

EL GEOÍSMO, UNA PROPUESTA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PLANETARIA

Antonio Lamela

Dr. Arquitecto y Presidente Fundador de Estudio Lamela

Fernando Moliní Fernández y Juan Vázquez Navarro

Departamento de Geografía
Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN

El Geoísmo, a través de directrices e indicadores mundiales, pretende contribuir a ordenar territorialmente el Planeta, globalmente, y a través de la planificación supramunicipal, que aplicaría las directrices y se evaluaría respecto a los indicadores. La planificación territorial resulta siempre complicada, incluso en dimensión subnacional, pero, de hecho, aunque sea escasa, ya existe planificación no sólo en ese ámbito, sino incluso en el nacional, y hasta en el continental. La puesta en práctica del Geoísmo no será fácil, pero tal vez no imposible, especialmente si se aplica de manera limitada. Resulta particularmente necesario porque es una respuesta adecuada a la falta de instrumentos con los que la Humanidad debe hacer frente a los avances en el transporte y en las telecomunicaciones, así como a la creciente e imparable globalización.

Palabras clave: Geoísmo, ordenación del territorio, planificación territorial, planificación supramunicipal, Estrategia Territorial Europea.

ABSTRACT

Geoism, through world directives and indicators, aims to contribute towards the organisation of territory, firstly of the planet as a whole in response to global problems and secondly, of parts of the planet, through supra-local planning, applying these directives and evaluating it according to the indicators. Territorial planning is always complicated even on a sub-national dimension. However, although it may be scarce, there is planning not only on this scale, but also nationally and even at a continental level. It's difficult to put Geoism into practice, but not impossible, particularly if applied in a limited fashion. It is especially necessary because it is a suitable response to the lack of tools with which humanity deals with advances in transportation and telecommunications, as well as with increasing globalisation.

Key words: Geoism, territorial planning, supra-municipal planning, European Spatial Strategy.

1. El Geoísmo

El Dr. arquitecto Antonio Lamela planteó desde muy temprano (Lamela, 1976) la necesidad de una ordenación del territorio que considerase desde el ámbito planetario hasta el supramunicipal. A esta idea, que ha seguido defendiendo hasta la actualidad (Lamela, 2003), la denominó *Geoísmo* y se puede definir como una propuesta de disciplina y de práctica profesional que pretende contribuir a ordenar territorialmente, en primer lugar, el Planeta en su conjunto, dando respuesta a los problemas globales, por ejemplo, a través de directrices e indicadores mundiales y, en segundo lugar a partes del mismo, mediante la planificación supramunicipal, que tendría en cuenta aquellas directrices, y que se evaluaría respecto a tales indicadores.

El Geoísmo guarda cierta relación con otros trabajos contemporáneos, aunque también presentan notables diferencias. Así, en el primer informe al Club de Roma, publicado en 1972 bajo el título «Los límites del crecimiento», es posible leer una escueta referencia a la necesidad de una planificación que, aunque no lo diga explícitamente, se puede entender que sería mundial. Sus autores escriben: «no dudamos que si la Humanidad ha de embarcarse en una nueva vía, antes será necesario concertar medidas internacionales y realizar una planeación —sic— conjunta de largo alcance en una escala y amplitud sin precedentes» (Meadows y otros, 1972: 242). Hablan de planificación, pero en ningún momento hacen referencia a la perspectiva territorial. Dos años más tarde, la misma institución recibió un segundo informe titulado *La Humanidad en la Encrucijada*. En él se establece una analogía entre la Naturaleza y el Sistema Mundial, en la que se menciona de manera puntual la conveniencia de un plan mundial, sin aludir tampoco a sus aspectos territoriales (Mesarovic y Pestel, 1975: 28 y 186). Recientemente, Doval (2004: 187) ha señalado la necesidad de «planificar globalmente el espacio geográfico mundial para acometer la resolución de los grandes problemas globales de naturaleza física y humana que hoy tiene planteados la humanidad en su conjunto».

El objetivo de este artículo es avanzar en cómo esto puede ser posible. Intenta ser algo más práctico que las obras anteriormente mencionadas, que se centran en explicar la necesidad de una planificación mundial sin entrar en propuestas de cómo se podría realizar. Asimismo, se exponen algunos precedentes que muestran los tímidos avances que se han realizado en esa dirección, si bien se reconoce la enorme magnitud de los obstáculos a los que se enfrenta.

Una ordenación territorial planetaria es una tarea extraordinariamente difícil, pero tal vez no imposible, como se intenta argumentar en este artículo. En cualquier caso, no se propugna un tipo de plan formal y rígido, sino unas directrices territoriales flexibles, que se pudiesen introducir de manera parcial, y que un número significativo de naciones pudiesen adoptar por consenso.

2. Planificación territorial nacional en modelos descentralizados

Hay casos que indican que puede haber una planificación territorial de ámbito nacional en países altamente federalizados, como Suiza. Pujadas y Font (1998: 196) destacan que Suiza es una nación que logra una considerable coordinación federal de sus planes regionales. Afirman: «cada Cantón tiene competencias plenas en ordenación del territorio y elabora su propio Plan Director Cantonal, pero la necesidad de reforzar la coordinación por parte del gobierno federal ha llevado a la fórmula de las «concepciones», entendidas como un sistema normativo de objetivos y medidas que por lo general no tiene carácter vinculante, pero constituyen puntos de referencia importantes para la elaboración de los

planes cantonales. En 1995 el gobierno federal presentó un documento denominado *Bases para la ordenación del territorio suizo*, que aportaba, tanto a las administraciones públicas como al sector privado, un marco orientativo para la toma de decisiones con incidencia territorial».

En Suiza, el planeamiento territorial es principalmente responsabilidad de los cantones, aunque el gobierno nacional tiene ciertas competencias formales, que están reflejadas en la Ley Federal de Planificación Territorial de 1979. La Asociación Suiza de Planificación (VLP-ASPAN, 2004: 3) señala que el principal objetivo de esta ley es optimizar la utilización de su limitado territorio, algo imprescindible, porque únicamente el treinta por ciento resulta adecuado para un uso humano intensivo.

El sistema de planificación territorial suizo ha sido descrito recientemente por un informe de la OCDE (OECD, 2002: 12-14 y 86-97). Considera a Suiza la nación más descentralizada de cuantas componen esta organización, particularmente por la competencia fiscal de sus cantones. El funcionamiento resulta razonablemente bueno, ya que valores como la coordinación y la cooperación son asumidos en la práctica por todas las administraciones, si bien hay una creciente tensión entre la autonomía local, la cohesión nacional y la necesidad de una mayor colaboración entre los cantones. La Oficina Federal de Planificación Espacial tiene la responsabilidad de coordinar y aprobar el planeamiento territorial cantonal y de establecer los objetivos de la planificación regional y municipal, pero, fundamentalmente, sus tareas se limitan a realizar estudios y a establecer los principios generales, estando la estrategia económica territorial fuera de su alcance. Sin embargo, como ya se ha comentado, los cantones pueden desarrollar políticas económicas y fiscales, por ejemplo, para atraer actividad económica o población.

En 1996 se publicaron las mencionadas *Bases para la ordenación del territorio suizo*. El documento muestra una visión territorial a largo plazo de la nación, y expone los principales retos para lograr un uso más eficaz y más equilibrado del espacio. Suiza presenta un territorio montañoso, gran abundancia de áreas con valor natural, paisajes con un importante atractivo turístico, tamaño reducido, densidad relativamente alta, una pujanza económica notable, y escasez de terrenos adecuados para nuevos desarrollos. Esto hace que todos sus niveles administrativos concedan una gran atención a la ordenación del territorio. Y explica que una de las principales preocupaciones de la planificación sea la optimización de la organización espacial, lo que lleva a proponer un uso intensivo del territorio disponible, que, entre otras medidas, implica una concentración descentralizada de núcleos compactos de diferentes tamaños, dispuestos en red, así como detener la expansión desordenada de viviendas unifamiliares. Sin embargo, su aplicación no parece tener mucho éxito en lo que respecta a lograr unas densidades más elevadas, porque, según Luzón (2004: 708) «la tendencia es mantener o incluso rebajar la densidad de población en muchos municipios».

Para reflexionar sobre la viabilidad de una planificación territorial integral de ámbito nacional en contextos descentralizados, otro caso, aún más interesante, es el de Austria, porque lo ha logrado elaborar, a pesar de que el gobierno federal carece de competencias formales en la materia. Esta falta de capacidad teórica contrasta con el hecho de que el Estado central es responsable de la mayoría de las inversiones con incidencia territorial. Faludi (1998) describe el funcionamiento del sistema austriaco, y lo pone como ejemplo de que los acuerdos informales pueden funcionar. La planificación la elabora la Conferencia Austriaca de Planificación Espacial, creada en 1971. Dicha Conferencia está formada por representantes federales, estatales y municipales, además de contar con apoyo técnico estable, cuya continuidad no está sujeta a los resultados electorales. Funciona con éxito, a pesar de tener un carácter voluntario, porque todas las partes perciben que hay una necesidad importante de coordinación y de cooperación. El principal limitante de este modelo

deriva de que las decisiones, al ser tomadas por unanimidad, únicamente representan el mínimo común denominador al que están dispuestas a llegar las partes. Aún así, las recomendaciones que se aprueban pueden tener un gran valor, como ha ocurrido con las *Perspectivas Austríacas de Planificación Territorial*, la primera de ellas aprobada en 1981. Esta ordenación territorial ha resultado muy positiva en muchos sentidos. Entre otros logros, cabe destacar haber permitido alcanzar un consenso básico de política espacial, mejorar la coordinación, comprender las diferencias entre las distintas administraciones, establecer un proceso de aprendizaje mutuo, crear una cultura espacial, mostrar que la cooperación voluntaria es posible, etc.

3. Un caso de planificación continental: la Estrategia Territorial Europea

Posiblemente, la ordenación territorial realizada hasta la fecha que abarque a un mayor número de naciones es la Estrategia Territorial Europea (ETE), subtitulada *Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea*. Tardó diez años en ser elaborada. Comenzó en una reunión informal de los Ministros responsables de ordenación del territorio en Nantes, en 1989, y culminó con la aprobación de la ETE en una reunión de las mismas características en Potsdam, en 1999, en la que participó también el responsable de política regional de la Comisión Europea. Por primera vez se pretendió observar la situación global del territorio europeo y superar la perspectiva parcial que hasta entonces ofrecían las políticas sectoriales, así como presentar una visión futura del territorio que sirviera de marco general de referencia.

La ETE se planteó tres objetivos fundamentales (CE, 1999: 11): cohesión económica y social; conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural; y competitividad más equilibrada del territorio europeo. Pretendía promover el desarrollo sostenible mediante una estructura equilibrada del territorio, para lo que establece tres directrices de política de desarrollo territorial: el desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva relación entre campo y ciudad; la garantía de un acceso equivalente —en el sentido de paritario, según el término utilizado en inglés— a las infraestructuras y al conocimiento; y el desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la Naturaleza y del patrimonio cultural. Algunas de las directrices son discutibles. Por ejemplo, parece imposible el acceso equivalente a las infraestructuras; a lo sumo, se podría intentar establecer un acceso mínimo a ellas¹.

El que se hayan formulado unos principios territoriales rectores ya representa un gran avance, aunque sólo fuesen el comienzo de la descripción de lo que se pretende alcanzar. Éstos definen algunas posiciones de interés. Por ejemplo, dejan claro que no se opta por una jerarquía bien definida de ciudades, que tenga un gran centro dominante, sino por un sistema múltiple que contribuya a evitar la excesiva concentración de riqueza y población en el núcleo central de la Unión Europea. No explican suficientemente cómo debe ser el modelo policéntrico que propugnan, pero sí describen algunos de sus elementos: «la creación de varias zonas dinámicas de integración en la economía mundial, bien distribuidas por la UE y formadas por regiones metropolitanas de fácil acceso internacional, enlazadas entre sí y bien conectadas con las regiones rurales y las ciudades, de distinto tamaño, de sus áreas de influencia, desempeñará un papel clave en la mejora del equilibrio territorial de Europa» (CE, 1999: 22).

1 Las críticas que se podrían hacer a la ETE estarían ocasionadas, en parte, porque la traducción del inglés, a veces, parece poco afortunada. Así, se traduce «prudent management» por gestión inteligente, en vez de por gestión prudente, haciendo que la directriz pierda coherencia.

Faludi (2004a: 395) ha criticado que la ETE se haya abstenido de visualizar la estructura espacial que se proponía para Europa. Lo considera un problema importante: «lo que llama la atención es la ausencia de cualquier tipo de esquema o plan general que sirva para conceptualizar el espacio europeo. Esto es algo muy serio. Al fin y al cabo, de lo que se trata es de conceptualizar el territorio de la UE y los efectos que este tiene sobre —entre otras cosas— la competitividad europea. Resulta difícil concebir que esto se lleve a cabo sin ningún tipo de representación del territorio afectado» (2004b: 20-21).

La ETE no es jurídicamente vinculante, pero a pesar de ello ha pretendido constituir un marco adecuado de orientación y de cooperación para las políticas sectoriales con repercusiones territoriales de la Comunidad, los Estados miembros y las autoridades regionales y locales (CE, 1999: 12). La valoración de su éxito está sujeta a interpretación. Depende, sobre todo, de que se espere mucho o poco de ella, por lo que, a veces, la posición de los autores podría incluso parecer contradictoria. Andreas Faludi tiene comentarios desfavorables y favorables, aunque da primacía a los segundos. Entre los primeros menciona que «tan pronto como la ETE estuvo impresa, la Comisión dejó de apoyarla» y que «ha sido dejada de lado por la cuestión de dónde reside la competencia de la planificación» (Faludi, 2004c: 1350 y 1361). Asimismo, señala que se necesitaría un esfuerzo hercúleo para resucitar el proceso de la ETE (Faludi, 2004a: 404), y que el talón de Aquiles de la política europea de ordenación del territorio es la falta de coordinación continua entre las Direcciones Generales (Faludi, 2004b: 39). A pesar de ello, su valoración general es favorable. Afirma que «los Estados miembros y la Comisión están ahora aplicando la ETE» (Faludi, 2004b: 23) y a la misma conclusión llega en un estudio más detallado de algunas naciones (Faludi, 2004a: 395). Globalmente piensa que la ETE se puede considerar un éxito, porque sus conceptos se han incorporado en varias políticas o juegan un papel en la planificación, debido a la difusión de los mismos (Idem: 405).

La Comisión Europea adopta muchas de las ideas de la ETE a través de su política de cohesión territorial, respecto a la que el proyecto de Constitución de la Unión Europea le reconoce competencia compartida con los Estados miembros (artículo I-14.2.c). El último documento europeo relacionado con la materia es el denominado tercer informe sobre la cohesión económica y social (EC, 2004). Aunque en la portada no aparezca la mención expresa a la cohesión territorial, el documento tiene una gran dimensión espacial, si bien no agota todos los aspectos de la ETE, que convendría que fuese revitalizada en sí misma.

4. Medidas parciales planetarias: los convenios con incidencia territorial

No existe una planificación territorial a escala planetaria, aunque de manera progresiva se va disponiendo de un número cada vez mayor de tratados y protocolos mundiales con repercusiones territoriales. La tabla 1 resume los más importantes.

No se han incluido ni las declaraciones ni los acuerdos que no sean convenios. Por ejemplo, no se reflejan las correspondientes a la conferencia mundial de Río de Janeiro de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo —1992—, a pesar de que, además de los tratados, se han generado otros procesos de gran interés, como ocurre con las Agendas 21 Locales, que se derivan del Programa 21, que forma parte de esta conferencia (DGCEA, 1998). Así, quedan también fuera otros acuerdos de gran trascendencia, como los que protagoniza la Organización Mundial del Comercio, dedicada a establecer normas negociadas que rigen el comercio entre los países a nivel mundial o casi mundial.

El número de tratados y las cuestiones abordadas evidencian que se ha avanzado mucho, pero se carece de una estrategia general que coordine e integre las temáticas abordadas, es decir, faltan las funciones propias de la planificación territorial. No se dispone de una

Tabla 1
PRINCIPALES TRATADOS MUNDIALES CON UNA MAYOR INCIDENCIA TERRITORIAL

Convenio de Chicago sobre aviación civil internacional	1944
Convenio de Washington D.C. para la regulación de la caza de ballenas	1946
Tratado del Antártico, de Washington	1959
Tratado de Moscú, sobre prohibición de pruebas con armas nucleares en la atmósfera, en el espacio ultraterrestre y bajo el agua	1963
Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes	1967
Tratado de Londres, Moscú y Washington sobre la no proliferación de armas nucleares	1968
Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados	1969
Convención de Ramsar relativa a los humedales de importancia mundial, particularmente como hábitat de aves acuáticas	1971
Convenio de Londres sobre prevención de la contaminación del mar por vertido de desechos y otras materias	1972
Convención de París para la protección del patrimonio mundial cultural y natural	1972
Convenio de Londres sobre prevención de la contaminación por buques	1973
Convenio de Washington sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres	1973
Convenio de Barcelona de protección del mar Mediterráneo contra la contaminación	1976
Convención de Ginebra sobre la contaminación atmosférica transfronteriza de largo alcance	1979
Convención de Bonn sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres	1979
Convención de Montego Bay sobre el Derecho del Mar	1982
Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono	1985
Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación	1989
Convenio de Londres sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos	1990
Convenio de Helsinki sobre protección y uso de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales	1992
Convenio de Río de Janeiro sobre la diversidad biológica	1992
Convenio marco de Nueva York sobre el cambio climático	1992
Convención de París contra la desertización en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África	1994
Convención de Nueva York sobre el derecho de los usos de agua para fines distintos de la navegación	1997
Protocolo de Kioto de la convención marco sobre cambio climático	1997
Protocolo de Gotemburgo para reducir la acidificación, la eutrofización y el ozono troposférico	1999
Protocolo de Kiev de responsabilidad civil y compensación por el daño causado por el efecto en aguas transfronterizas de accidentes industriales	2003

Fuente: elaboración propia basada en Delgado y otros (eds.), 2004; González y Sáenz, 2003; y diversas páginas en la Red, entre ellas UNEP, 2005; SEDAC, 2005 y ONU, 2005.

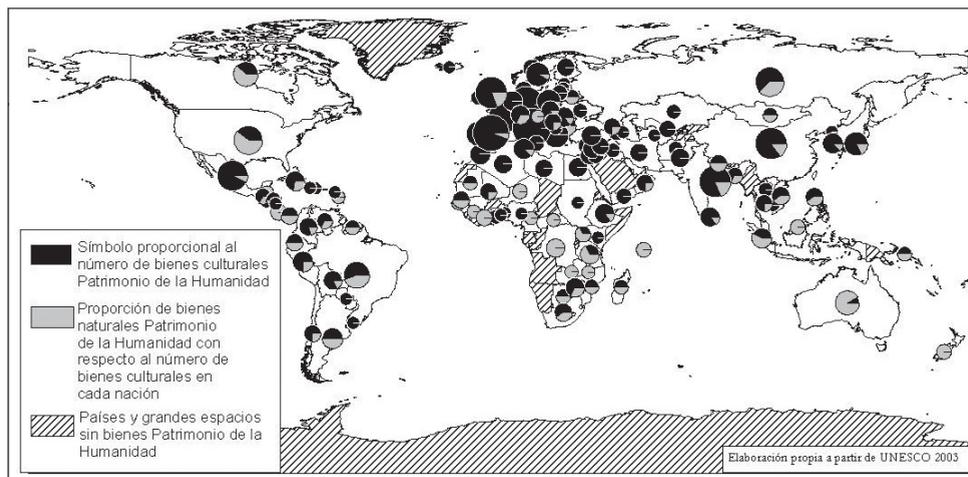


FIGURA 1. Lugares declarados Patrimonio de la Humanidad

visión de conjunto que muestre lo ya realizado y que permita decidir lo que se debería hacer de manera más inmediata por resultar prioritario. Además, se omiten aspectos territoriales importantes, como, por ejemplo, regular los tipos de asentamientos humanos que resulten más sostenibles².

Lógicamente, la aplicación de las medidas mundiales no se realiza de manera uniforme. A pesar de tener un alcance global, se suelen concretar más en determinados tipos de naciones, en función de su desarrollo económico, su historia y su geografía. La figura 1 muestra los sitios declarados *Patrimonio de la Humanidad*, englobando tanto los culturales como los naturales y los mixtos. Se observa su presencia en casi todas las naciones del mundo, a la vez que una marcada concentración en Europa.

El que una actuación incida principalmente en un determinado conjunto de países no significa necesariamente que tenga una menor utilidad mundial o que genere desigualdades injustificadas. Es bueno que algunos lugares sean pioneros, en espera de que otros potencialmente implicados tengan la disposición de seguirlos y estén en condiciones de hacerlo.

Las medidas parciales planetarias que se están adoptando son muy meritorias, pero no dejan de ser insuficientes. Dos muestras serían:

- El Protocolo de Kioto —1997— no ha sido aún ratificado por la nación más contaminante, los EE UU, en gran medida por la presión, en contra, que ejerce su propia industria. A su vez, en las naciones que lo pretenden hacer cumplir hay numerosas empresas que amenazan con trasladarse a otros países más permisivos. Además de por los intereses de la industria, su aplicación también falla porque: no se realiza a escala planetaria; su objetivo³ y posibles logros son muy modestos respecto al problema planteado; y, tal vez, habría otras alternativas mejores a las que dedicar el coste que implica, como el fomentar la investigación en energía solar, así como en la captura de CO₂ y otros contaminantes.

² Sí ha habido diversas conferencias de las Naciones Unidas sobre asentamientos humanos, con medidas de gran interés como el Programa Hábitat y los catálogos de buenas prácticas.

³ Reducir, para el año 2012, las emisiones de los seis gases de efecto invernadero de los países desarrollados que lo han ratificado, en un 5,2% de media en el periodo 2008-2012, respecto al nivel de 1990.