

## Las ciudades portuarias atlánticas: devolverle la mirada al mar

*Tamara Guirao Espineira, Maria Montoiro Salvado*  
*Conferencia de Ciudades del Arco Atlántico- Red de Ciudades*  
*CAAC - CVAA - CCAA*  
*6, rue Saint-Martin*  
*F - 35700 RENNES, FRANCIA*  
*aacities@gmail.com*

### Abstract

Tras la petición en junio del Consejo Europeo a la Comisión Europea de sentar las bases para una Estrategia Marítima Integrada para el Espacio Atlántico, la Conferencia de Ciudades del Arco Atlántico se moviliza para definir las relaciones puerto-ciudad en este espacio. Se quiere definir la influencia de los puertos en el desarrollo del Espacio Atlántico y de sus ciudades, así como los vínculos con otros temas, como el cambio climático. Se pretende desarrollar una reflexión de terreno, estableciendo buenas prácticas y acciones de futuro, propiciando así una visión común que aproveche las sinergias entre los diversos actores.

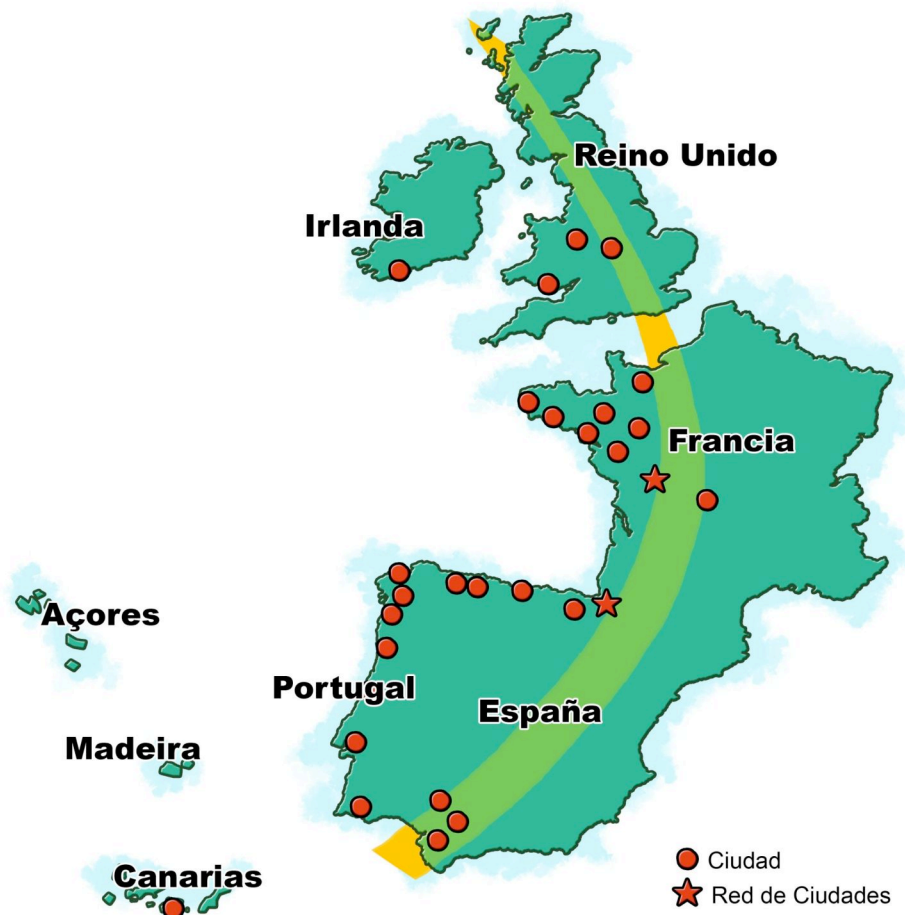
**Key Words:** Atlántico, urbanismo, puertos, ciudades, medioambiente, cabotaje

# Report

## 1. Introducción

A pesar de su diversidad, las ciudades del Arco Atlántico deben responder a retos comunes desde el punto de vista económico, social, cultural o medioambiental: la dimensión marítima, una situación periférica en la Europa ampliada, un entramado urbano constituido de una mayoría de ciudades medianas y un patrimonio histórico común basado en una fuerte identidad cultural. El Arco Atlántico constituye, por su extensión, la principal fachada marítima europea; una fachada que cuenta con una red urbana continua a lo largo tanto de la costa como del interior, con múltiples puertos y aeropuertos. Sin embargo, el diferente desarrollo de los puertos en las ciudades europeas ha limitado la mayoría de los puertos de este espacio a la tercera categoría: puertos pequeños, que quedan fuera de las redes comerciales mundiales. Igualmente, las conexiones con el hinterland siguen siendo deficientes, ya que la accesibilidad continua siendo una cuestión sin resolver en el Arco Atlántico (CCAA, 2010).

Figura 1. Ciudades Miembro de la Conferencia de Ciudades del Arco Atlántico 2010. Elaboración Propia



Esta macroregión, estructurada entre otras líneas por el camino de Santiago, comparte cultura («la esencia celta»), historia (acuerdos, guerras e invasiones mutuas), y una larga serie de intercambios comerciales comenzando por el cobre en la época de los fenicios, pasando por la tradición pesquera hasta llegar más recientemente a las industrias de la sal. No se puede olvidar

además que las ciudades atlánticas han sido las puertas de entrada a Europa de los descubrimientos, desde América a las invenciones de la Revolución Industrial. Tampoco se puede obviar la importancia de las ciudades atlánticas dentro de la política marítima europea si se tiene en cuenta que Lisboa acoge la Agencia Europea de Seguridad Marítima, Vigo la de Pesca y la autopista del mar pionera es Gijón-Saint Nazaire.

En el año 2000, varias ciudades y redes urbanas atlánticas, constatando las dificultades intrínsecas de su área y de su posición periférica y ultraperiférica decidieron institucionalizar esta fuerza común. A partir de los activos compartidos, optaron por reagrupar sus objetivos y trabajar juntas en sus preocupaciones propias, a fin de garantizar la prosperidad económica y el desarrollo sostenible de los territorios urbanos de los cinco países que estructuran la costa atlántica de Europa (Irlanda, el Reino Unido, Francia, España y Portugal). De este modo, en junio de 2000, nace la Conferencia de Ciudades del Arco Atlántico (CCAA).

Durante estos años, la CCAA ha hecho llegar sus preocupaciones e iniciativas a las instituciones europeas. Recientemente, en junio de 2010, el Consejo Europeo ha solicitado a la Comisión que conduzca una reflexión sobre este espacio de aquí a 2011 en el marco de una Estrategia Marítima Integrada, en la que las ciudades deben jugar un papel esencial. Con este motivo, la CCAA está trabajando en el análisis de la situación actual, y este documento quiere presentar algunos ejes (de manera cualitativa) que podrían guiar el debate.

## 2. Conciencia verde frente a la Banana Azul

Figura 2. Análisis DAFO de la temática portuaria en el Arco Atlántico. Elaboración propia



Las Ciudades Portuarias del Espacio Atlántico son dependientes de los grandes mercados y de centros de decisión alejados, por lo que ven debilitado su poder de liderazgo (CCAA, 2003). Igualmente, debido al diseño radial de los sistemas ferroviarios y de carreteras, las relaciones con el hinterland no han alcanzado una masa crítica. En estas circunstancias, la actividad económica localizada en los puertos de las ciudades del Arco Atlántico, está condicionada por la liberalización e internacionalización de la economía, por las estrategias económicas de los grandes operadores marítimos, pero también por las estrategias de las propias Autoridades Portuarias y de las ciudades en las que se sitúan. Otros factores que se deben tener en cuenta son el declive industrial en zonas donde antes florecían las industrias pesadas, la necesaria reordenación de los suelos portuarios, los cambios producidos en el transporte marítimo y el desarrollo de la logística. Sin embargo, desde un punto de vista urbano, son la lucha contra el cambio climático y la defensa del desarrollo sostenible los factores fundamentales que determinan la reorientación de las relaciones puerto-ciudad.

En este sentido, en 2008, las ciudades atlánticas aprueban un documento, la Carta de San Sebastian (CCAA, 2008) por un desarrollo urbano sostenible, ciudades verdes, atractivas y solidarias, que basa el desarrollo futuro de las ciudades del Arco Atlántico en la economía verde. Este modelo crea un concepto propio de desarrollo urbano sostenible. Se define así el Espacio Atlántico como un área de cooperación inter-urbes, en asuntos clave como la ejemplaridad en materia de medio ambiente, el desarrollo económico sostenible e innovador, el refuerzo de la cohesión y la heterogeneidad social, el desarrollo de una cooperación más abierta, eficaz y ambiciosa, la puesta en valor de la identidad compartida de las ciudades atlánticas y su herencia marítima; con el único fin de convertir las ciudades atlánticas en lugares más influyentes y atractivos mediante su interconexión.

## 2.1 Experiencias individuales: recuperar el waterfront

Un ejemplo clave en el Espacio Atlántico es el caso de Liverpool (Parkinson 1997). Sus problemas económicos se han vinculado estructuralmente al papel histórico del puerto. La decadencia del puerto entrañó en su momento la decadencia demográfica y económica de la ciudad y duras repercusiones sobre su tejido físico y sus espacios públicos. Liverpool opta por no renegar su identidad portuaria y dedicar sus esfuerzos a la reorganización del waterfront y del centro de la ciudad.

Tomando como base la colaboración entre los diferentes actores, la estrategia de Liverpool se centraba en desarrollar los recursos económicos, físicos y culturales de la ciudad; luchando contra la exclusión social y persiguiendo una nueva imagen para la ciudad. Así, se han transformado los terrenos del waterfront, se ha facilitado la creación de pequeñas empresas y de cooperativas, se ha dedicado parte del suelo a vivienda social y se han aprovechado las oportunidades turísticas que la zona ofrecía.

Pero las reflexiones y las iniciativas en el Arco Atlántico siguen su curso. Con motivo de la Jornada Marítima Europea 2010, un seminario sobre la reestructuración de las ciudades a través de los puertos, organizado el pasado mayo por la Ciudad de Gijón y apoyado por la CCAA, puso en común las experiencias de cuatro ciudades atlánticas.

En palabras de Joel Batteux, alcalde de Saint Nazaire, la conclusión inmediata cuando se trata de la relación puerto ciudad es simple, “No se trata de darle la espalda al puerto. Hay que admitir que el puerto es nuestro centro, el corazón de la ciudad, y que la planificación de la misma debe partir de él”. La experiencia de Saint Nazaire demuestra que se puede partir de

infraestructuras muy deterioradas o incluso muy específicas, como un submarino, para construir ese retorno al mar y contribuir al desarrollo sostenible de la ciudad con iniciativas sociales, culturales y económicas.

El caso de Brest se reproduce a lo largo del Atlántico: antiguas infraestructuras militares cuyo sentido e utilización se han perdido. Brest ha apostado por el enlace entre los diferentes actores, la diversificación de las actividades portuarias, el fortalecimiento de la dimensión metropolitana e internacional, con vistas a asegurar la continuidad de la ciudad portuaria. El proyecto de recuperación se basó en el turismo sostenible (un museo oceanográfico, un centro náutico..), la diversificación económica (reparación naval, terminal multimodal) y la recuperación para usos civiles de los sitios portuarios abandonados. El Technopole de Brest demuestra la puerta abierta a una economía tan especializada sobre el mar como la atlántica: los centros de excelencia que aúnan la I+D con el sector privado.

La autoridad portuaria de Leixoes presentó dos líneas clave para que la relación puerto-ciudad sea fructífera: “ser un buen vecino y ser un buen socio”. Por ser un buen vecino el puerto de Leixoes entiende el desarrollo de un plan estratégico que integre al puerto en la ciudad, desarrollando una gestión portuaria que no la olvida y que parte de una fase de pre evaluación. Para ser un buen socio la estrategia se concentra sobre la promoción del emplazamiento del puerto para la creación de empresas y asegurar tanto el futuro del puerto como de la ciudad. Las medidas tomadas para alcanzar este objetivo de promoción han sido orientadas hacia la diversificación económica de las actividades portuarias, como lo son: la promoción cultural y el turismo sostenible con la instalación de un nuevo terminal de crucero, la creación de escuelas de surf, de un centro de investigación marina y de un centro para los negocios marítimos.

Gijón también ha optado por una concertación de actores privados y públicos, locales, regionales y estatales que permitiese las costosas inversiones de la reconversión portuaria. Las acciones tomadas tuvieron por objeto crear entre la ciudad y el puerto un desarrollo sostenible con una mejor imagen y mejorar la accesibilidad y la calidad de las zonas portuarias. Así como en todos los procesos estudiados, el puerto es promovido como lugar de vida y no solo de trabajo, elemento-clave de la innovación en la relación ciudad-puerto. Cabe destacar iniciativas como la rehabilitación de las playas, la creación de un acuario, de museos, de un centro de talasoterapia; todo ello acompañado de una promoción cultural específica y extensa.

## 2.2 Los proyectos sectoriales en el Arco Atlántico

De manera directa o indirecta, numerosos proyectos han tratado estos últimos años, la cuestión de la ciudad-puerto atlántica. Sin ánimo de presentar una lista exhaustiva, algunas de estas iniciativas dibujan los desafíos y las soluciones encontradas en el Arco Atlántico.

Como iniciativa a nivel estatal cabe destacar la Grenelle de la Mer francesa, que en este sentido propone un puerto urbano, perfectamente imbricado en la ciudad. Se impulsa así el concepto de “puerto sostenible del futuro”, puertos que exijan menos espacio y sean menos agresivos con el medio ambiente.

La relación con el hinterland es clave para asentar el partenariado puerto-ciudad, y así lo demuestran proyectos como Proposse (que alía puertos y ciudades con el sector privado), el Plan Reindus del puerto de Bilbao (la apertura hacia Burgos), o las acciones promotoras de las autopistas del mar, como ATMOS o PLACA.

El medio ambiente y la seguridad marina también son constantes en las estrategias de este espacio. No solo accidentes como el Prestige o el Erika han creado una concienciación específica de las autoridades portuarias y urbanas, sino que tormentas como Klaus o Xynthia

demuestran que los efectos del cambio climático empiezan a notarse con virulencia en el Arco Atlántico.

En este contexto hay que subrayar la iniciativa del Reino Unido, « Delivering Marine Conservation Zones and European Marine Sites » destinada a proteger la biodiversidad marina y a trabajar sobre el impacto de la actividad humana.

Sobre seguridad y gestión de riesgos debemos mencionar, entre otras, dos iniciativas atlánticas: Ancorim y Safer Seas. El primero es un proyecto que propone la gestión integrada de las costas de manera a favorecer la prevención de riesgos. La segunda es una conferencia que se celebra periódicamente en la ciudad de Brest donde los diversos actores discuten e intercambian sobre el tema de la seguridad marítima y los diferentes factores en juego: gestión portuaria, cambio climático, construcción naval...

Igualmente, Portonovo, Arcopol y Atlantox son acciones que pretenden mejorar la calidad de las aguas, sea desde la perspectiva de la gobernanza como la primera, sea la prevención de vertidos, como la segunda o de toxinas, como la tercera.

La influencia económica, social y cultural también ha sido objeto de acciones transnacionales. Podemos mencionar NEA2, sobre el nautismo y el desarrollo de una cultura náutica como medio de devolver a los ciudadanos (y a las ciudades) su relación con el mar, y Dorna, sobre las embarcaciones artesanales y su papel en la cultura, la sociedad y la economía.

### **3. Estructurar el proceso: una estrategia Atlántica**

La diversidad de los puertos de la fachada atlántica ofrece enormes posibilidades, puertos pesqueros, comerciales o de la industria naval, todos ellos con necesidad de ofrecer una nueva imagen y aprovechar su flexibilidad. La mayoría son puertos con enormes áreas industriales abandonadas, áreas que deben regenerarse e integrarse en la ciudad a fin de aprovechar espacios comunes y establecer un vínculo de unión entre ambos. Así como diversificar actividades, como motor económico de dicha zona, aprovechando la riqueza cultural y ecológica que nos ofrece el atlántico. Igualmente, su situación geográfica, puerta de Europa que ha de ser aprovechada para relanzar intercambios con la fachada atlántica americana.

En conclusión, los ejemplos en el Arco Atlántico demuestran que las dificultades que atraviesan sus ciudades son muy similares y que éstas comparten los mismos desafíos: la crisis económica que agrava su status periférico, el desarrollo portuario alejado del de la ciudad y las amenazas del cambio climático. Estos puertos que han crecido de espaldas a sus ciudades, hoy en día se encuentran ubicados fuera de las redes comerciales dedicándose a un mercado especializado de pequeño tamaño. Severamente azotados por la crisis económica necesitan buscar nuevas posibilidades, posibilidades que deben abrirse a partir de la conjunción de sinergias entre la ciudad y el puerto, una unión que les lleve a un desarrollo competitivo. No obstante, las ciudades afectadas también económicamente necesitan encontrar el apoyo en otras ciudades en aras a facilitar la obtención de sistemas innovadores que permitan obtener soluciones para desarrollar dichas áreas marítimas. El área atlántica debe aprovechar todas estas sinergias cooperativas entre diversos actores para así lograr un desarrollo de sus puertos y el relanzamiento global de este Espacio.

Pero el desarrollo no debe limitarse al eje económico sino dedicarse también al eje ecológico. Ciudades y puertos han de luchar conjuntamente para ganar la batalla a un cambio climático que trae enormes efectos negativos, especialmente en esta zona geográfica (inundaciones, fuertes corrientes marinas, huracanes...). Estos efectos negativos, no solo suponen catástrofes sino que abren nuevas posibilidades, como las nuevas energías y el aprovechamiento de los

centros de investigación y desarrollo, que pueden beneficiarse de los recursos de ciudades y puertos.

Así, estas ciudades han puesto o comienzan a poner en marcha planes estratégicos de integración de la ciudad con el puerto, buscando una diversificación económica basada en sus propias fortalezas. Y no solo el puerto retorna a la ciudad, sino que se les devuelve el mar a los ciudadanos, con la incidencia consiguiente sobre su calidad de vida. Como segunda etapa y dado el tamaño mayoritariamente medio de las ciudades atlánticas, se impone un trabajo en común que a través de las sinergias produzca esa masa crítica que ponga en valor el Atlántico como puerta de entrada a Europa. Siguiendo la nota técnica que la CCAA ha redactado en conjunto con la Comisión Arco Atlántico (CCAA y CAA, 2010), una Estrategia macro-regional para el Espacio Atlántico debe basarse en tres instrumentos clave:

- Un conocimiento más preciso de los retos, mediante la puesta en común de los datos y métodos existentes y la observación basada en hipótesis prospectivas.
- Una amplia consulta de las partes interesadas con el fin de precisar los retos estructurantes para los territorios atlánticos.
- Una concertación entre las diferentes escalas de gobierno, UE, Estados miembros y autoridades regionales y locales

Estos deben ser ejes clave para planificar un desarrollo conjunto de las ciudades atlánticas; la crisis debe ser el punto de partida de la mejora colectiva. Las ciudades atlánticas ya han comenzado su movilización común a través del seminario de Mayo. Ya no se trata solamente de definir la influencia de los puertos en el desarrollo del Espacio Atlántico y de sus ciudades sino de ahondar igualmente en los vínculos con otros temas, como cambio climático o patrimonio. Desde la CCAA se desarrolla una reflexión «de terreno» que sintetice y analice las lecciones aprendidas. Este trabajo transnacional se basará igualmente en un elemento que ha resultado esencial para la reconciliación del puerto con la ciudad en el Espacio Atlántico: incluir a los diferentes actores para encontrar sinergias, establecer buenas prácticas y acciones a futuro.

Estas y otras cuestiones se debatirán el próximo 12 de Agosto en Lorient (Francia) dentro de un seminario dedicado a las ciudades portuarias célticas.

## **Bibliografía**

### Libros

Beauchard J. (dir) *Destins Atlantiques, entre mémoire et mobilité*. Editions de l'Aube /DATAR. Poitiers. 1993

Parkinson M., « *Liverpool, déclin et renaissance* » en *Espaces-Projets Atlantiques*, dirigido por Beauchard J. Editions de l'Aube /Institut Atlantique d'aménagement du territoire (IAAT). Poitiers. 1995

Beauchard J. (dir) *L'Europe des Mers*. Editions de l'Aube /Institut Atlantique d'aménagement du territoire (IAAT). Poitiers. 2000

### Documentos de Trabajo

Conferencia de Ciudades del Arco Atlántico. *Ciudades Portuarias*. Documento de Trabajo (no publicado) 2003

Conferencia de Ciudades del Arco Atlántico. *Carta atlántica de San Sebastián por un desarrollo urbano sostenible. Unas ciudades verdes, atractivas y solidarias*. 2008

<http://www.atlanticcities.eu>

Conferencia de Ciudades del Arco Atlántico. *Elementos para una cooperación urbana atlántica*. Documento de Trabajo (no publicado) 2009

Conferencia de Ciudades del Arco Atlántico. *Les villes-ports atlantiques*. Documento de Trabajo (no publicado) 2010

Conferencia de Ciudades del Arco Atlántico (CCAA) y Comisión Arco Atlántico (CAA). *Propuesta de orientaciones para una estrategia integrada para el Arco Atlántico*. 2010

<http://www.arcatlantique.org>

#### Seminarios

*Restructuring coastal cities for sustainable growth*. Sesión plenaria de la Jornada Marítima Europea. 20/05/2010. Gijón. España

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/iwt/node/815>

*Encuentro portuario intercéltico* (en preparación). 12/08/2010. Lorient. Francia

<http://www.audelor.com>