

ROMERO, Joan (2009)
Geopolítica y gobierno del territorio en España
 València: Tirant lo Blanch; 273 p.
 ISBN 13: 978-84-98764-78-9

En aquest llibre, Joan Romero centra la seva atenció en l'anàlisi de la cooperació i la coordinació territorial. Tot i que l'obra es basa únicament en el cas espanyol, la seva contextualització en el marc de les polítiques territorials europees i l'atenció especial que mostra per l'estudi de l'ocupació recent del territori al litoral mediterrani converteixen aquesta publicació en un complement molt bo per a aquest dossier monogràfic del DAG.

L'anàlisi del govern (i de la governança) del territori a l'Estat espanyol és una de les especialitats d'aquest destacadíssim catedràtic de Geografia Humana de la Universitat de València. En diferents obres recents, Joan Romero ha aportat lucidesa a la comprensió de com han evolucionat tant les polítiques com la transformació del territori espanyol en les últimes dècades. *España inacabada* (2006), *Gobernanza territorial en España* (2006) i *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo territorial sostenible* (2007) recullen les principals aportacions (analítiques i normatives) d'aquest autor en els darrers anys. El llibre que aquí es ressenya continua avançant en aquesta línia. A partir d'una completa anàlisi de les polítiques territorials espanyoles, magníficament emmarcades en les recents i ràpides transformacions de la societat actual i contextualitzades tant en les característiques específiques de l'Estat espanyol com en les tendències fixades per la Unió Europea, l'autor contrasta la realitat de l'evolució territorial dels darrers anys amb la incipient aparició d'uns nous valors territorials que, si bé comencen a impregnar els discursos normatius i es veuen reflectits en els documents legals, no han estat capaços d'incidir prou en les pràctiques territorials.

El llibre s'estructura en quatre grans capítols. En el primer, l'autor hi analitza àmpliament les grans tendències de fons que han caracteritzat les transformacions recents de les nostres societats. En el segon capítol, s'entra en detall en la caracterització geopolítica de l'Estat espanyol, des del disseny de l'Estat de les autonomies fins a les darreres reformes estatutàries, per tal de, en el capítol següent, mostrar les potencialitats i les dificultats per encaixar els nous tipus de governança territorial en el context geopolític espanyol actual. El tercer capítol, de fet, constitueix la part central del llibre. S'hi analitzen i s'hi qüestionen els nous estils de governança territorial a partir de l'estudi de diverses polítiques, totes les quals ha estat dutes a terme a Espanya però impulsades per diferents governs i amb orientacions i conseqüències territorials ben variades. Per últim, el darrer capítol del llibre s'interroga sobre la incipient aparició d'una nova cultura del territori i, al mateix temps que critica la cultura territorial que ha estat dominant en les darreres dècades, mostra una esclatxa d'esperança per un canvi de tendència (de moment, més en els discursos que no pas en els fets) vers una nova manera d'entendre les polítiques territorials en base als valors de la sostenibilitat ambiental, l'eficiència econòmica i l'equitat social.

És evident que, en els darrers anys, les nostres societats s'han vist sotmeses a unes transformacions econòmiques, socials, culturals i polítiques importants. Uns canvis que, a més, s'han produït de forma accelerada. Si les societats estan canviant, sembla lògic pensar que els estils de governar aquestes societats també haurien de canviar per tal de donar respostes intel·ligents als nous problemes derivats

d'una nova realitat que, entre d'altres aspectes, sembla que és molt més complexa i molt més incerta (Beck, 1998; Bauman, 2000). Certament, les maneres de governar les nostres societats i, concretament, la manera de governar el territori, també han començat a canviar, i d'això se'n fa ressò aquest llibre. La fragmentació del poder polític entre diferents nivells de govern (europeu, estatal, regional, local) i l'aparició de nous actors socials i polítics són alguns dels elements que justifiquen el pas del govern a la governança (Kooiman, 2002), entenent la governança com un tipus de govern en xarxa en què diferents actors (de l'àmbit públic, del privat i de la societat civil) interactuen en la producció de polítiques públiques (Stocker, 1998).

Atesa la deriva de l'ocupació desordenada del territori que ha experimentat Espanya en les darreres dècades, i molt especialment en els darrers anys, l'autor es pregunta si, en el cas espanyol, aquests nous estils de governança són capaços de millorar els continguts de les polítiques territorials. Després d'obtenir una resposta negativa a aquesta qüestió i d'argumentar que, a Espanya, hi ha una gran diferència entre allò que és formal (discursos, textos legals, etc.) i allò que és real (contextos culturals i pràctiques territorials), el llibre desglossa les llums i les ombres de la política territorial espanyola. Ho fa atorgant el valor que correspon a algunes bones pràctiques, però, sobretot, identificant les debilitats d'un estat compost que no acaba de trobar la manera d'elaborar una(es) política(ques) territorial(s) coherent(s) i coordinada(des) que faci(n) avançar la societat espanyola i el seu desenvolupament territorial vers un model més «sostenible».

Per estudiar les característiques del cas espanyol, Romero contextualitza l'obra emmarcant-la en les grans tendències de fons que caracteritzen els canvis que ha viscut el món amb l'entrada del nou mil·lenni. Partint del fenomen de la glo-

balització i de la crisi financera actual, i remarcant la importància del lloc en aquest nou context, l'autor repassa fenòmens d'actualitat a nivell mundial i europeu que, tot i que han esdevingut a escala global i supraestatal, afecten directament o indirectament persones concretes que habiten en zones específiques. Així, el llibre focalitza la seva atenció en diversos fenòmens territorials de nova generació, com ara les funcions emergents dels espais rurals, els creixements dispersos, les grans regions metropolitanes o els nous conflictes territorials.

En aquest nou escenari, esdevé especialment rellevant la reconfiguració dels rols dels diferents nivells de govern i l'aparició de nous actors socials i polítics amb voluntat d'incidir en els afers públics. El llibre també es fa ressò d'aquesta qüestió, i l'analitza des del punt de vista de les conseqüències territorials que comporta. Així, l'autor caracteritza les transformacions recents tot descrivint el pas del govern jeràrquic als nous estils de governança a nivell europeu, matisant el fet que no existeix un únic model de governança, sinó que aquest depèn del context institucional i cultural de cada cas. Així, mentre en alguns països europeus s'ha avançat força en la cultura de la cooperació vertical i horitzontal entre diversos actors a l'hora de produir les polítiques territorials, en d'altres hi ha diferents elements (rigidesa administrativa, persistència d'estructures autoritàries i burocràtiques, predomini de determinats grups d'interès, concentració de poder per part d'alguns actors, etc.) que dificulten l'emergència de models democràtics de governança, tot persistint estils vells de govern que no aconsegueixen una bona coordinació i cooperació entre actors a l'hora de produir les polítiques públiques que impacten en el territori i, en conseqüència, esdevenen formes de «desgovern» o de «governança deformada» que acaben produint un impacte negatiu en la zona. Segons l'autor, Espanya se situa en aquest

segon bloc de països en els quals existeix una gran distància entre els continguts dels documents públics que aposten per aquestes noves formes de governança i la realitat de les pràctiques territorials, que, en un context cultural i institucional molt concret, no reflecteixen grans avenços, ni en l'àmbit de la cooperació ni en l'àmbit de la coordinació.

En la mateixa línia, el llibre repassa també l'evolució de les polítiques territorials a Europa, situant l'aprovació de l'Estratègia Territorial Europea l'any 1999 com a punt d'inflexió vers una nova manera d'entendre el territori i el paisatge a partir d'uns nous valors orientats a la cohesió territorial: equitat territorial, desenvolupament sostenible, importància de les identitats culturals i territorials, etc. Tot i reconèixer que l'agenda territorial europea ha impregnat la majoria de les polítiques estatals, regionals i locals, l'autor torna a identificar diferències importants entre estats i entre regions i, de nou, l'Estat espanyol no surt gaire bé a la fotografia.

En el segon capítol, el llibre aprofundeix en una anàlisi geopolítica d'Espanya, revisant la transformació viscuda des d'un estat unitari fins a un estat compost, on les autonomies han anat guanyant autogovern des de la Constitució de 1978 fins a les reformes estatutàries recents. L'autor es posiciona a favor d'un model d'estat federal com a manera de governar la complexitat actual de l'Estat espanyol sota la lògica de la interdependència entre territoris i governs, la solidaritat interterritorial i el respecte a la diversitat. Segons l'autor, Espanya ha avançat força en el camp de l'autogovern, però, tanmateix, ha avançat molt poc en els tipus de govern compartit entre totes les parts de l'Estat, fet que allunya el model espanyol del federalisme i l'apropa a un bilateralisme excessiu entre el Govern central i cadascuna de les parts, amb una gran autonomia de les parts en les matèries en les quals tenen les competències transferides, com és el cas de l'ordenació territorial.

És aquest argument introduït en el capítol segon el que guiarà el desenvolupament del capítol tercer, en el qual s'analitzen les polítiques territorials implementades recentment a l'Estat espanyol i s'arriba a la conclusió que, pel que respecta als nous estils de governança territorial a Espanya, es poden identificar molts elements deficitaris i molt poques bones pràctiques. Així, s'hi argumenta que el model actual d'estat i el fet que les competències en ordenació territorial s'hagin atribuït pràcticament de forma exclusiva a les comunitats autònomes dificulta enormement l'establiment de mecanismes eficaços de coordinació i cooperació. El llibre exemplifica aquestes disfuncions, per una banda, analitzant tot un conjunt de documents de planificació elaborats per l'Administració general de l'Estat que tenen una lògica extremament centralista, però que, atenent les limitacions competencials que pateixen, s'acaben reduint a instruments de diagnòstic i d'orientació de les polítiques regionals (a títol merament informatiu), sense tenir cap mena de capacitat d'incidència sobre el territori. Per aprofundir en aquesta qüestió, l'autor realitza una anàlisi en profunditat de dos casos que exemplifiquen la situació: la gestió del litoral i la planificació hidrològica.

Per altra banda, l'autor analitza també tota una sèrie de polítiques d'àmbit regional a través de les quals mostra com la manca de coherència i de coordinació entre els diferents nivells de govern i l'omissió dels principis de la «bona» governança territorial han permès que, en les dues darreres dècades, moltes regions hagin pogut desenvolupar processos totalment insostenibles i desordenats d'urbanització massiva del territori, fet que, en el llibre, s'exemplifica amb els casos d'Andalusia, Múrcia i la Comunitat Valenciana. L'argument que pren força en aquests casos, a més dels esmentats anteriorment, és la manca o la ineficàcia dels instruments de planificació d'àmbit supramu-

nicipal (o regional). Tanmateix, el llibre també identifica tres bones pràctiques de governança territorial: l'Estratègia Territorial de Navarra, els plans territorials i els plans directors urbanístics de Catalunya i el Pla Territorial Insular de Menorca. Aquests tres casos, tot i que l'autor els tipifica com a exemples aïllats, mostren com, a través d'instruments de planificació regional, es poden dur a terme polítiques territorials intel·ligents, articulades a partir d'estils nous de governança i basades en valors innovadors de caràcter ambiental i paisatgístic.

L'anàlisi dels tipus de govern del territori a l'Estat espanyol culmina amb dues grans problemàtiques en les quals es manifesta el clar desajust entre els tipus de govern i les dinàmiques territorials recents. En primer lloc, l'autor se centra en la problemàtica de les grans regions urbanes i metropolitanes, amb la qual cosa evidencia com aquestes regions, on es concentra la major part de la població i l'activitat i on es consumeixen la major part dels recursos naturals, estan mancades de mecanismes de governança territorial capaços de superar les estructures administratives del passat per fer front als reptes territorials del present. I, en segon lloc, l'autor fixa la seva atenció en l'Administració local, problematitzant l'elevada fragmentació del mapa administratiu espanyol i discutint les polítiques urbanístiques impulsades per molts governs locals en els darrers anys, que, de forma totalment descoordinada, han optat per promoure creixements residencials i industrials de manera autònoma i desmesurada, sense cap coherència supramunicipal i, moltes vegades, amb l'única finalitat de resoldre els seus problemes de finançament a curt termini.

Per últim, el llibre conclou amb un darrer capítol en el qual s'obre una porta a l'esperança i s'identifiquen algunes tendències de canvi cultural i polític que ens poden portar a parlar de l'emergència d'una «nova cultura del territori». El con-

text socioeconòmic dels darrers anys ha afavorit l'ocupació descontrolada de l'Estat alimentada per la bombolla immobiliària. Però ara, en un nou escenari, es fa palès que aquest model és del tot insostenible i que és ple de contradiccions. L'emergència de nous actors socials basats en valors ambientals, la preocupació mostrada per diversos òrgans i institucions (inclòs el Parlament europeu) vers la desmesura de l'ocupació urbanística a Espanya i la progressiva incorporació de l'Estat espanyol als discursos a favor de la sostenibilitat han fet que, tot i que encara hi perdurin moltes pràctiques territorials clarament irracionals, s'hagi iniciat un canvi cultural que està convertint en majoritària la percepció que és necessari que es produeixi un gir radical en les pràctiques territorials vers models més respectuosos amb la història, amb la identitat, amb la cultura i, sobretot, amb les generacions futures. El paper de l'ensenyament, dels mitjans de comunicació, dels moviments socials i dels propis poders públics, segons l'autor, constitueixen elements clau per impulsar aquesta nova transformació cultural que tot just s'inicia i que pot suposar la fi de dues dècades en què, tot i haver incorporat textos i discursos esperançadors, la realitat territorial ha estat dominada pel desordre, el consum excessiu de sòl i el deteriorament paisatgístic. Tanmateix, conclou l'autor, per fer realitat un nou tipus de govern que possibiliti la implantació d'una nova cultura del territori basada en la sostenibilitat i la protecció del paisatge, cal assolir alguns consensos bàsics i dotar de contingut els principis de coordinació i de cohesió territorial, mitjançant mecanismes eficaços de cooperació que ens permetin millorar la gestió dels recursos i del territori.

Ara bé, és realment l'estructura de l'Estat autonòmic —i la cessió de les competències en ordenació del territori a les comunitats autònomes— l'element principal que dificulta la implantació de bons

models de governança territorial? La millora de la cooperació i la coordinació, són l'única resposta al problema, o aquestes millores hauran d'anar acompanyades també d'altres transformacions? No hi ha molts més elements —el capital social de cada lloc, la seva història, els seus conflictes, la distribució desigual de poders entre actors, el paper atorgat al mercat i als agents privats, etc.— que poden explicar l'establiment de models de governança més o menys democràtics i intel·ligents? En qualsevol cas, tal com suggereix l'autor, per avançar cap a nous tipus de governança territorial, hi ha un requisit que és del tot indispensable: la voluntat política.

Referències bibliogràfiques

- BAUMAN, Z. (2000). *Liquid modernity*. Malden: Polity Press.
- BECK, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.
- KOOIMAN, J. (2002). *Governing as governance*. Londres: Sage.
- STOCKER, G. (1998). «Governance as a theory: five propositions». *International Social Science Journal*, 50 (155), p. 17-28.

Marc Parés
Departament de Geografia
Universitat Autònoma de Barcelona
marc.pares@uab.cat