESUMEN

El objetivo de este artículo es mostrar cómo afrontan las regiones industriales escenarios de crisis estructural como el actual mediante enfoques más flexibles de planificación. Analizaremos el caso del Rin-Ruhr, una región industrial sin mucha tradición en planificación territorial que se ha dotado en los últimos años de una serie de herramientas de planificación supramunicipal innovadoras e interesantes para hacer frente tanto a sus problemas estructurales como a los retos de la globalización.

Palabras clave: Rin-Ruhr, región industrial, planificación territorial, planificación estratégica, euroregión.

ABSTRACT

The aim of this article is to show how the industrial regions confront scenarios of structural crisis as the current one by means of more flexible approaches of spatial planning. We will analyze the case of the Rhine - Ruhr, an industrial region without many tradition in spatial planning, that has been endowed in the last years of a series of interesting and innovative tools of spatial planning, in order to face both to the structural problems and to the challenges of the globalization.

Key words: Rhine - Ruhr, industrial region, spatial planning, strategic planning, euroregion.

Fecha de recepción: 30 de julio de 2009 **Fecha de aceptación: 14 de octubre de 2009**

1. INTRODUCCIÓN

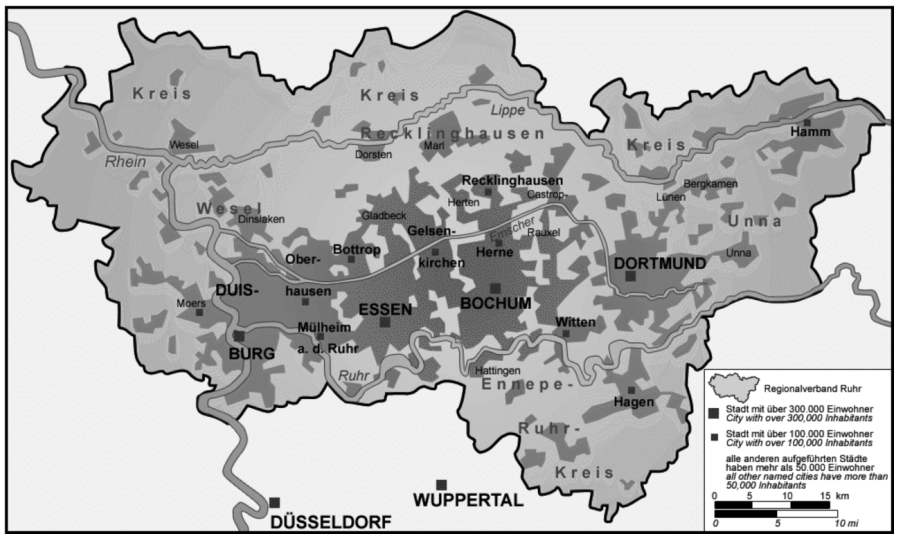
A comienzos del siglo XX, mientras París y Londres eran ya metrópolis mundiales, el Ruhr no era ni siquiera ciudad, era una aglomeración de industrias, casas, colonias industriales y mineras y vías de ferrocarril (Zöpel, 2005: 51), el Ruhr tenía la función de ser la armería y la aceria de la nación alemana, y para cumplir esta función hacía falta una enorme cantidad de mano de obra, que provenía al principio de Irlanda, Polonia y Silesia y a partir de 1920 de Turquía, Grecia, Italia, Portugal y España. El Estado a penas intervenía al territorio de forma que las empresas mineras e industriales fueron quienes lo modelaron: edificaban y planificaban nuevos complejos sin apenas obstáculos legales. Un buen ejemplo de esto es que hasta el siglo XX no había ninguna universidad o escuela técnica a las tierras del Ruhr. era la filosofía que permaneció hasta bien entrado el siglo XX (Halliday, 1999: 277).

Este territorio que ha ido creciendo de manera un tanto anárquica y donde sus ciudades cuentan con una historia de pocos siglos, es hoy en día una región metropolitana que quiere convertirse en metrópolis mundial con 5,3 millones al 2006, 5.058 km^2 de superficie y una densidad de 2170 hab/km^2. La población de este territorio aumentaría hasta los 11 millones si incluimos el eje del Rin al sur desde Bonn a Hamm, con la gran metrópolis de Colonia.

Figura 1. Mapa de situación del Ruhr en Alemania

Fuente: [http://de.wikipedia.org/wiki/Ruhrgebiet]

Figura 2. Mapa de la conurbación del Ruhr.



Fuente: [http://de.wikipedia.org/wiki/Ruhrgebiet]

Como cualquier gran ciudad industrial, la Región metropolitana del Rin-Ruhr presenta todas las patologías urbanas que se derivan de la crisis industrial: la formación de guetos de población AAA *arm, ausländer und arbeitslos* (pobre, extranjera y desempleada), problemas de dotación de equipamientos e infraestructuras, alto porcentaje de paro, problemas medioambientales etc. Ésta es por lo tanto una región urbana de gran complejidad por su heterogeneidad social y económica actual pese a haber tenido toda ella una misma vocación industrial, de forma que su planificación territorial es todo un reto.

La figura siguiente muestra de manera esquemática de qué manera se han especializado económicamente las diferentes partes del Ruhr. Se puede observar cómo los procesos de suburbanización siguen una cierta lógica territorial. Las principales bolsas de pobreza y marginación se encuentran al núcleo del Ruhr junto a las pocas áreas mineras en declive que quedan. En cambio la mayor parte de las áreas de innovación como institutos de investigación y universidades y de ocio y cultura como museos, salas de exposiciones y teatros se ubican en las áreas de formación de guetos de clases pudientes. Aparece una polarización económica de norte a sur dividida por la autovía A-40 que es una de las principales vías de comunicación de la población pendular y de acceso al Ruhr. Por esta razón se ha creado una red de centros de ocio y comerciales junto a esta vía para que la gente con disponibilidad de vehículo privado que vuelve de trabajar pare a comprar bienes de consumo. Por otra parte, destaca el caso de Düsseldorf

Figura 3. La ciudad fragmentada social y funcionalmente del Ruhr.

Fuente: Elaboración propia a partir de H.H. Blotevogel i M.A. Jeschke (2003).

que a parte de ser el principal centro de decisión de toda la región al ser capital regional, tiene también una importante oferta cultural y una de las principales puertos de entrada al Ruhr con la ciudad aeroportuaria de Düsseldorf.

El propósito de este artículo es mostrar como esta región industrial sin mucha tradición en planificación territorial se ha dotado desde los últimos años de una serie de herramientas de planificación supramunicipal innovadoras e interesantes para hacer frente tanto a sus problemas estructurales como los retos de la globalización.

2. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DEL RUHR: DOS EJEMPLOS

Haremos aquí una breve referencia a dos tipos diferentes de experiencias innovadoras en el Ruhr que rompen con la planificación vertical y normativa que ha predominado en el Ruhr y en Alemania casi todo el siglo XX. El elemento innovador que destacaremos de estos ejercicios de planificación será la adopción de la perspectiva estratégica en la planificación y la cooperación transfronteriza en planificación territorial.

En primer lugar hablaremos de la planificación territorial estratégica y compararemos dos experiencias concretas: El Plan Estratégico Duisburg 2000 de 1987, uno de los primeros planes estratégicos desarrollados en Europa junto con otras ciudades como Barcelona y el Plan Estratégico de Dortmund o Dortmund Projekt, el plan estratégico de una de las principales ciudades del Ruhr, que tratan de nuevo de abordar los desafíos que plantea la necesidad de cambiar de modelo territorial en unas ciudades que han tenido su base económica en la minería y la industria siderúrgica. En segundo lugar ponemos el acento en la cooperación territorial transnacional como nueva prioridad de la planificación territorial europea. Hablaremos de la figura de las Euroregions europeas y pondremos como ejemplo la Euroregión Rin-Mosa entre Aquisgran (en el extremo occidental de la región metropolitana del Rin - Ruhr), Maastricht y Lieja. Se trata de una de las Euroregiones con más tradición y que más proyectos innovadores de cooperación internacional ha comenzado, con más o menos éxito.

2.1. La Planificación Estratégica Territorial en la Región Metropolitana del Rin- Ruhr

La planificación estratégica representa siempre el cambio de visión de la gestión de un territorio concreto y uno de los instrumentos innovadores de ordenación del territorio más empleados. Dentro de la corriente renacentista de la planificación estratégica por la crisis de los modelos territoriales tradicionales basados en lugares centrales y jerarquías (Sachs, 2002: 34; Sieverts: 1999: 38; Ziesemer, 2004:16), el Ruhr ha sido uno de los territorios que más ha recuperado esta figura de planificación en los últimos años. Aun así la historia de la planificación estratégica al Ruhr no empieza hace tres o cuatro años sino que debemos remontarnos a mediados de los años ochenta para poder hablar de una fecha de inicio de esta planificación.

En este apartado compararemos los dos principales planes estratégicos que se han desarrollado en el Ruhr, los cuales han tenido resultados diferentes una vez acabados. Analizaremos separadamente la historia de cada plan de manera sintética por no extendernos demasiado y en segundo lugar haremos una comparación entre ambos planes para tratar de explicar las causas que han hecho que un plan tuviera éxito y el otro no. Estos planes territoriales tuvieron unos objetivos centrados en la diversificación económica, el control de los procesos de suburbanización y la integración social de inmigrantes.

En primer lugar dedicamos unas líneas a comentar el Plan Estratégico de la ciudad de Duisburg, principal puerto fluvial de Europa ubicado en el este de la cuenca del Ruhr. La aprobación de este plan supuso una gran innovación en la planificación del Ruhr. Para su promoción se creó la *Gesellschaft für Wirtschaftförderung Duisburg mbH* o Sociedad para la Promoción Económica de Duisburg, fue el primero partenariado privado-público creado a la RFA. Además el plan, denominado Duisburg 2000 fue aprobado el año 1987, de forma que fue uno de los primeros planes estratégicos desarrollados en Europa.

Las cinco grandes líneas estratégicas que se propusieron fueron convertir el puerto en un puerto de referencia a nivel europeo en mercancías; promocionar la rama en microelectrónica y tecnología a Neudorf; regenerar económicamente y ecológicamente la parte norte de la ciudad, la más degradada; desarrollar el programa vivir y trabajar en la ciudad, y crear nuevas ocupaciones y ofertas formativas a Rheinhausen, el distrito industrial en crisis de Duisburg. Para desarrollar estas líneas se crearon varias comisiones formadas por políticos, empresarios y profesores universitarios.

La razón de poner en marcha el primer plan estratégico en el Ruhr fue una fuerte conciencia de crisis con causas concretas. Ese mismo año 1987 cierra el complejo industrial de Rheinhausen de Krupp, lo cual suponía el despido de 6.300 trabajadores, en una ciudad de 600.000 habitantes dónde ya se habían perdido en la minería 22.000 puestos de trabajo. Fue el detonante de una fuerte crisis social con numerosas y multitudinarias manifestaciones y huelgas que paralizaron la ciudad. Hubo cierres de calles, puentes, disturbios con la policía... La ciudad había perdido una de sus principales fuentes de empleo y recursos económicos: la minería y siderometalurgia. Los titulares de la época calificaron la situación como prerrevolucionaria (Ziesemer, 2004: 119). Tanto es así que el mismo canciller Helmut Kohl tuvo que reunirse con varios empresarios para tratar de encontrar una solución a la crisis. Como resultado se celebró el 6 de octubre de 1987 una conferencia que dio lugar a un proceso de reflexión estratégica sobre el futuro de la ciudad. En esta reunión participó el

alcalde, el presidente del condado, de la cámara de comercio, la Universidad de Essen y varios bancos. Un año después una vez iniciado el proceso planificador se celebró una segunda reunión un año después en la que participó la misma Krupp y Thyssen. De esta manera empezó a redactarse un plan estratégico. Se observó que el problema estructural que sufría la ciudad de Duisburg, y por extensión el Ruhr, no se podía resolver con una planificación tradicional de usos del suelo o de fomento del desarrollo. Hacía falta una reflexión profunda sobre el futuro de la ciudad, pero sin olvidar la opinión de la ciudadanía, muy afectada por los miles de despidos que el cierre de Rheinhausen había supuesto.

Este plan denominado «Duisburg 2000» estuvo vigente desde 1987 hasta 1999 e inmediatamente se renovó y sus objetivos y contenido se actualizaron pasando a denominarse «Impuls.Duisburg» desde 1999. Han sido por lo tanto casi 20 años de vigencia del plan, un periodo de tiempo suficiente como para poder valorar y hacer balance sobre los avances, éxitos y fracasos que ha tenido esta experiencia pionera. Para facilitar al máximo la lectura hemos sintetizado los aspectos positivos y negativos que ha tenido este plan en la figura 4.

En síntesis, éste fue un plan pionero en el Ruhr que contó con un partenariado público-privado en su gestión, otro aspecto innovador. Ante el escenario de crisis profunda otro aspecto destacado fue el grado elevado de compromiso entre los agentes, también gracias a la personalidad de los promotores del plan. No obstante, una de las debilidades del plan es el momento escogido para aprobarlo. En un contexto de fuerte crisis social, un plan estratégico que necesita un tiempo de reflexión y maduración no es la herramienta más adecuada, sino más bien un plan de emergencia, con medidas inmediatas. El otro aspecto más criticado fue que este plan se añadía a una batería ya existente de planes a nivel local y regional para la regeneración económica y social de Duisburg, y en algunos aspectos resultaba redundante.

En definitiva, fue un plan pionero en toda Alemania, pero los resultados obtenidos en relación con los objetivos planteados fueron bastante limitados, puesto que los problemas estructurales a los que se enfrentaba la ciudad en 1987 continúan hoy en día, si bien sin llegar a la gravedad de aquellos años.

En segundo lugar haremos una breve mención al otro gran plan estratégico desarrollado en el Ruhr, el desarrollado en la ciudad de Dortmund (Dortmundprojekt) a principios de los años noventa. Este plan presenta unas diferencias importantes respeto al plan de Duisburg de las cuales hablaremos más adelante. No obstante las líneas estratégicas que propone para la salida de la crisis son parecidas a aquello enunciado para Duisburg. Estas son:

Figura 4. Balance del Plan Estratégico Duisburg 2000.

ASPECTOS POSITIVOS	ASPECTOS NEGATIVOS
Gestión del plan Creación de una estructura para la promoción econòmica de Duisburg al 50% entre ayuntamiento y Cámara de Comercio, la GFW o Gesellschaft für Wirtschaftsförderung mbH.	*Gestión del plan* Riesgo de crear una inflación de plans y estructuras, que puede fragmentar en exceso la planificación territorial Se trata de un modelo organizativo demasiado fragmentado, con muchos planes y subplanes, por tanto enormemente difícil de coordinar.
Momento del plan Un momento de crisis, gran consenso entre actores y participación elevada de instituciones	*Momento del plan* Un plan reactivo en un momento de crisis, sin hacer un análisis profundo de alternativas o proponer alternativas innovadoras. Hay una falta de reflexión.
Diagnóstico territorial y propuesta de medidas Tiene en cuenta la posición central de Duisburg en el territorio, y la buena dotación de infraestructuras y equipamientos para atraer nuevas actividades. Trata muchos aspectos, es muy integral: promoción económica, cultura, ecología, formación...	*Diagnóstico territorial y propuesta de medidas* Las medidas de futuro que plantea de nuevas actividades no resuelve del todo el problema de los parados de larga duración especializados en actividades industriales maduras.
Actores Éxitos basados en la iniciativa de dos personas: el alcalde y el presidente de la cámara de comercio.	*Actores* Las grandes empresas industriales formaron un grupo de presión con un peso muy grande tanto en la economía de la ciudad com en los órganos de decisión del plan.
Resultados Aprobar una batería de medidas para cambiar el escenario de crisis de la ciudad, con una alta participación de muchos y diferentes actores locales.	*Resultados* Después de 18 años, no se ha conseguido del todo el cambio estructural hacia una sociedad de la información, como se pretendía desde el principio. Continúa una mentalidad «industrialista» como lo muestra el objetivo aprobado de hacer del puerto un polo de importación de carbón, una materia que cada día pierde importancia económica. Falta de mecanismos de solución de conflictos y de procesos de reflexión. Un ejemplo es que desde 1987 no hubo ningún foro de reflexión del plan. Hubo una falta de comunicación entre los miembros del plan de mecanismos de evaluación. Iniciativas innovadoras de planificación a largo plazo como la planificación estratégica no han de emplearse en escenarios de problemas muy agudos que requieren actuaciones urgentes, como una inundación o una crisis social. Un PET necesita tiempo y reflexión y no medidas cortafuegos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Häussermann y Siebel (1994) y Ziesemer (2005).

a) Introducir industrias de nuevas tecnologías.
b) Apoyar las empresas ya ubicadas en la ciudad.
c) Mejora de la formación profesional, la educación y la investigación.
d) Hacer de Dortmund una metrópolis con una alta calidad de vida i de ocio.
e) Hacer de la ciudad un lugar idóneo para la atracción de empresas.
f) Aumento de la tasa de empleo.

El gran reto que se plantea la ciudad de Dortmund es igual al gran reto planteado para el Ruhr. Esto significa transformar una sociedad con unas profundas raíces industriales en una sociedad del conocimiento y la información. Para el caso de Dortmund quería decir transformar una ciudad especializada en el carbón la siderurgia y la cerveza (llegó a ser la primera productora nacional de cerveza a granel por delante de Múnich) (Halliday, 1999: 275-276) en otra especializada en educación y las nuevas tecnologías, una tarea francamente difícil. Al contrario que el plan de Duisburg, este plan fue elaborado casi íntegramente por una consultora privada de forma que el modelo de gestión es completamente diferente al empleado por Duisburg. El siguiente cuadro muestra el balance que podemos hacer hoy en día del plan a partir de diferente literatura.

El plan de Dortmund también surgió de un escenario de crisis como el de Duisburg, una crisis que como todas las ciudades del Ruhr llevaba arrastrándose desde la década de los sesenta. Pero la diferencia es que el plan no se planteó como una reacción a un momento de crisis social aguda con huelgas y disturbios, sino a una situación de crisis continuada que exigía una reflexión profunda sobre el futuro de la ciudad. Así, uno de los elementos más aplaudidos de este plan fue la consecución de un foro o punto de encuentro dónde se discutió una propuesta de cambio para la ciudad, consensuada entre todos los agentes, que se dividía en 12 proyectos diferentes muy ambiciosos que harían de Dortmund un polo tecnológico y del conocimiento. En este punto sale la crítica tradicional de que sólo una parte de los ciudadanos tienen cabida en esta utopía de futuro. Aquellos obreros y mineros que llevaban años y años trabajando en las acerías y minas no pueden repentinamente convertirse en empresarios de e-business, asesores, diseñadores o investigadores, hace falta otra formación y reciclaje profesional. De esta manera se critica que para toda este colectivo obrero, en la nueva ciudad informacional sólo caben como desempleados o como trabajadores muy poco cualificados y remunerados (camareros, vigilantes de seguridad, repartidores, servicio de limpieza...). Hay una visión en este punto muy enfocada a la Unternehmen Stadt o ciudad-empresa, tratando la ciudad como si fuera una empresa con barrios, actividades y colectivos rentables y no rentables, que no tiene mucho en cuenta las necesidades sociales y ambientales de la ciudad, sino que sobre todo se preocupa de crear un clima de seguridad y atractivo para la inversión (Ziesemer, 2004: 277).

Figura 5. Balance del plan estratégic Dortmund-projekt.

ASPECTOS POSITIVOS	ASPECTOS NEGATIVOS
Gestió del plan Resultados positvos, gracias a la creación del *Consenso de Dortmund* (se institucionalizó) para promocionar el plan entre empresas, cámara de comercio, cajas de ahorros y administraciones. Hubo un sentimiento de identificación con los problemes de la ciudad y un compromiso para resolverlos (*wir-Gefühl*) , aparte de un ambiente positivo de trabajo. Una participación clave fue la de Krupp y Thyssen què se fusionaron y financiaron el *Dortmund-projekt* con 2 mill de euros. La filosofía fue «invertir y no subvencionar».	***Gestión del plan*** Es criticable el hecho de que la gestión del plan haya sido hecho por una consultora de empresas llamada McKinsey&Company con un enfoque de ciudad como si fuese una empresa con partes rentables y partes no rentables, con una visión muy economicista y poco territorial (enfoque del *Unternehmen Stadt* o ciudad-empresa).
Momento del plan y propuesta de medidas Un momento de crisis larga después de cerrar la última de las 14 minas que había en los 50 en 1987 así como la acería Hoesch que era el símbolo de la ciudad.	*Momento del plan y propuesta de medidas* Puede que un pla n desarrollado unos años atrás podría haber atenuado un poco los efectos de la crisis como el aumento espectacular de las tasas de paro que llegaron a superar el 17% en 1997.
Diagnóstico territorial. Se propone decididamente un cambio de base económica hacia las nuevas tecnologías con una apuesta clara con 12 proyectos como: crear una academia de *e-business*, un centro tecnológico, nuevos equipamientos urbanos de calidad...	***Diagnóstico territorial.*** El gran desafío fue cambiar de un modelo industrial basado en el carbón, el acero y la cerveza en otro de la era de la información basado en el comercio electrónico, tecnologías de la información y microelectrónica creando 60.000 nuevos puestos de trabajo. El problema de nuevo fue que estos 60.000 puestos de trabajo difícilmente los podrían ocupar los mineros desocupados, por falta de formación. Se concentra solo en la promoción económica y en crear un ambiente propicio para las empresas y olvida aspectos sociales y ambientales a mejorar.
Actores Gran variedad de actores implicados, concienciados y consensuados.	*Actores* Los actores clave, con un gran peso en la toma de decisiones son externos a la ciudad: Mc Kingsey y Krupp. Éste último ha tenido un peso demasiado significativo de forma que se confunde lo que es positiu para Dortmund con lo que es positivo para Krupp.

Resultados Fue un positivo cambio de rumbo con una buena organización, el paso hacia el cambio con medidas reales como la promoción de viveros de empresas, nuevas infraestructuras, redes de asesores, etc. Ha servido de plataforma, un lugar de encuentro donde reflexionar y discutir sobre el futuro de la ciudad. Fue un proyecto pionero en Alemania. Desde el punto de vista conceptual se acerca más a un PET que Duisburg. Se fomentó un largo proceso de reflexión y se seleccionaron proyectos concretos para los objectivos formulados. Dortmund demuestra que el éxito de un PET se basa en un consenso sólido por encima de partidos políticos, con un programa a largo plazo independiente de las citas electorales. En cambio en Duisburg fue un plan creado y monopolizado por el SPD.	*Resultados* Mc Kingsey no dio el impulso necesario al plan per conseguir los objetivos planteados. Puede que fuese un cambio muy radical el promocionar solo empresas de internet y olvidarse del tejido empresarial tradicional. Se critica que sea un plan estratégic municipal y no metropolitano para el Ruhr, una región además policéntrica. Este plan fue posterior al de Duisburg y pese a compartir los mismos problemas se decidió hacer un plan independiente en lugar de coordinarse con el de Duisburg. La escala de planificación escogida (municipal) es completamente obsoleta para el contexto actual de la globalización.

Fuente: Elaboración propia a partir de Blotevogel (1998) y Ziesemer (2004).

Aun así parece que este plan ha funcionado mejor que el de Duisburg. Una prueba de esto es que hoy en día en internet se encuentra información sobre el estado de ejecución de las medidas aprobadas al plan mientras que se no encuentra casi ninguna información sobre el estado actual del plan de Duisburg. Parece que el plan de Dortmund supo crear la ilusión necesaria entre los actores implicados por llevar a término las ambiciosas medidas planteadas mientras que el de Duisburg no tanto. Tal vez por falta de reflexión, de participación pública o por desconfianza (se ha acusado, como hemos apuntado antes, de ser un plan del SPD y no de la ciudad de Duisburg).

Como apunte final haciendo balance sobre la planificación estratégica en la región metropolitana del Rin-Ruhr, estos dos planes han conseguido demostrar que hacia donde conviene caminar en el contexto actual es hacia una planificación más abierta, participativa, informal, a largo plazo como la planificación estratégica, más que continuar con los programas de subvenciones e inversiones para la actividad productiva. Para el tratamiento de la crisis industrial, un fenómeno que afecta a todas las ciudades del Ruhr, se hace necesario cuanto antes pegar el salto hacia una planificación estratégica supramunicipal, que defina estrategias comunes para toda la región metropolitana, las cuales estén coordinadas mutuamente. Esto evitará una competencia innecesaria entre las ciudades de esta región metropolitana y además permitiría retomar el necesario debate sobre los límites reales de esta red de ciudades, una de las tareas pendientes de

esta región metropolitana. Lo que no tiene nada de sentido en una estructura territorial policéntrica como ésta es que cada ciudad proponga su propio plan estratégico municipal con la creación de un centro de investigación como alternativa de futuro. Un plan estratégico unitario sería el más adecuado, que tratara el Ruhr como una sola ciudad con diferentes barrios, cada uno de los cuales con sus debilidades y fortalezas. En todo caso, esto no es una tarea imposible puesto que debemos recordar que el Ruhr cuenta con el organismo supramunicipal de planificación denominado KVR (Kommunalverband Ruhrgebiet), un laboratorio de ordenación del territorio auténtico que podría liderar esta tarea (Villanueva, 1999: 148).

2.2. La planificación territorial transfronteriza. El caso de la Euroregión Rin-Mosa

Como segundo ejemplo de planificación innovadora en el Ruhr proponemos hacer una breve mención a las euroregiones. Así ponemos un ejemplo de planificación a escala supraregional y supranacional después de haber hablado de dos casos de planificación a nivel local (Duisburg y Dortmund). Sobre el tema de las euroregiones, euregions o comunidades de trabajo, en Europa existe una variada literatura de estudio de casos concretos, aunque no hay muchas aportaciones teóricas sobre este campo. Sin embargo, conviene antes que nada definir qué es una Euroregión, antes de empezar a hablar de nuestro caso de estudio. Una Euroregión se podría definir como una colaboració más o menos institucional entre dos autoridades territoriales infranacionales contiguas ubicadas junto a una frontera nacional (Perkmann, 2003). A partir de esta definición sencilla, podemos identificar cuatro características propias de este tipo d?iniciativas:

– Los promotores de estas iniciativas son administraciones públicas.
– Se trata de administraciones locales y regionales que no tienen competencias sobre asuntos extranjeros, que es patrimonio del gobierno central. Por lo tanto no pueden acordar tratados bilaterales sino sólo compromisos informales de colaboración, más flexibles que los tratados tradicionales.
– Los objetivos de estos acuerdos informales suelen ser resolver problemas administrativos o necesidades cotidianas de la población local, aspectos muy concretos más que comenzar grandes planes de futuro como un plan estratégico. - Implican un aumento importante de la comunicación transfronteriza entre los actores implicados. Los contactos son regulares e intensos mientras dura el acuerdo.

Lógicamente hay una serie de factores que facilitan la emergencia de Euroregiones en un lugar determinado. Uno es el hecho de tener funciones complementarias entre dos regiones y por lo tanto haber una interdependencia o tener un pasado común o una estructura socioeconómica parecida que los trae a cooperar

para competir mejor (Hildebrand, 1999: 20). Se calcula que en la actualidad hay más de 70 euroregiones, la primera de las cuales nació el 1958 entre Emschede en Holanda y Gronau en Alemania, no lejos del Ruhr (Perkmann, 2003). Por lo tanto se trata de iniciativas innovadoras por la nueva dimensión de cooperación territorial que comportan, pero que en realidad tienen una gran tradición en el Benelux y Alemania. Cada año la Comisión Europea destina 700 millones de euros a promover y financiar iniciativas de este tipo, lo cual demuestra que la UE ha hecho una apuesta muy decidida hacia estos tipos de planificación.

Con el caso que analizaremos a continuación queremos demostrar cómo la cooperación territorial entre administraciones, tan difícil de conseguir en España a veces, es aquí una cuestión en la que se ha trabajado mucho y se han dado avances. El nivel de cooperación y compenetración conseguido entre administraciones y territorios teniendo en cuenta las circunstancias especiales del área, la cantidad y variedad de políticas, planes y programas existentes dentro de esta euroregión así como el cambio de percepción habido entre comunidades gracias a estos contactos o la larga trayectoria de este organismo (30 años desde su fundación el 1976) hacen de esta, una iniciativa pionera en Europa muy interesante para comparar con el contexto español. Damos un par de datos para situarnos en la realidad de este territorio.

A partir de la figura 6 podemos advertir la complejidad sociocultural de este territorio. Se trata de una área compartida entre tres estados (Bélgica, Holanda y Alemania), cuatro provincias y cinco comunidades culturales diferentes. Por parte de Holanda participa la provincia de Limburg en Maastricht como capital, la ciudad dónde precisamente en 1992 se firmó el tratado de la Unión Europea. Por parte de Alemania participa el Regierungsbezirk o región de Aquisgran (recordamos que este nivel administrativo no es relevante y no siempre tiene competencias o órganos propios) dividido en cuatro condados y una ciudad libre: Heinsberg, Düren, Euskirchen, Aquisgran y ciudad libre d?Aquisgran. Por parte de Bélgica la situación es todavía más compleja porque participan dos provincias y tres comunidades lingüísticas. Participa la provincia del Limburg belga con capital a Genk compuesta por tres Arrondissement o condados: Maaseik, Hasselt y Tongeren y un enclave (Voeren) ubicado entre la provincia de Lieja y la Limburg holandesa. Esta provincia de Limburg belga es flamenca. La otra provincia belga que participa es la de Lieja, de mayoría francófona y valona con capital a Lieja. No obstante dentro de esta provincia se encuentra la comunidad lingüística alemana de Bélgica con capital en Eupen, dividida en dos enclaves. Esta comunidad, de unos 70.000 habitantes, tiene ministerios, sistema educativo y gobierno propios e incluso elecciones propias con un porcentaje fijo de representantes tanto en el parlamento de la provincia como Bruselas. Por esto se

Figura 6: División administrativa de la Euroregión Rin – Mosa.

Fuente: EUREGIO Rin – Mosa.Interreg: [http://www.interregemr.info/bilder/karte_gross.jpg].

le ha denominado la minoría más protegida del mundo. Por lo tanto son cinco las comunidades culturales que forman la Eurorregión Rin-Mosa: la comunidad alemana, la holandesa, la belgofrancòfona y valona en Lieja, la flamenca en Limburg y la belgoalemana en Eupen.

En total se trata de un territorio de 3.8 millones de habitantes, 3 países, tres lenguas, cuatro provincias y cinco grupos culturales diferentes en una área de apenas 11400 km2, es decir igual a la superficie de la Región de Murcia. En un territorio tan complejo dónde hace apenas sesenta años la línea Maginot atravesaba de norte a sur la frontera haciendo de frontera física en Alemania por defenderse de posibles ataques de este país, hoy se ha formado una entidad de colaboración y cooperación entre autoridades y empresas.

En esta zona que comprende la banda oriental de la región metropolitana del Rin-Ruhr, los problemas analizados para el área central (KVR) también son presentes aquí: crisis industrial del textil y la siderurgia y crisis minera, problemas de contaminación de suelos y aguas, procesos de suburbanización, tasas de inmigración legal y ilegal todavía más altas que en el Ruhr central aprovechando la legislación belga que hace más fácil la inmigración... No obstante esta región cuenta con unas ventajas incomparables como es una ubicación privilegiada dentro de Europa, el centro del centro con unas infraestructuras muy adelantadas y un acceso rápido a grandes aeropuertos internacionales como Düsseldorf, Bruselas o Amsterdam, el segundo puerto fluvial más importante de Europa tras Duisburg, el de Lieja, teniendo en cuenta además que el de Duisburg se encuentra a apenas 100 km de distancia, y acceso también a grandes metrópolis como Colonia, Bruselas, Randstad o el propio KVR con Essen y Dortmund como núcleos centrales.

La transición de una sociedad industrial a una de servicios y del conocimiento ha sido menos traumática que en el Ruhr, entre otras cosas, porque aquí no llegó a haber la hiperespecialización en industria pesada que tuvo el Ruhr. De esta manera hoy la auténtica base económica regional son los servicios, con grandes empresas como Vodafone que tiene su sede en Maastricht y una apuesta muy clara por la educación superior. En esta región de menos de 4 millones de habitantes hay cinco universidades con más de 100.000 estudiantes, 1400 profesores, 12000 empleados en la universidad y tres hospitales universitarios (Breuer, 2004: 10). Esta rama de investigación, la biomedicina, parece ser la actividad hacia donde quiere especializarse. Más de 300 compañías de tecnología médica y biotecnología se han instalado aquí. Las especializaciones más importantes son la biotecnología, la búsqueda cardiovascular y búsqueda en biomaterials.

Desde el punto de vista organizativo, la Eurorregión funciona con un consejo eurorregional que se divide en una cámara de representantes políticos elegidos entre los diferentes gobiernos regionales con 51 miembros, una cámara de representantes sociales con 30 miembros, que hace las funciones legislativas. Un comité directivo compuesto por representantes de las cinco comunidades (incluyendo la germanobelga) hace las funciones ejecutivas. Aparte hay una ofi-

cina que coordina las cuatro comisiones con 29 miembros cada una en las que se divide el gobierno de la Eurorregión. Una comisión se encarga de los asuntos económicos, mercado de trabajo, formación y tecnología, la segunda de medio ambiente y transporte, la tercera de salud, asuntos sociales y seguridad y la última de juventud, cultura e identidad euroregional. Llama la atención que uno de los aspectos que se ha priorizado en este organismo es la promoción de una identidad común de la Eurorregión. Las principales políticas que desarrolla este organismo son la cooperación económica, la promoción turística, proyectos lingüísticos para fomentar el uso de las tres lenguas entre los ciudadanos de la Eurorregión, organización de acontecimientos culturales y deportivos, prevención de riesgos naturales, proyectos de protección y mejora del medio ambiente, proyectos de formación orientada a la búsqueda de empleo, mejora de la accesibilidad a los servicios de salud, proyectos para la juventud y transferencia de tecnologías entre empresas.

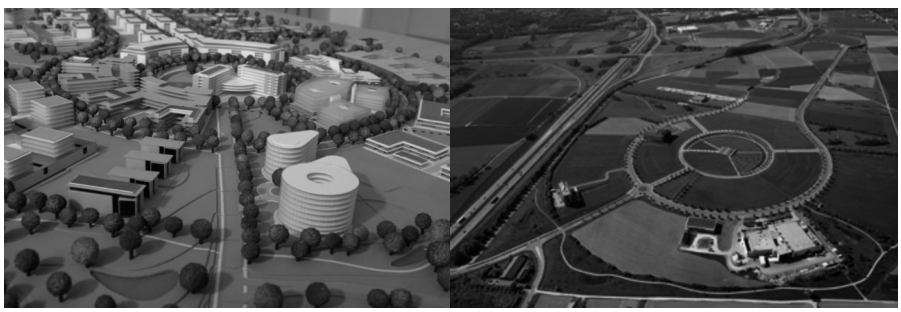
Para llevar a cabo las políticas es importante remarcar que hay una estrecha colaboración entre diferentes actores institucionales. No sólo los gobiernos provinciales son los promotores de iniciativas, también asociaciones empresariales y cámaras de comercio tienen una participación muy activa. Tras treinta años de funcionamiento, uno de los mayores desafíos pendientes es conseguir que las empresas de la Eurorregión del Mosa- Rin colaboren mutuamente y estrechen lazos. El desconocimiento de idiomas y la pertenencia a culturas diferentes son hoy todavía grandes obstáculos. Por esto instituciones como la cámara de comercio de Maastricht, que agrupa además de 35000 empresas, participa regular y activamente en las iniciativas integradoras que surgen del gobierno de la Eurorregión, porque tiene un gran interés al aumentar las relaciones comerciales dentro de la Eurorregión y con el resto del Ruhr, para fortalecer la economía regional, que depende más de los flujos comerciales hacia otras regiones europeas que de los internos de la Eurorregión.

Así pues a grandes rasgos se encuentra hoy en día esta Eurorregión, de las primeras que se crearon. No queremos dejar el análisis de este caso sin hablar de algún ejemplo que nos muestre la gran dificultad de trasladar los objetivos de la cooperación territorial y transfronteriza a la realidad cotidiana de territorios como el Ruhr occidental. Dado que el objeto del presente trabajo es hacer un análisis de formas innovadoras de planificación del territorio, que tratan de romper con los esquemas rígidos tradicionales de planificación, lo cual no siempre es fácil, concluiremos hablando de un proyecto pionero dentro de esta Eurorregión, pero que al contrario que otros casos que comentamos, ha acabado fracasando. Y ha sido así, porque probablemente se trataba de una iniciativa que surgió demasiado pronto, cuando las fronteras entre los estados miembros siguen siendo

rígidas en muchos aspectos. El caso que deseamos invocar para cerrar este texto es el del parque empresarial Avantis.

Este parque o polígono empresarial ubicado en las afueras de la ciudad de Aquisgran fue una gran apuesta de la Eurorregión para crear el primer parque tecnológico y de negocios de Europa ubicado en una frontera, en este caso entre Holanda y Alemania. El 40% de la superficie del polígono recae sobre Holanda y un 60% sobre Alemania (AVANTIS, 2005). La idea era tratar de fomentar la compenetració entre empresas de cada banda de la frontera creando una especie de zona franca germanoholandesa donde atraer firmas empresariales de ramas de tecnología punta y también institutos de investigación. Se ofrecía un precio unitario para todo el parque de 80 euros por metro cuadrado y una ubicación privilegiada junto al eje que conecta el Ruhr con las ciudades del Randstad holandés. Esta iniciativa fue beneficiaria del programa Interreg, que cofinanció la adquisición de los terrenos y la urbanización de los mismos. No obstante, hoy en día parece claro que este proyecto ha sido un fracaso, puesto que prácticamente ninguna empresa ha querido trasladarse a este polígono sin nación. La figura 7 así lo muestra:

Figura 7. El deseo y la realidad del proyecto AVANTIS. El proyecte y la situación a mediados de 2008.



Fuente: www.avantis.org

A la izquierda de la imagen tenemos cuál es el proyecto que hoy en día debería estar desarrollado. Un espacio urbanizado por edificios de oficinas e institutos tecnológicos divididos en diferentes complejos alrededor de un círculo central dónde estarían los edificios de administración del parque. La realidad en 2008 parece muy distinta. Pese a que toda la fase de urbanización, incluyendo luz, agua y fibra óptica ha concluido, no sin obstáculos, encontramos como sólo hay en todo el parque unos cinco edificios, algunos de los cuales están vacíos. Repasamos brevemente las causas que han ocasionado esta situación.

En primer lugar el proyecto nació con una fuerte contraposición de la vecindad y organizaciones ecologistas, porque se asentaba sobre una área de protección de una especie de hamster en peligro de extinción. Por lo tanto hubo varios procesos y denuncias judiciales de forma que las obras se hubieron de parar durante mucho tiempo y finalmente continuar con muchas restricciones. En segundo lugar, otro gran problema es que a penas a 5 km de AVANTIS se empezó a construir en la parte holandesa otro polígono de negocios e institutos de alta tecnología que absorbió gran parte de la demanda que potencialmente podría haber tenido AVANTIS (no siempre se consigue la coordinación territorial para el desarrollo). No obstando, es de dudar que la protección del hamster o la competencia de otro parque empresarial sean las únicas causas de este fracaso. En nuestra opinión, el gran obstáculo que tuvo esta iniciativa fue toparse con la realidad de que las fronteras internas de la UE perduran hoy en día. Los diseñadores de este proyecto no pensaron en las incomodidades prácticas que suponía ubicar un parque a una frontera, desde pagar franqueo internacional mucho más caro para toda la correspondencia interna del parque o dependiendo del edificio dónde se quiera enviar, hasta pagar diferentes impuestos, según el edificio donde se encuentre. Se dio el caso de una empresa que debería pagar impuestos alemanes en una parte de la empresa y holandeses en otra. Este es el gran obstáculo que no consiguió superar y que se relaciona con una de las grandes debilidades estructurales que tiene la figura de las Eurorregiones, que es que al ser redes de autoridades locales y/o regionales animadas a cooperar, no pueden ir más allá de los acuerdos informales, como se ha afirmado anteriormente. Una iniciativa como ésta debería haber tenido la participación como mínimo de los gobiernos centrales holandés y alemán para tratar de crear una especie de zona franca, lo cual necesita muchas negociaciones, para evitar incomodidades como las que hemos descrito. Incluso servicios básicos como la seguridad del parque o el suministro de agua se hace más complejo al encontrarse entre dos fronteras. Ante estos problemas, los empresarios continúan prefiriendo ubicarse en una u otra parte de la frontera.

A pesar de todo, hay que calificar esta iniciativa como positiva por toda la innovación en la planificación y la governanza territorial que comporta y en las relaciones bilaterales entre estados y porque abre un interesante debate sobre conceptos como la soberanía nacional, los límites legales de las Eurorregiones o el papel de las fronteras internas en la UE. Como aspecto a mejorar, resulta evidente que esta iniciativa no ha tenido los estudios necesarios para evaluar los impactos y consecuencias ambientales y también prácticas desde el punto de vista de la gestión diaria. En un futuro sería aconsejable que proyectos de este tipo involucrasen más a la comunidad local, se valoraran diferentes alternativas de ubicación contemplando mejor los criterios ambientales y se diera cabida a nuevos actores como los gobiernos centrales que son los que tienen todavía la mayor parte de las competencias de las políticas de fronteras y

aduaneras. Proyectos como estos, ubicados en el extremo occidental de la región metropolitana del Rin-Ruhr, son clave por abrir esta metrópolis hacia el exterior y hacer de ella una gran región metropolitana europea y multicultural.

3. CONCLUSIONES

El Ruhr ha experimentado uno de los cambios estructurales socioeconómicos más espectaculares que podemos encontrar en la Europa contemporánea: la transformación de una metrópolis millonaria hiperespecialitzada en industria pesada y minería en otra especializada en conocimiento, investigación y servicios avanzados. Esta transformación ha sido posible en parte gracias a la adopción de nuevos esquemas y nuevas herramientas para la gestión del territorio, como por ejemplo herramientas como la planificación territorial estratégica, debido a la existencia de una importante conciencia colectiva de crisis profunda, la cual ha permitido la formación de partenariados públicoprivados y una participación ciudadana responsable y proactiva.

También vale la pena remarcar la importancia que se le ha otorgado a la coordinación territorial en casos como el Ruhr, no sólo internamente, sino también traspasando fronteras como el caso de la Eurorregión del Rin-Mosa. Pese a la convulsa historia de esta región y las diferencias culturales entre comunidades, con el trabajo diario se ha conseguido crear una de las eurorregiones más dinámicas del continente. Es un hecho a apuntar cuando se habla de otros casos como el arco mediterráneo español, que recordamos, es un solo país. La unificación alemana, la ampliación hacia el este, el tratado de Maastricht, la globalización son algunas de las causas que animan a buscar en todo momento a los profesionales del territorio nuevas formulas para una gestión más sostenible y eficiente del mismo. Un aspecto clave que explica este dinamismo experimentador con el territorio es la existencia de una permanente comunicación entre actores territoriales mediante organismos creados por el Land o las ciudades (KVR, IBA, Consenso de Dortmund...) o por la Federación como el famoso MKRO o conferencia de ministros de ordenación del territorio, un aspecto que no se encuentra a menudo en España.

Por lo tanto innovación y experimentación, reflexión y coordinación territorial, comunicación y participación social son los aspectos clave que empiezan a destacar en la planificación territorial en estos momentos en Alemania, un país tradicionalmente con una filosofía de planificación muy normativa, jerarquizada y poco flexible. Frente a los obstáculos tradicionales del federalismo alemán, la reforma federal aprobada de 2006 para tratar de mejorar la efectividad del sistema legislativo y administrativo y las relaciones entre gobierno federal y de los Länder augura una nueva fase en el gobierno del territorio que hará falta estudiar detenidamente.

BIBLIOGRAFIA I FONTS

AVANTIS (2008). Parc de tecnològic i de negocis. Recurs en línia. Consulta realitzada el 7/10/08.[www.avantis.org].

BLOTEVOGEL, H.H. (1998): *Europäische Metropolregion Rhein-Ruhr. Theoretische, empirische und politische Perspektiven eines neuen raumordnungspolitischen Konzepts.* Dortmund. Institüt für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW. 135 pp.

BREUER, H.W. (2004): *Regional development in the Euregio Meuse – Rhine (EMR).* Department for Applied Geography. RWTH Aachen. Intervenció dins de la «Jornada sobre Euroregions» dins del Congrés Anual d'EGEA de 2004 a Baarlo. 24 pàgs.

EUREGIO RIN - MOSA (2004): Mapa de l'Euroregió del programa Interreg. Recurs en línia. Consulta realitzada el 9/08/2006. [http://www.interregemr.info/bilder/karte_gross.jpg]

JESCHKE, M.A. i BLOTEVOGEL, H.H.(2003): Stadt – Umland – Wanderungen im Ruhrgebiet. Institüt für Geographie. Universität Duisburg – Essen. Duisburg. 180 pp.

HALLIDAY, T. (ed.) (1999): *Alemania.* Ed. Océano. Barcelona. 402 pp.

HÀUSSERMANN, H. i SIEBEL, W. (1994): «Wie organisiert man Innovationen in nichtinnovativen Milieus?», a *Bauplatz Zukunft. Dispute über die Entwicklung von Industrieregionen.* Essen. Citat per: ZIESEMER, A: (2004): Strategische Stadtentwicklungsplanung im Ruhrgebiet. Eine Analyse am Beispiel der Städte Duisburg und Dortmund. Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur. Dortmund. 259 pp.

HILDEBRAND, A. (1999): «Política territorial y desarrollo regional en España y Europa: una visión comparada en vísperas del siglo XXI». En: *Ciudad y Territorio / Estudios Territoriales* nº 122, pp. 785-807.

PERKMANN, M. (2003): *The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation.* (en línia) Department of Sociology. Univeristy of Lancaster. 19 pp. [www.lancs.ac.uk/fss/sociology/papers/perkmann-rise-of-euroregion.pdf]. Consulta realitzada el 5/8/05.

SACHS, K. (2002): «Zentrale Orte und Entwicklungsachsen» a INSTITÜ T FÜR LANDESKUNDE: *Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland.* Volum «Dö rfer und Städte», Leipzig, pp. 34-36

SIEVERTS, T. (1996): *Zwischenstadt. Zwischen Ort und welt, Raum und Zeit, Stadt und Land.* Braunschweig, Wiesbaden, 1999 191 pp.

VILLANUEVA, M. (1999): *La Unió Europea. Societat i territori en el procés d'integració.* Universitat Autònoma de Barcelona. Bellaterra, 239 pp.

ZIESEMER, A: (2004): *Strategische Stadtentwicklungsplanung im Ruhrgebiet. Eine Analyse am Beispiel der Städte Duisburg und Dortmund.* Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur. Dortmund. 259 pp.

ZÖPEL, C.(2005): *Weltstadt Ruhr.* 144 pàgs. Klartext. Essen.