

PROBLEMAS SOCIOECONÓMICOS Y TERRITORIALES DE LA DESPOBLACIÓN Y PRINCIPIOS DE INTERVENCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Vicente BIELZA DE ORY

Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio
Universidad de Zaragoza

1. El contexto de la despoblación y la Ordenación del Territorio: las relaciones campo-ciudad

Con esta aportación iniciamos un seminario sobre *Despoblación y Ordenación del territorio*, por lo que lo primero que haremos es aclarar el significado de estas palabras, contextualizándolas en las coordenadas espaciales y temporales.

Despoblación, según el diccionario, «es la falta total o parcial de la gente que poblaba un lugar». Los procesos de despoblación se han dado a lo largo del tiempo —poseemos informaciones cíclicas en la historia y hasta en la prehistoria de la humanidad— y también a lo ancho del territorio mundial. Recordemos cómo el primer proceso despoblador que conocemos, el que acompañó a la desertización del África sahariano y del centro de Asia, generó junto a los grandes ríos —Nilo, Eúfrates-Tigris, Indo-Ganges— pioneras concentraciones humanas y las primeras civilizaciones urbanas, tras la revolución neolítica. De esta lección de la prehistoria conviene aprender dos cosas: por un lado, de la mano de las teorías de Gordon Childe, que los cambios en las condiciones ecológicas propiciaron la primera gran revolución tecnológica de la humanidad y, la segunda, que los procesos de despoblación —comprobados en el Sahara prehistórico por la existencia de pinturas rupestres— conlleva normalmente migraciones hacia otros lugares más atractivos por sus condiciones de vida. Pero no son necesarias las mutaciones ecológicas para que cambien los incentivos y las repulsiones de los territorios, traducidos en migraciones y despoblaciones. Las innovaciones tecnológicas, las revoluciones económicas van a alterar los equilibrios población-territorio, provocando despoblaciones en unos espacios y concentraciones en otros.

La segunda gran revolución tecnológica y económica de la humanidad, iniciada a fines del S. XVIII en Inglaterra, la revolución industrial, inició —como es sabido— un proceso de concentración de la población en las ciudades y paralelamente un vaciamiento del medio rural.

De este abandono, de la despoblación iniciada entonces en Gran Bretaña y continuada en el continente europeo durante el S. XIX —en España más hacia finales del mismo— nos vamos a ocupar aquí. Pero no vamos a tratar del proceso, prácticamente concluso, aunque p. ej. D. Noin en 1986 se preguntara para el país galo, que empezó medio siglo antes que nosotros, «¿el desdoblamiento del campo se ha terminado en Francia?» (Noin, 1986) y, en 1993 la DATAR, la Agencia gubernamental francesa de Ordenación del Territorio, en *Le Debat National pour l'aménagement du territoire*, siguiera preocupándose del abandono del mundo rural (DATAR, 1993).

Vamos a profundizar en las consecuencias, en los problemas socioeconómicos y territoriales que ha suscitado la despoblación, así como en los principios de intervención de las políticas públicas, no desde las premisas de la colonización *ex novo*, sino desde la óptica de la Ordenación del Territorio difundida en Europa occidental como una política advenida en la consolidación del Estado o Sociedad del bienestar, tras los impactos territoriales de la industrialización. Una Ordenación del Territorio entendida según se definió en la Carta Europea de 1982-83, como:

«una disciplina científica —en la que la visión holística de la geografía tiene mucho que aportar— una técnica administrativa también y una política concebida desde un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio, según un concepto rector».

Es dicha dualidad coordinada de objetivos —el reequilibrio socioterritorial entre unas partes y otras de un espacio y la ordenación de los usos del suelo— la que debe presidir las políticas públicas en la Unión Europea según veremos después y predica el documento de la Estrategia Territorial Europea (*Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible* de la UE), aprobado en Potsdam en 1999.

Pero antes hemos de enunciar cuáles son esos problemas socioeconómicos y territoriales que ha provocado la despoblación y que hay que corregir, empezando por los segundos, los territoriales, que se refieren tanto a los desequilibrios verticales, suscitados en forma de desórdenes en el uso, gestión y protección del suelo que afectan al ecosistema, como a los horizontales, que inciden en las relaciones, o mejor, en la desvertebración de las relaciones demográficas y socioeconómicas campo-ciudad. La complejidad de estos desequilibrios campo-ciudad nos invita a situarnos en un contexto histórico europeo más amplio que el industrial porque, sin duda, las soluciones, cuando estamos transitando de una sociedad industrial a otra postindustrial o informacional desde una nueva revolución tecnológica, necesitan alumbrarse desde panorámicas más amplias donde entran varios estadios, distintas eras tecnoeconómicas.

Y es que el proceso de urbanización, iniciado con la revolución neolítica, aprovechando efectivos humanos provenientes de la despoblación de otros lugares, no fue un proceso lineal y unidireccional, mantenido hasta la revolución industrial. En Europa la ocupación y organización del espacio, a partir de la civilización griega, mediante un modelo de metrópoli-redes coloniales, y, sobre todo, de la romana, apoyándose en otro modelo diferente, en que se colonizaba y ordenaban conjuntamente ciudad y territorio, continuó el proceso de concentraciones urbanas iniciado en el sureste mediterráneo. Sin embargo, el proceso se detuvo con las invasiones bárbaras desde el S. III, en que se ruralizó el Imperio romano y sobre todo a partir del S. VIII —como demostró H. Pirènne— desde que, por el sur, el Islam fue deteriorando las relaciones comerciales e interurbanas en la ribera septentrional del Mediterráneo y en su *binterland* hasta congelarlas. Las antiguas ciudades de fundación romana se despoblaron total o parcialmente, quedando las *civitates* como sedes episcopales, mientras que en los foros de Roma pastaban los rebaños medievales.

Hasta el S. XI no se produce la resurrección urbana, al asegurarse unas mínimas condiciones para el comercio en la «Europa cristiana», ejemplificado en el norte de España con la pacificación y defensa del Camino de Santiago por Alfonso VI de Castilla y Sancho Ramírez de Aragón, que abre una gran ruta comercial con Europa y un eje urbanizador y organizador del territorio.

A partir de ese siglo en Europa se crean nuevas ciudades, planificándose ortogonalmente en muchos casos de forma conjunta con los territorios rurales que se colonizan desde las ciudades (Berdoulay y Bielza, 2000). Así operan en la extremadura aragonesa los quiñoneros que diseñan villas como Mosqueruela, o así se trazan las nuevas pueblas mallorquinas con arreglo a las ordenaciones de Jaime I en el S. XIV, en lo que llamó Alomar (1976) un plan de desarrollo medieval, o las famosas bastidas de la Aquitania (Bernard, 1993).

En la Europa pacífica y próspera se llega a un equilibrio económico y poblacional campo-ciudad desde la Baja Edad Media. De manera que la ciudad que alberga los servicios para el territorio rural, acoge una población proporcional a la productivo-primaria del agro. Lo normal es que, como confirma la comparación del primer censo aragonés, el de 1495, con los posteriores hasta el S. XIX, la población urbana no llegue a suponer ni la quinta parte de la total del territorio que lidera. Esta proporción se mantenía; en parte por el «mercado», en parte por las «parcas», que como las pestes se cebaban más en el medio urbano, o, también, por disposiciones controladoras, como la que dio Carlos V en el S. XVI para los Países Bajos, en que se limitaba la ubicación de actividades artesano-industriales dentro de la muralla urbana. Medida que por cierto ha exhumado y recomendado la E.T.E. de 1999 a los países de la UE para las ciudades en la era postindustrial, dada su positiva experiencia secular para la configuración del Randstadt holandés y el orden relativo campo-ciudad.

El equilibrio demográfico, económico y territorial al que había llegado Europa en el S. XVIII, una vez recuperado de las pestes del S. XVII se empieza a romper con la revolución industrial, a finales del mismo, y durante el S. XIX, para consolidarse en el S. XX. Como es sabido, mientras que la ciudad multiplicaba sus puestos de trabajo en la industria, ofreciendo salarios más altos y seguros, el campo destruye los del primario al mecanizarse.

El éxodo rural vino precedido por la emigración montaña-llanura, dado que la primera, con menores densidades llegaba antes a la saturación demográfica en relación con los recursos disponibles; sin embargo, en determinados momentos históricos de inseguridad bélica, las montañas se convertían en lugares más seguros para la existencia. Así, el Pirineo alcanzó uno de sus máximos demográficos durante la primera época de la invasión musulmana y tras la reconquista, al final de la Baja Edad Media. Como demostró San Vicente (1980), contaba ya con numerosos despoblados tras la colonización del sur aragonés.

Los desequilibrios campo-ciudad provocados por la revolución industrial tuvieron alcance transregional e internacional. Las migraciones interregionales de la, hasta entonces, rica España interior de la era preindustrial —rica, entre otras razones, porque poseía las dos grandes materias primas de entonces: trigo y, sobre todo, lana— a la periférica España costera, industrializada primero (Cataluña y País Vasco), y

turistizada después (litoral mediterráneo e islas) provocaron la despoblación masiva del centro peninsular con excepción de Madrid, Zaragoza, Valladolid y algunos islotes urbanos más.

Este espacio despoblado (9'2 hab/km cuadrado en la provincia de Teruel), o a lo más subpoblado, con densidades de 11'9 hab/km² en Aragón si descontamos el Área Metropolitana de Zaragoza (269'8), se continúa por el centro del Pirineo, alargándose por el Limousin hacia el macizo Central, configurando lo que en las Estrategias Territoriales Europeas, se denomina la Diagonal Continental, que se prolonga por el sur, desde las Castillas pasando por Extremadura, hasta el Algarve y el Alentejo portugueses.

2. Los problemas socioeconómicos y territoriales

¿Cuáles son los problemas demográficos, económicos, sociales y ambientales, amén de los territoriales que se desprenden de la despoblación?

El primer problema demográfico de la despoblación es la pérdida cuantitativa de recursos humanos, el descenso consiguiente de la densidad, la falta de efectivos para gestionar el territorio. Las regiones tradicionalmente sangradas por la emigración se envejecen, ya que el éxodo se alimenta del grupo etario joven y, procreador: la pirámide de edades va perdiendo base, el equilibrio entre varones y mujeres se altera, la natalidad desciende y la mortalidad relativa crece, por lo que, aunque se detenga la emigración, el decrecimiento vegetativo, lleva de la subpoblación a la despoblación.

Una sociedad envejecida es una sociedad poco emprendedora, dominada por la gerontocracia, lo que lastra su futuro. Desde el punto de vista económico, las migraciones no suelen ser más que una solución temporal para resolver los desequilibrios socioeconómicos. En las áreas rurales de salida, de momento, los recursos per capita aumentan al disminuir el divisor, es decir, el número de personas entre las que se reparte la renta. Pero, pronto, las rentas producidas decrecen; al acusarse el éxodo de la gente joven, más dinámica, al recortarse las iniciativas (p. ej. dejan de cultivarse las parcelas más difíciles, en pendiente...) y al descender la productividad por persona ocupada, al final acaban disminuyendo también las rentas producidas per capita, aunque las pensiones de jubilación puedan compensar las rentas familiares disponibles.

En conjunto, se puede hablar de un auténtico círculo vicioso de la despoblación rural, iniciada en la falta de empleos rentables, que provoca el éxodo con la consiguiente regresión demográfica hasta niveles de subpoblación, que a su vez reduce las dotaciones de servicios y equipamientos y el consiguiente deterioro de la calidad de vida. Todo ello debilita la atracción de un medio rural subpoblado, agravándose el problema de la escasa ocupación, realimentándose el proceso hasta la despoblación total.

Junto a los problemas demográficos y económicos y en buena parte merced a ellos, se produce una pérdida de masa social crítica y una desestructuración social o comunitaria. Hay una masa social mínima para poder funcionar un grupo humano por debajo de la cual es difícil mirar al futuro. Unamuno, a principios del S. XX, cuando

contraponía las sociedades de las grandes ciudades a las de las pequeñas, decía (Unamuno, 1911, págs. 245-246):

«A todo esto podrá decirse que mejor acaso que una pequeña ciudad sería una aldea, un lugarejo, una alquería, tal vez. Pero no, pues falta en ella aquel mínimo de sociedad orgánica sin la cual nuestra personalidad corre tanto riesgo como puede correr en el seno de la metrópoli».

La disminución de la masa social viene acompañada de una depauperación de la misma y una desestructuración de la vida de comunidad. La sociedad rural, o mejor, la comunidad rural de «roles» prefijados va perdiendo cuadros (el maestro, el cura, el boticario, el secretario municipal, el jurista...) debilitándose el aliento vital. Entre tanto, la llamada cultura urbana, descrita por la escuela de Chicago, invade la comunidad rural, alterando los valores tradicionales. El reacomodo a la sociedad urbano-industrial de la antigua comunidad rural, la superación de la gerontocracia es posible cuando los jóvenes que salieron a formarse a la ciudad retornan para hacerse cargo de la agricultura, la industria agroalimentaria y los servicios rurales o emprenden nuevas iniciativas.

En el orden ecológico, la despoblación produce efectos contradictorios como en el económico. A primera vista el descenso de población podría hacer presumir una ventaja ecológica, un menor número de transgresiones ecológicas por parte de la población (Bielza, 1988), pero hay que tener en cuenta que no es la residente, la campesina, prácticamente integrada en el ecosistema antrópico, la que impacta negativamente, sino la transeúnte, la turista, que se ha multiplicado con la sociedad postindustrial.

Además la subpoblación o despoblación actual ha advenido al medio rural después de una sobrepresión demográfica durante los últimos tiempos preindustriales (fines del S. XIX y primera mitad del S. XX en España), acompañada de una gestión inadecuada de los recursos naturales, provocando profundas alteraciones en la biocenosis, al pasar de una super-explotación a una infraexplotación. Así sucedió con el bosque aragonés que ya desde finales del S. XVIII —según testimonio de Asso— fue sometido a una abusiva explotación para extraer madera para la Armada, las ferrerías o el carboneo, también debida a los incendios periódicos provocados por los pastores para aumentar las tierras de pastos, y a otros motivos.

La desamortización decimonónica, al privatizar una parte importante del monte, proporcionó la transformación de las bajas laderas en tierras de cultivo. La presión poblacional en el comienzo de la transición demográfica, al descender la mortalidad y mantenerse la alta fecundidad, obligó a roturar parcelas marginales, antes dedicadas a la explotación silvo-pastoral.

El éxodo rural significó el abandono de muchas explotaciones dispersas en la montaña (pardinas y masías en Aragón) y de las parcelas marginales en pendientes o abancaladas, de difícil mecanización.

La pérdida de suelos por erosión, al faltar la cubierta vegetal, ha provocado en muchos casos la regresión irreversible, como señalara J. Costa, refiriéndose a los montes descuajados por la desamortización en la Puebla de Roda, cuando afirmaba: «No me

lo ha contado nadie, he recorrido el Pirineo y lo he visto con mis propios ojos» (Costa, 1892).

La deforestación y posterior abandono de las tierras no sólo ha significado pérdidas edáficas, sino también desequilibrios hidrológicos, inundaciones y desbordamientos con peligro para la vida humana. Las conquistas pastorales a costa del bosque, cuando en el pasado la carga ganadera en alza obligaba a ello, y el ulterior descenso, al entrar en crisis la transhumancia y las asociaciones ganaderas, ha significado el embastecimiento de los pastos, la proliferación en el Pirineo de *Nardus stricta*.

Los bosques que no desaparecieron en la etapa de presión demográfica y sobreexplotación, con la extracción de madera, leña, hojarasca, bellota, etc, al emigrar la población han entrado en fase de subexplotación. Ello ha significado que el sotobosque se espesara, se rearborizara y se cubriera de maleza. La repoblación forestal, sustituyendo las pérdidas de quercíneas por coníferas, junto a la falta de limpieza del bosque, por falta del uso del sotobosque, ha aumentado la ignoscibilidad de aquel. La falta de población rural hace más indefenso el bosque a la hora de extinguir los incendios. La dedicación de parte de aquel al ocio y turismo le hace más vulnerable aún.

En conjunto pues, la despoblación supone problemas demográficos, económicos, sociales y ambientales que se traducen en desórdenes territoriales, que afectan no sólo a las zonas despobladas, sino a toda la sociedad.

3. Las políticas de Ordenación Territorial y la despoblación

En qué medida, cuándo y cómo han actuado los poderes públicos, la Administración para resolver estos problemas en Europa Occidental. Nos referimos a los causados por la revolución industrial, no a los subdesarrollos y subpoblaciones preindustriales que intentaron corregirse desde políticas de colonización-irrigación en los años treinta (Confederaciones Hidrográficas españolas o políticas fascistas italianas) o cuarenta (Instituto Nacional de Colonización en España).

De entrada hay que decir que las políticas de Ordenación del Territorio se desplegaron por primera vez, no en las zonas despobladas, sino en las zonas deprimidas de la primera industrialización, a raíz de la crisis económica de los años 30. Había habido políticas ordenadoras del uso del suelo a principios del S. XX en las periferias de las metrópolis londinense, berlinesa y parisina, cual «longa manus» del urbanismo. Hubo también en los años veinte políticas supramunicipales en la cuenca del Ruhr y en otras mancomunidades alemanas para ordenar suelo, vivienda, transporte en zonas que habían crecido rápidamente por el desarrollo minero-industrial. Pero entre tanto poco se preocupaban los poderes públicos de las áreas rurales que se iban abandonando y donde la presión sindical o el conflicto público eran esporádicos (por ejemplo con ocasión de la aparición de la primera maquinaria agrícola).

Realmente el primero que se preocupa, con análisis y soluciones, del espacio rural en proceso de abandono, como consecuencia de la industrialización, es un geógrafo británico, L. Dudley Stamp nombrado en 1941 vicepresidente de la Comisión Scott, después de que se había abordado el problema del galopante desempleo de los países

negros británicos en 1931 y que la Comisión Barlow aconsejara reconducir las inversiones industriales, que atraían Londres y Birmingham, hacia los países negros y el mundo rural (Stamp, 1960). Stamp, apoyado en el mapa de usos del suelo, impulsó un proceso de reagrarización que, paralelo al de dispersión industrial fuera de las grandes metrópolis, desembocó en dos leyes: la *Distribution of Industry Act* de 1945 y sobre todo la *Town and Country Planning Act* de 1947, en que se marca una línea de ordenación conjunta del campo y de la ciudad.

A partir de la II Guerra Mundial las políticas de Ordenación del Territorio, se mueven en el occidente europeo bajo el modelo desarrollista, entre una priorización de la ordenación de los usos del suelo, en el caso de los países más densamente poblados e industrializados, como países Bajos y Alemania, que cuentan con leyes de Ordenación del Territorio en 1962 y 1965 y la búsqueda de la corrección de los grandes desequilibrios socioeconómicos de carácter regional, como ocurrió en los países latinos. Pero en éstos preocupa más el desarrollo polarizado de las regiones menos industrializadas, siguiendo el modelo de *les métropoles de équilibre* de F. Perroux, que el problema de las zonas en proceso de despoblación. De hecho, como comprobamos en Aragón, la teoría de los polos sólo produjo el efecto succión concentrando la mitad de la población en Zaragoza y dos tercios de las rentas, pero el efecto *spray* no ha alcanzado a la región, quedándose en un incipiente entorno metropolitano.

Cuando en el caso español, al final del franquismo y del desarrollismo se quiso descender en la jerarquía urbana al impulso de las cabeceras comarcales, para llegar al ámbito rural y contener la emigración, como habían hecho las provincias forales de Navarra y Álava, se echó encima la crisis económica y el cambio de régimen.

La crisis europea del desarrollismo a partir de 1973 fue también la crisis de la planificación indicativa y la parálisis de la intervenciones públicas en el territorio. Así por ejemplo en Inglaterra a fines de los 70 los conservadores con Thatcher a la cabeza, acabaron con las mismas.

Sólo se mantuvo vivo el fuego en el Consejo de Europa mediante reuniones periódicas de los expertos y ministros responsables de la ordenación territorial y en el Estado francés, en que siguieron vigentes y algo latentes la DATAR y los planes de desarrollo socioeconómicos.

El Consejo de Europa produjo un documento *La Carta Europea de Ordenación del Territorio* en 1983 (Estrasburgo-Torremolinos), que tendría, más que carácter de obligatoriedad, autoridad moral para influir en la posterior política territorial de los Estados y regiones europeas y en particular en las leyes de Ordenación del Territorio de nuestras Comunidades Autónomas. En cuanto al gran objetivo del desarrollo socioeconómico equilibrado lo plantea para «permitir un nuevo impulso de las regiones en decadencia o amenazadas por graves problemas de empleo, principalmente por las migraciones de la mano de obra». Luego, entre los objetivos particulares trata en primer lugar de las regiones rurales:

«Es indispensable crear coincidencias de vida equivalentes entre ciudad y campo tanto a nivel económico, social, cultural y ecológico como en materia de infraestructuras y equipamientos, y al mismo tiempo distinguir las regiones

rurales subdesarrolladas y periféricas de las que encuentran en las proximidades de las grandes concentraciones urbanas».

Mas adelante, la Carta Europea se ocupa de los Macizos, que fueron las áreas que antes se despoblaron en el continente:

«Para las regiones montaña, dada la importancia de las funciones que cumplen a nivel ecológico, económico, social, cultural, agrícola y como reserva de recursos naturales, así como las numerosas presiones que sufren estos sectores, se debe reservar un lugar específico y adecuado en el marco de la política de Ordenación del Territorio».

De hecho, a principios de los 80 tanto las regiones de montaña como las rurales en los países de la CEE, eran objeto de atención de políticas de intervención pública, bien a nivel nacional, mediante leyes de montaña, como la española de 1982, o la francesa de Desarrollo y Protección de la montaña de 1985, o bien a nivel europeo, desde la Política Agraria Comunitaria (PAC), que sería reformada en 1992. Por lo que, antes de entrar en las políticas conjuntas campo-ciudad, diseñadas en los 90 desde la Unión Europea, conviene que, veamos cómo se formulaba inicialmente la PAC en pro del productivismo y cómo se reenfocó después hacia la pluriactividad, la terciarización y la función ambiental.

La PAC de los primeros tiempos, centrada en la subvención de los precios, generó —cómo es sabido— una agricultura hiperproductiva a costes elevados, que si bien consiguió el autoabastecimiento de alimentos, e incluso la saturación, no logró aminorar las diferencias de rentas campo-ciudad y, por tanto, detener las tendencias migratorias, con el consiguiente envejecimiento de activos y abandono de tierras, acompañado de los problemas ecológicos ya enunciados.

La reforma del 92 intentó atajar las secuelas económicas, sociales, ambientales desde el espíritu del desarrollo sostenible, sancionado en la Conferencia de Río del 92. La subvención directa a los agricultores por hectárea o cabeza de ganado, para paliar la liberalización de los precios, las jubilaciones anticipadas, con el fin de que accedan jóvenes agricultores que hagan las explotaciones más rentables, son combinadas con medidas que convierten al agricultor en agente ambiental de las zonas extensivas, mediante subvenciones para dejar de cultivar y recuperar espacios forestales.

El agricultor pasa de un productivismo muy centrado en el sector primario a una pluriactividad y a un uso terciario del medio rural, mediante los programas *Leader* y *Proder*, en los que se valorizan los patrimonios natural y cultural desde el turismo rural.

La pluriactividad ya se había iniciado en la montaña, donde antes se perdían rentas y población. Así por ejemplo, la Ley de Montaña del país gallo proponía normas que permitieran al agricultor llevar a acto otras actividades —sobre todo turismo rural— sin ser gravado impositivamente más que por una.

Junto con la pluriactividad y la sostenibilidad se destaca también una mayor participación de la mujer en el mercado laboral, de manera que la nueva PAC tiene un mejor enfoque de cara a contener la despoblación. Sin embargo hacían falta políticas más globalizadoras de Ordenación del Territorio, más allá de las meramente agrarias, contemplando conjuntamente campo y ciudad.

Después de la crisis, en los 70, de la política territorial desarrollista, a comienzos de los 90: los expertos, por una parte, los países unitariamente, por otra, y la Unión Europea, en su conjunto, alumbran una nueva perspectiva del territorio, en la que se impone la cohesión socioterritorial desde el espíritu del Tratado de Maastricht y el desarrollo sostenible de la convención de Río del año 1992.

Detener la despoblación se convierte en un objetivo de la Ordenación del Territorio europeo. El Comité de Desarrollo Espacial de la Unión Europea en los *Principios para una política de ordenación del territorio europeo* (Leipzig, 1994) señalaba de una manera textual:

«A raíz de los drásticos cambios que afectan al sector agrario es preciso orientarse hacia nuevas actividades económicas compatibles con la protección del medio ambiente, ecoturismo, gestión del paisaje, agricultura ecológica, etc, que permitan detener la despoblación del campo, manteniendo sobre el terreno a la población requerida para desarrollar modelos de asentamiento y preservar los paisajes naturales».

Finalmente, acabando los años 90, la Unión Europea aprueba el documento-marco titulado: *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Unión Europea* (ETE), en que desde la convergencia de objetivos, alcanzada en la Carta Europea de 1982-83, de equilibrar socioeconómicamente las partes del territorio y ordenar y proteger los usos del suelo —rebautizados desde la cohesión y la sostenibilidad— se apuesta, de cara al mundo rural despoblado, por el desarrollo endógeno y la asociación ciudad-campo, partiendo del sistema policéntrico de ciudades y la accesibilidad mediante la red de infraestructuras e infoestructuras. Es decir, las soluciones a los problemas de despoblación provocadas por la atracción de las ciudades hay que abordarlas desde las propias ciudades.

La ETE en el apartado titulado «Desarrollo endógeno, diversidad y eficacia de los espacios rurales» propone las siguientes opciones políticas a desarrollar por parte de los países de la UE:

- 13. Promoción de estrategias de desarrollo diversificadas, adaptadas a los potenciales específicos de las áreas rurales y que permitan el desarrollo endógeno (incluida la promoción de la multifuncionalidad de la agricultura). Apoyo a las zonas rurales en materia de educación y formación, así como de creación de empleos fuera del sector agrícola.
- 14. Refuerzo de las ciudades pequeñas y medianas en el medio rural como núcleos de cristalización del desarrollo regional, y promoción de su integración en redes.
- 15. Garantía de una agricultura sostenible, aplicación de medidas medioambientales y diversificación de la utilización agrícola de los suelos.
- 16. Promoción y apoyo a la cooperación y al intercambio de experiencias entre zonas rurales.

- 17. Utilización del potencial de las energías renovables en las zonas rurales y urbanas teniendo en cuenta las condiciones locales y regionales, en particular el patrimonio natural y cultural.
- 18. Explotación de los potenciales de desarrollo de un turismo respetuoso del medio ambiente en redes.

Si analizamos la opción política nº 13 de la ETE, vemos la importancia del desarrollo endógeno, entendido, según Vázquez Barquero (2000), como «La capacidad de liderar el propio proceso de desarrollo, unido a la movilización de los recursos disponibles en el área, de su potencial de desarrollo» y que contiene «tres dimensiones que dan lugar a las acepciones de desarrollo económico, desarrollo social y desarrollo duradero». La opción 14 mantiene —como sostenía el propio Vázquez Barquero en el comienzo del proceso comarcalizador gallego— la validez de la política de polos para este nivel inferior de la jerarquía urbana. Las opciones 17 y 18, dentro del desarrollo endógeno y de la multifuncionalidad, subrayan la valorización de los patrimonios natural y cultural como potencial de un turismo ecológico y rural, tal y como se planteó desde la ley de Parques Culturales de Aragón en 1997 (Bielza, 1999).

La ETE en el apartado titulado «Asociación entre ciudad y campo» propone, con interés para la fijación de la población en el medio rural, las siguientes opciones políticas:

- 19. Mantenimiento de unos niveles básicos de servicios y de transportes públicos en las ciudades pequeñas y medianas de las zonas rurales, en particular en las áreas en declive.
- 20. Promoción de la cooperación entre ciudad y campo con el fin de reforzar las regiones funcionales.
- 22. Promoción y apoyo de la cooperación en asociación entre ciudades pequeñas y medianas a escala nacional y transnacional, por medio de proyectos comunes e intercambios de experiencias.
- 23. Promoción de redes profesionales entre PYME urbanas y rurales.

La primera se refiere a la necesidad de dotar de equipamientos e infraestructuras a las cabeceras comarcales en aras de que la población de las áreas rurales dependientes quede suficientemente atendida y la segunda sigue apostando por la cooperación campo-ciudad, para fortalecer la región o comarca funcional, tal y como apuntábamos como solución para detener la despoblación de Aragón en 1979 (Bielza, 1979) y hoy se está empezando a abordar desde un proceso comarcalizador ampliamente consensuado entre todas las fuerzas políticas aragonesas.

Estas opciones políticas que marca la Unión Europea para su estrategia territorial en relación con las zonas rurales despobladas se refieren a la Ordenación del Territorio propiamente dicha. Es decir, a políticas poblacionales en relación con el territorio, que en los países y regiones europeos, envejecidos y con problemas demográficos generalizables, tanto al campo como a la ciudad, deben venir acompañadas de políticas demográficas relativas al estímulo de la fecundidad de las familias residentes y a la atracción y regulación de la inmigración. En las zonas despobladas, como sucede con

la mayor parte de Aragón, deben combinarse ambas políticas. Por ello, cuando hace poco tiempo se puso en marcha en esta Comunidad un plan que se denominó *Plan integral de política demográfica*, algunos añadimos «y poblacional» para que adquiriera la dimensión territorial. Una vez incorporado este término en las Cortes de Aragón falta todavía, para que se traduzca en verdadera política territorial, el que se elabore una directriz parcial sectorial población-territorio, con arreglo a la Ley de Directrices Generales de Ordenación del Territorio de Aragón de 1998. Porque, si bien la Unión Europea marca unas orientaciones, no sucede en Ordenación del Territorio, lo que ocurre con medio ambiente desde 1992 (Mastricht) en que hay un derecho comunitario. Son las Comunidades Autónomas las que en España tienen las competencias de Ordenación del Territorio, por lo que desde las opciones marcadas en la ETE hay que concretarlas en Aragón como desarrollo normativo de las Leyes de Ordenación del Territorio de 1992 y de Directrices de Ordenación del Territorio de 1998, tal y como se ha solicitado mediante iniciativa parlamentaria en las Cortes aragonesas.

En conclusión, que los problemas de despoblación no se corrigen sólo con nuevas políticas demográficas reforzando a las familias residentes y atrayendo inmigrantes, sino que hacen falta además políticas de Ordenación del Territorio desde nuevos planteamientos en las relaciones campo-ciudad, que se orienten, como hemos visto, en la ETE al desarrollo endógeno, al impulso de las cabeceras comarcales, al multifuncionalismo rural, a la valorización del patrimonio natural-cultural de cara al turismo sostenible... de modo que se cree empleo, que fije la población en el medio rural aragonés.

Bibliografía

- ALOMAR, G. (1976): *Urbanismo regional en la Edad Media: las Ordinaciones de Jaime II (1300) en el reino de Mallorca*. Barcelona, 120 pp.
- BERDOULAY, V.; BIELZA, V. (2000): Pour une relecture de l'urbanisme médiéval. Processus transpirénéens d'innovation et de diffusion. *Rev. Sud-Ouest Européen*, 8: 75-81.
- BERNARD, G. (1993): *L'aventure des bastides*. Ed Privat, Toulouse.
- BIELZA DE ORY, V. (1976): *La población aragonesa y su problemática actual*. Ed. Librería General, Zaragoza.
- BIELZA DE ORY, V. (1988): *La población en la provincia de Teruel*. Instituto de Estudios Turolenses, Teruel.
- BIELZA DE ORY, V. (1999): Desarrollo sostenible, turismo rural y parques culturales. *Cuadernos de Investigación Geográfica*, XXV: 125-137.
- Consejo de Europa (1982-83): *Carta Europea de Ordenación del Territorio*. Estrasburgo-Torremolinos.
- COSTA, J. (1892): *Discurso de la constitución de la Cámara Agrícola del Alto Aragón*. Huesca.
- DATAR (1993): *Le Debat National pour l'aménagement du territoire*. Paris.

- NOIN, D. (1986): Le dépeuplement des campagnes est-il terminé en France? En Faus, M^aC. e Higuera, A. (Eds.). *Rural Depopulation*. Comisión UGI, Zaragoza: 63-70.
- SAN VICENTE, A. (1980): Dos registros de tributaciones y fogajes de 1413 poblaciones de Aragón correspondientes a las Cortes de los años 1542 y 1547. *Geographicalia*, Serie Monográfica nº1, Zaragoza: 155 pp.
- STAMP, L. D. (1960): *Applied Geography*. Penguin Books, Londres.
- UNAMUNO, M. (1911): *Por tierras de Portugal y de España*. Ed Aguilar, Madrid.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2000): Desarrollo local y territorio. En *Desarrollo local: Manual de uso*. ESIC.Ed. FAMP, Madrid.