

LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA LUSO-ANDALUZA. UN CAMINO DIFÍCIL¹

Juan Antonio MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ (antonio@dgf.uhu.es)

José Manuel JURADO ALMONTE (jurado@uhu.es)

Francisco José PAZOS GARCÍA (francisco.pazos@dhis2.uhu.es)

Departamento de Historia, Geografía y Antropología. Universidad de Huelva

Recibido: 5 de junio de 2016

Aceptado: 31 de mayo de 2017

RESUMEN: Durante siglos, la persistencia de relaciones contradictorias entre las comunidades locales de la Raya ibérica y los poderes estatales y regionales de la frontera ha conformado un desarrollo difícil para la cooperación transfronteriza. En su territorio, el despoblamiento, el retroceso de la agricultura, el desmantelamiento de la industria local y la precariedad de los servicios fueron creando un espacio en crisis, un espacio perdedor, en términos de darwinismo territorial. Sin embargo, desde hace unas décadas, en un nuevo marco institucional de cooperación entre los Estados de la Unión Europea, aparecen programas y fórmulas que intentan favorecer a los territorios de la frontera. Su implantación ha conseguido mejorar algunos elementos estructurantes, ya sean, puentes, carreteras, puertos y otras infraestructuras, pero no consiguen desterrar graves problemas de despoblamiento y atonía económica en la mayor parte del territorio rayano. Como hipótesis de partida, creemos que las políticas de cooperación transfronteriza han beneficiado a las estructuras políticas del Algarve, Alentejo y Andalucía, pero no han repercutido en el desarrollo de la Raya, ni en su gobernanza, ni en su dinamización productiva. Antes bien, los espacios fronterizos han aumentado su grado de marginalidad territorial con respecto a centros urbanos muy alejados de su problemática como pueden ser Lisboa y Sevilla. En consecuencia, el objetivo de este artículo es conocer y evaluar los efectos de los programas de cooperación transfronteriza de la Unión Europea en el ámbito de la Eurorregión conformada por Andalucía, Algarve y Alentejo, en las escalas regionales y en los espacios de frontera, especialmente desde el año 2000, cuando el programa INTERREG III comenzó a tener alguna repercusión en la cooperación transfronteriza.

¹ Esta aportación se inserta en el Proyecto de Excelencia “Análisis territorial y cooperación transfronteriza de la Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía: balance histórico y potencialidades para el nuevo marco europeo 2014-2020”. Dicho proyecto está siendo desarrollado desde la Universidad de Huelva y es financiado (convocatoria 2011) por la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia de la Junta de Andalucía, Secretaría General de Universidades, Investigación y Tecnología (Código SEJ-7661, período de ejecución 2013-2016).

PALABRAS CLAVE: Alentejo, Algarve, Andalucía, frontera, cooperación transfronteriza, gobernanza

LUSO-ANDALUSIAN CROSS-BORDER COOPERATION. A DIFFICULT ROAD

ABSTRACT: The persistence of contradictory relationships between the local communities of the Iberian Raya and state and regional authorities of the border has formed a difficult development for this territory, where depopulation, the decline of agriculture, dismantling of local industry and precariousness of services are creating a space in crisis, a loser space in terms of territorial Darwinism. In a new institutional framework for cooperation between the States of the European Union, a few decades ago new programs and formulas have appeared, trying to stimulate cross-border territories. Its implementation has improved some structural elements (bridges, ports and other infrastructures) but can not completely eradicate the serious structural problems of most of this frontier area. As hypothesis we believe that the policies of cross-border cooperation have benefited the political structures of the Algarve, Alentejo and Andalusia, but have not had repercussions in the improvement of the governance nor the development of border areas, which have increased their degree of territorial marginality respect to the nearest urban centres (Lisbon and Seville) and continue losing population. Therefore, the objective of this paper is to understand and assess the effects of cross-border cooperation programs of the European Union in the area of this AAA Euroregion, on regional scales and on border spaces, especially from the INTERREG III (2000-2006).

KEYWORDS: Alentejo, Algarve, Andalusia, borderland, cross-border cooperation, governance

I. CREACIÓN, CONSOLIDACIÓN Y DESACTIVACIÓN DE LA FRONTERA IBÉRICA

Desde la perspectiva de la cooperación transfronteriza interesa la frontera territorial, un límite que separa países o regiones diferentes. Sin embargo, el concepto no está exento polémicas, porque el vocablo “raya” ha sustituido, con frecuencia, a “frontera” para el caso de los límites luso-españoles, ya que el trazo histórico de una línea en el mapa, “la raya”, ha dividido comunidades de estructuras territoriales similares. Los relatos sobre la frontera no son unívocos y pueden verse en ellos una tensión dialéctica que dificulta la visión de la frontera y su propia proyección al pasado, en el presente y en el futuro (MÁRQUEZ, 2011).

El análisis de los procesos históricos de la frontera hispano-portuguesa descubre un desencuentro permanente entre las comunidades locales y el poder del Estado. Mientras que para los Estados, la frontera es un límite territorial entre organizaciones políticas, que hay que señalar para separar y construir identidades, la Raya es el espacio de la vida, del comercio y del contrabando, de los *coutos mixtos*, las *contendas* y los *povos promiscuos*; es la frontera mágica y festiva, del entendimiento y de las alianzas tácitas, la frontera de la vida cotidiana (VALCUENDE, 1995). Así pues, en la frontera-raya han intervenido dos actores con intereses distintos: los Estados y las Comunidades locales. Los primeros aparecen

como ganadores y escribieron la historia, mientras que los segundos, viviendo en la frontera, experimentan las prohibiciones de contactar con el vecino, que en numerosas ocasiones se les han presentado como el enemigo.

I.1. Las primeras etapas

En la construcción y deconstrucción de la frontera ibérica creemos que es posible distinguir tres etapas históricas en su modo de organizar y experimentar el territorio (Cuadro 1).

Cuadro 1. *La dialéctica de la deconstrucción de la frontera luso-española*

Actores: Etapas	Estados: Crear la frontera	Comunidades locales: Vivir en la Raya
De construcción: Edad medieval y moderna 1267/1297-1774	Trazado de límites. Guerras. Fortalezas que se miran y vigilan	Miedos y extorsiones Contiendas. Enemigos o vecinos. Pueblos promiscuos
De consolidación: Edad contemporánea 1774-1977	Aduanas y comercio. Vila Real de S. Antonio y Rosal de la Frontera. Formalización geográfica de la frontera	Nuevas oportunidades para el contrabando y los negocios. Pueblos promiscuos
De desactivación: Actualidad 1977-2016	Libre circulación Desactivación de la frontera. Cumbres ibéricas. Fondos europeos. Euroregión AAA y otras Comunidades de trabajo	Pérdida de las ventajas fronterizas de la Raya. Persistencia de la emigración y despoblamiento. Perifricidad. Polarización y destrucción de la Raya

FUENTE: MÁRQUEZ (2012).

La primera etapa se identifica, forzosamente, con la de *creación de la frontera*. Generalizando, arrancaría desde 1267 y 1297, con los tratados de Badajoz y Alcañices, respectivamente, cuando se fija y se plasma un reconocimiento territorial de los Estados al delimitarse sus fronteras. Esta etapa podría llegar hasta 1774, cuando se funda Vila Real de Santo António, una nueva ciudad abierta al comercio y sin apenas defensas. Dará comienzo a la que será la frontera más antigua de los Estados europeos y que se mantiene en la actualidad. Los Estados construyen baluartes y fuertes que se vigilan en la frontera y sirven de puntos de apoyo para la guerra. Mientras tanto, las comunidades locales viven y sufren situaciones de miedos a razias y saqueos militares. Los núcleos de poblamiento de uno y otro lado de la frontera refuerzan los sistemas defensivos y ofensivos. De esta etapa queda un rico patrimonio de fuertes, castillos y defensas, recogida en numerosas

publicaciones (CARRIAZO y CUENCA, 2004) y que ahora se convierten en recursos patrimoniales para el turismo (CAMPESINO y JURADO, 2014).

Aunque, aparentemente, las comunidades locales mantenían una política de subordinación a las directrices de los Estados, las relaciones entre los actores no siempre han sido lineales ni simples, sino todo lo contrario, ondulantes y complejas, llenas de amenazas, pero también de oportunidades que a lo largo de la historia han aflorado o se han ocultado en función de intereses. En esta etapa de construcción, la lógica de los Estados fue hacer la frontera, una línea de separación entre personas y poderes que no podía transgredirse. Comoquiera que su trazado implicaba la incorporación de tierras y súbditos a uno u otro país, los Estados portugués y castellano-español lucharon y negociaron para conseguir la mejor parte, militarizando gran parte de la frontera. El peligro constante de guerras y saqueos generó inseguridades, miedos, extorsiones y despoblamientos en las comunidades locales que vieron como poco a poco se les cercenaba la posibilidad de contar con el otro, su vecino territorial, al otro lado de la Raya. Pero, a pesar de todo, aunque los Estados no se entendían, sí lo hacen los vecinos. Un ejemplo se dio en la Contienda, entre los municipios onubenses de Aroche y Encinasola y el portugués de Moura, cuyos pastos y montes, durante siglos, sirvieron a la vez para todos sus pobladores y sólo hasta 1926 se precisaron los límites de una superficie de 123 Km². Sin embargo, en esta larga etapa hay un periodo entre 1580-1640 donde hubo una relativa paz de frontera con la unión de España y Portugal, bajo la Corona de Felipe II y Felipe III. Sobrevendrían años de conflictos (Guerra de la Restauración) hasta la definitiva escisión de Portugal del resto de la Corona (1668). Y años más tarde, los problemas dinásticos de la Guerra de Sucesión a principios del XVIII serían los últimos actos de clara violencia en los territorios de frontera.

Aunque en la Historia no se producen giros radicales, la segunda etapa de *consolidación de la frontera* puede considerarse que comienza en 1774, cuando el Marqués de Pombal firmó la Carta Regia que permitía la fundación de Vila Real de Santo Antonio, con el propósito de promover el sector pesquero y establecer un punto de control de mercancías. Sería ya una población sin murallas y defensas a diferencia de la cercana y medieval Castro Marim. Posteriormente, en 1822, la Diputación de Huelva y los propios vecinos de la villa de Aroche pidieron colonizar las tierras de la antigua Aldea del Gallego, destruida por el Conde de Prados en 1642. Esto permitió la fundación de Rosal de la Frontera, donde se instala en 1857 una aduana de tercera clase.

Tanto Vila Real de Santo António como Rosal de la Frontera son ciudades “nuevas”, que nacen sin fortalezas, acomodadas a un comercio de frontera que

tiene en la aduana fronteriza el principal resorte para recaudar impuestos y que beneficia especialmente a los poderes centrales. En paralelo, asistimos a un refuerzo del contrabando en la Raya, de mercancías y amores, la mayoría no escritos, que han socorrido las economías locales durante siglos.

No es una etapa de episodios de violencias como el anterior, pero en la que se refuerzan los límites geográficos de la frontera ibérica. Así, en el Tratado de Lisboa de 1864 se fijó definitivamente los límites y se acabó con el *couto mixto* gallego y los *povos promiscuos*. Ello conllevó unos trabajos geográficos que prosiguieron hasta entrado el siglo XX. Sólo quedó por definir o amojonar el espacio del municipio de Olivenza. Asimismo, las dificultades de tránsito se intensificaron con el Pacto Ibérico de 1942 firmado entre las dictaduras de entonces, a pesar de que teóricamente era un Acuerdo de amistad y no agresión que se había firmado en 1939.

I.2. La desactivación de la frontera luso-española. La ampliación de los límites programáticos

La tercera etapa de *desactivación de la frontera* por su actualidad merece un tratamiento más extenso. En un contexto de caída de las dos dictaduras y nacimiento de incipientes democracias, se puede decir que arranca con la formalización del Tratado de Amistad y Cooperación de noviembre 1977 y en el que sí que se acabaron con las desconfianzas y problemas inherentes del anterior Pacto Ibérico. A partir del mismo se iniciarían todo un conjunto de Cumbres anuales o bianuales en la que trabajarían en favor de una cooperación entre ambos países.

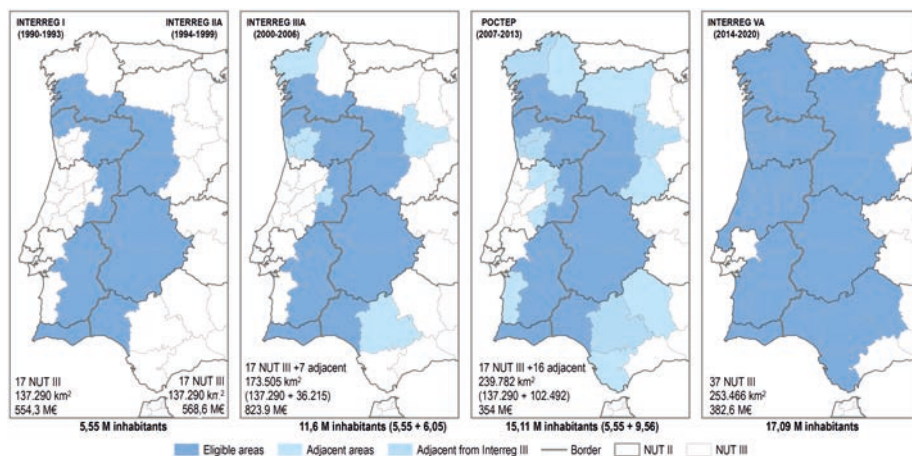
No obstante, estos iniciales acontecimientos y procesos, a pesar de su importancia, quedan algo olvidados por la incorporación en 1986 de España y Portugal a las estructuras institucionales de la ahora Unión Europea y la llegada de fondos europeos en el marco de programas transfronterizos u otros operativos. También fue determinante para la vida en la frontera la aprobación del espacio o Acuerdo Schengen, aprobado en 1985 y entrada en vigor en 1995.

Para el caso de la frontera luso-española, los territorios beneficiarios por la Cooperación transfronteriza obtuvieron cofinanciones FEDER de los INTERREG I (1990-1993), INTERREG II (1994-1999) e INTERREG III (2000-2006), POCTEP (2007-2013) y, en la actualidad, del INTERREG VA (2014-2020). En este transcurso de 25 años han cambiado los presupuestos, las normativas y procedimientos administrativos, los ejes de actuación y los territorios y límites de programación.

En general, sus finalidades se han mantenido e incluso reforzado. En efecto, los antiguos INTERREG fueron ganando en protagonismo en cada marco plurianual, generando actuaciones tendentes a aminorar o reducir las debilidades socioeconómicas que las históricas fronteras han supuesto para este tipo de territorios con dificultades añadidas.

De una primera delimitación con el INTERREG I se ha pasado a la actual (2014-2020), cuyo espacio de programación casi llega a las cercanías de las áreas metropolitanas de Lisboa y Madrid, incorporando NUTs III españolas y portuguesas que no son fronterizas. Esto supone difuminar y desvirtuar aún más el territorio de frontera. De esta manera, se intensificó la competencia entre los espacios que pueden beneficiarse de unos fondos comunitarios exigüos, aunque mantenidos a lo largo del tiempo. La observación del Mapa 1 muestra, de forma nítida, como la delimitación programática de los territorios de frontera España-Portugal se ha ido ampliando de forma extraordinaria desde 1989.

Mapa 1. Evolución del espacio de cooperación transfronteriza entre España y Portugal de INTERREG I a INTERREG VA



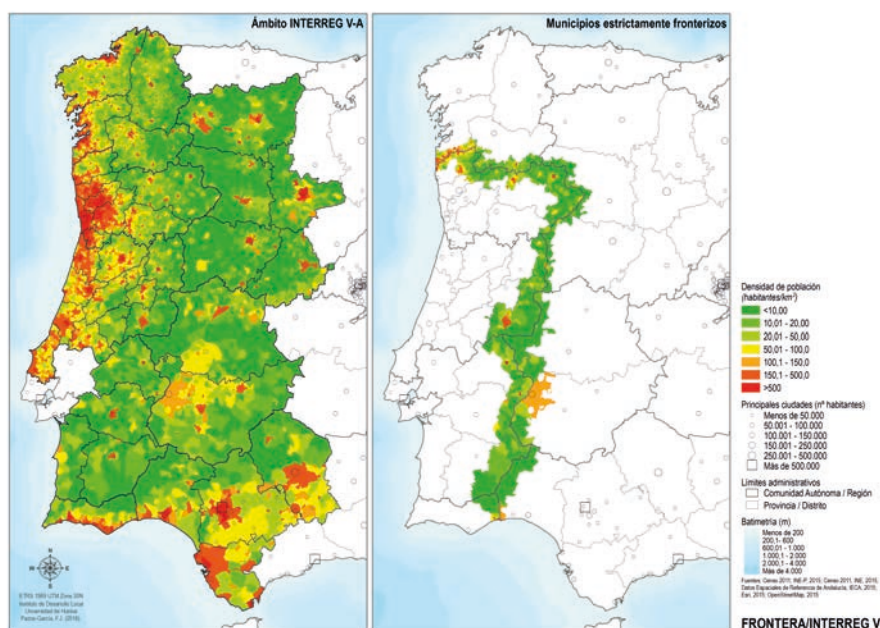
FUENTE: InfoRegio, 2015; INE-P, 2015; INE, 2015. Elaboración de Francisco Pazos (2015).

El mapa 2 reproduce, a escala municipal, la densidad de población en dos imágenes: la del ámbito de actuación del actual Programa INTERREG VA y la de los municipios estrictamente rayanos. Con ello se quiere resaltar, además de la débil demografía, la exageración y amplitud del ámbito fronterizo programático con respecto a los municipios estrictamente fronterizos. Sin duda, entre ambos extremos, podría haberse encontrado un ámbito programático más acorde: ni des-

medurado como el actual ni tampoco tan ceñido a la Raya. Y en este sentido, creemos que, los ámbitos programáticos de los actuales grupos de desarrollo rural constituyen ámbitos intermedios más operativos.

El 22 de enero de 2016 se cerraba la 1ª convocatoria del Programa INTERREG V-A y cuya resolución se está demorando por más de un año. En la misma confluyen proyectos e iniciativas lideradas por instituciones, asociaciones y grupos de investigación de universidades afincadas lejos de la Raya, y que por las expectativas de alcanzar alguna financiación tratan de justificar una “cooperación transfronteriza inexistente”. Por tanto, si consideramos el ámbito rayano como la auténtica frontera, tremendamente débil por su población, economía e infraestructuras, se plantea una competencia desigual y, a veces, desleal por los recursos de un territorio programático que llega a las puertas de Madrid y Lisboa.

Mapa 2. Delimitaciones del POCTEP (2007/2013) y de los municipios estrictamente fronterizos. Densidad de población



FUENTE: *InfoRegio*, 2015; *INE-P*, 2015; *INE*, 2015. Elaboración de Francisco Pazos (2016)

La situación actual, con el nuevo INTERREG VA (2014-2020), es aún más desfavorable para los territorios realmente fronterizos con respecto al anterior Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal (POCTEP,

2007-2013). Ahora, el territorio elegible engloba a 37 NUT III y con una población de 17 millones de habitantes, como se observa en el cuadro 2. Pero, además, se ha eliminado el anterior concepto de “zona adyacente” por lo que todos los territorios pueden acceder a la financiación pública “en igualdad de condiciones”.

Aunque los fondos INTERREG VA de 382 M€ han experimentado, de forma absoluta, un ligero aumento con respecto al periodo anterior, en términos per cápita la cooperación transfronteriza ha bajado de forma alarmante, pasando de 99,84€ por habitante del INTERREG I a los 22,3€ del Programa actual, como puede observarse en el cuadro 3.

Cuadro 2. Indicadores macroeconómicos del POCTEP y del INTERREG V-A. Delimitaciones territoriales

POCTEP 2007/2013 17 NUTs III “elegibles” + 16 NUTs III “zonas adyacentes” = 137.290 Km ² + 102.492 Km ² adyacentes y 15,1M hab.
INTERREG VA 2014/2020 37 NUTs III = 253.466 Km ² y 17,1 M hab. 5,57% superficie UE-28 (Programa Marco 2014-2020)

FUENTE: POCTEP (2015).

Cuadro 3. Principales indicadores macroeconómicos España/Portugal en de los Programas INTERREG, POCTEP e INTERREG V-A

PERIODOS DE PROGRAMA- CIÓN	INTERREG I	INTERREG IIA		INTERREG IIIA		POCTEP (INTERREG IVA)		INTE- RREG VA
	1990-1993	1994-1999		2000-2006		2007-2013		
Marco legal Unión Europea	iniciativa comunitaria			integrado en fondos estructurales				regulación propia
Países beneficiados	11	11	15	15	25	27	28	28
Fondos totales (Mil millones €)	1,1	3,8		5,8		8,7		10,1
INTERREG ESPAÑA-PORTUGAL (E/P)								
Fondos E/P (millones €)	554,3	568,6		823,9		354		382,6
% E/P RESPEC- TO AL TOTAL UE	5,04%	1,50%		1,42%		0,41%		0,38%

PERIODOS DE PROGRAMA- CIÓN	INTERREG I	INTERREG IIA	INTERREG IIIA	POCTEP (INTERREG IVA)	INTE- RREG VA
	1990-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	
NUTIII elegibles E/P	17	17	17	17	37
NUTIII adyacentes E/P			7	16	
Km ² E/P	137.290	137.290	137.290	137.290	253.466
Km ² adyacente E/P			36.215	102.492	
SUPERFICIE E/P	137.290	137.290	173.505	239.782	253.466
Población (millones hab.) E	3,44	3,44	3,44	3,44	10,11
Población (millones hab.) P	2,11	2,11	2,11	2,11	6,98
Pob. adyacente (mill. hab.) E			3,61	6,67	
Pob. adyacente (mill. hab.) P			2,44	2,90	
POBLACIÓN (mill. hab.) E/P	5,55	5,55	11,60	15,11	17,09
INVERSIÓN €/k m ²	4.037,44	4.141,60	4.748,57	1.476,34	1.509,47
Variación (%)		2,58%	14,66%	-68,91%	2,24%
INVERSIÓN €/habitante	99,84	102,41	71,02	23,42	22,39
Variación (%)		2,58%	-30,66%	-67,02%	-4,40%

FUENTE: *InfoRegio*, 2015; *INE-P*, 2015; *INE*, 2015. *Elaboración de Pazos, F. (2016).*

II. LA COMPLEJIDAD INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN

II.1. Nuevas estructuras territoriales para la gobernanza de la frontera Portugal-España

Las estructuras y divisiones territoriales, aunque se colocan en el papel como equivalentes, son diferentes a un lado y otro de la frontera. Las regiones portu-

guestas se les hace coincidir con las comunidades autónomas españolas, pero sus territorios están fuertemente controlados y gestionados por Lisboa. A diferencia, en el Estado Autonómico Español, las Comunidades Autónomas tienen competencias propias. De ahí que, por ejemplo, las competencias de la Junta de Andalucía son mucho más amplias de las que puedan tener las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional portuguesas. Sin pretender entrar en profundidades, el Estado español responde a una lógica de Estado descentralizado, mientras que el portugués lo hace en la desconcentración.

En la escala municipal, los municipios portugueses presentan mayores dimensiones y grado de autonomía financiera y política -*autarquías locais*- que los municipios españoles, que tienen una gran dependencia de los poderes provinciales y autonómicos. Pero, además, las dimensiones territoriales de los municipios portugueses, frente a los españoles, contienen numerosos núcleos de poblamiento y entidades inframunicipales llamadas *freguesias*, que tienen asignado un territorio y gestión. Las *freguesias* portuguesas no se corresponden a las pedanías españolas, ya que éstas ni tienen término territorial que gestionar ni verdadera estructura política-administrativa. Tal es la diferencia que en el nivel LAU-2 -*Local Administrative Units* de la UE-, anteriormente llamados NUT-V, la equivalencia territorial que desde ambos Estados se ha establecido es Municipio – *Freguesia*. En realidad, los municipios portugueses estarían en una situación competencial intermedia entre las provincias y los municipios españoles. A efectos de la UE y su cuerpo estadístico y administrativo -Eurostat y las NUTs-, el no haber definido nivel LAU-1 en el caso español hace que la equivalencia formal sea NUT-3 (España) - LAU-1 (Portugal), es decir, Provincia-Municipio. Tampoco son comparables los distritos portugueses, básicamente judiciales, con las provincias españolas, con mayores competencias a través de sus Diputaciones.

En el lado español no se encuentran ejemplos como el municipio de Mértola, cuyo amplio término ocupa 1.293 km², encierra 7 *freguesias* (una menos que antes de la *Lei 11A/2013, de reorganização administrativa do território das freguesias*) y unos 28 núcleos poblados, aunque con una población total de sólo 6.681 habitantes. No obstante, también hay otros municipios portugueses, especialmente en el norte, que son muy pequeños y similares a las dimensiones habituales de los españoles.

Ante esta disimetría en las estructuras territoriales a ambos lados de la frontera, y en un contexto transnacional de la Unión Europea, en torno a este objetivo de integración y bajo sus principios y políticas de cohesión y cooperación, a lo largo de las fronteras interiores se han desarrollado distintas *estructuras, entidades y proyectos de Cooperación Transfronteriza*. Se trata de “borrar” las heridas

que han delimitado los espacios nacionales durante décadas o siglos. Lo cierto es que, tras casi 30 años de cooperación transfronteriza, España y Portugal se han dotado y han instrumentado, bajo el paraguas de las políticas y fondos europeos, numerosas instituciones de relación y *gobernanza compartida* (Cuadro 4). Su aparente éxito no responde a los niveles y estándares que podemos encontrar en otros espacios fronterizos centroeuropeos con más tradición en este tipo de cooperación. Tan numerosas instituciones y estructuras, a veces, más que facilitar, llegan a dificultar y complicar la gobernanza transfronteriza.

Cuadro 4. *Nuevas estructuras territoriales para la gobernanza de la Frontera Portugal-España*

AECT	Constituidas	Galicia-Norte de Portugal, Duero-Douro, ZAS-NET (tres mancomunidades de Portugal, el Ayuntamiento de Zamora y las diputaciones de Zamora y Salamanca), Eurociudades (Chaves-Verín; Bajo Guadiana), Faja Pirítica Ibérica; AECT León-Bragança
	En trámite	Interpal-Medio Tejo (provincia de Palencia y a la región portuguesa de Medio Tejo)
Eurorregiones o asimilados		Comunidad de Trabajo de la Eurorregión Alentejo-Centro-Extremadura (EU-ROACE).
		Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía.
		Macrorregión del Suroeste Europeo (RESOE).
Asociaciones o asimilados		Eixo Atlántico del Noroeste Peninsular. Asociación transfronteriza de ayuntamientos de Galicia y Región Norte de Portugal.
		Asociación Ibérica de Municipios Ribereños del Duero.
		Asociación do Vale do Miño Transfronteirizo (Diputación de Pontevedra y Comunidade Intermunicipal do Vale do Minho).
		Red Ibérica de Entidades Transfronterizas de Cooperación.
Municipios o asimilados		Eurocidade Tui-Valença do Minho, Eurociudad del Guadiana (Ayamonte-Vila Real de Santo António-Castro Marim) y Eurociudad Badajoz-Elvas.
Desde las Universidades		Centro de Estudios Eurorrexionais (Universidades de Trás-os-Montes Alto Douro, A Coruña, Santiago de Compostela, Vigo, do Minho y do Porto).
		Conferencia de Rectores del Suroeste Europeo (RED CRUSOE, con 8 universidades de Castilla y León, 3 de Galicia, 3 de Portugal y 4 centros politécnicos liderados por el Instituto de Bragança).
		Centro de Estudos Ibéricos (Universidades de Coimbra y Salamanca y Câmara Municipal da Guarda).

FUENTE: *Ministerio de Administraciones Públicas (2016).*

II.2. Las diferencias en la ordenación del territorio y en la planificación urbanística

Es conocido que, para el éxito de las políticas de desarrollo territorial europeas, la eliminación de fronteras no se ha de limitar a la vertebración física, política o administrativa, sino que exige la plena comunión tanto de los Estados miembros a escala nacional como en los niveles locales y regionales. Sólo con una correcta gobernanza y un acercamiento a las sociedades fronterizas el éxito será pleno. La propia Unión Europea es consciente de este enfoque multiescalar y en el documento de Estrategia Territorial Europea (ETE) expone que

“una política de desarrollo territorial integrada a escala de la UE debe combinar las opciones políticas destinadas a desarrollar determinadas zonas, de modo que las fronteras nacionales y otras dificultades administrativas dejen de representar obstáculos al desarrollo. La ETE define el marco para una aplicación integrada de las opciones políticas. Su instrumentación práctica no es competencia de un organismo especializado, sino responsabilidad de un gran número de autoridades encargadas del desarrollo territorial como las de ordenación del territorio, planificación regional, planificación urbana y de las planificaciones sectoriales” (COMISIÓN EUROPEA, 1999: 38).

La ETE deja abierta la puerta a múltiples herramientas y niveles de colaboración, evitando así entrar en un posible conflicto de competencias, cuyo reparto depende de los Estados. Los problemas de desarrollo territorial de la UE sólo podrán resolverse en el futuro mediante la colaboración de los diferentes niveles de gobierno y administración. Como consecuencia de la integración europea, se establecen relaciones más estrechas a todos los niveles: de unas regiones con otras y de las regiones con las instituciones nacionales y europeas. Va aumentando la dependencia de las regiones y ciudades con respecto a las tendencias mundiales y a las decisiones comunitarias. Por otra parte, “los efectos positivos de la integración europea pueden aprovecharse mejor a través de una participación activa de las ciudades y regiones en el desarrollo territorial” (COMISIÓN EUROPEA, 1999: 7).

Inspirándose en estos principios de la ETE y en los propios objetivos de la Cooperación Transfronteriza las regiones de ambos lados de la frontera han iniciado propuestas de planes estratégicos en común. En este contexto, y para el caso del ámbito y Comunidad de Trabajo de la Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía (AAA)², se aprobó el *Plan de Acción de Cooperación Transfronteriza*

² Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía. Disponible en : <http://euroaaa.eu/site/index.php>

(PACTA, 2012)³; un plan estratégico de nivel interregional en el que parece ignorarse la principal debilidad de la Raya, la falta de población. Esta circunstancia no es baladí, pues al no explicitar el problema que supone, se obvia uno de los factores clave de actuación imprescindibles para el desarrollo de cualquiera de sus propuestas. Especialmente, destacan aquellas que dependen del fomento de actividades socioeconómicas o empoderamiento local, que necesariamente han de ser desarrollados por los residentes en la zona y no por sus administraciones, cuyos planes y proyectos acaban siendo inviables por simple “incomparecencia” de una población exigua y envejecida.

La planificación estratégica que se ha instrumentado trata de coordinar las acciones y determinaciones de los distintos planes de ordenación a ambos lados de la frontera. No obstante, prosigue el obstáculo de que las infraestructuras económicas han ejercido fuerzas centrífugas sobre la frontera y se localizan de forma disimétrica alejadas fuera de ella: puertos de Huelva, Faro y Portimão, ferrocarriles que solo llegan a la Raya por el lado portugués, aeropuertos de Faro y Sevilla, carreteras que hacen el vacío a gran parte del territorio fronterizo, e infraestructuras hidráulicas, tales como las presas de Alqueva o Chanza, que benefician al territorio de forma muy desigual. De esta forma, en los planes de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), de Ordenación Regional Territorial del Algarve y de Ordenación Territorial del Alentejo, se detectan una falta de coherencia territorial para este espacio fronterizo (HILDENBRAND, 2010), que se complica con políticas de tipo sectorial y urbanísticas muy desiguales.

Esta situación deriva de la ubicación de los grandes centros urbanos de poder y decisión fuera de la frontera. Por ejemplo, las dos ciudades más importantes en el borde meridional, Huelva y Faro, están algo alejadas de la frontera y no presentan umbrales demográficos y económicos decisivos para conformar un sistema urbano potente, por lo que las ciudades de referencia en última instancia han sido Sevilla (a más de 140 km de la frontera) y Lisboa (entre 220 km –con Extremadura– y 240 con Andalucía –por el paso fronterizo de Rosal de la Frontera–).

Además, en la escala de la planificación urbanística local hay una falta de referencia al sistema fronterizo. De esta manera, los documentos esenciales para la ordenación del territorio en la escala local presentan una dicotomía. En Portugal se realiza a través del Plano Diretor Municipal, que tiene como objeto “estabelecer as regras a que deverão obedecer a ocupação, uso e transformação do território municipal e definir as normas gerais de gestão urbanística a utilizar na implementação do Plano e PMD é aplicável na totalidade da área do território do

³ Plan de acción de cooperación transfronteriza Alentejo, Algarve, Andalucía (PACTA A3). Disponible en: http://www.pact-a3.org/cooperacion_transfronteriza.php

municipio”. Por el contrario, en España tenemos el Plan General de Ordenación Urbana o PGOU, esencialmente un instrumento urbanístico supeditado a la ordenación territorial de ámbito subregional y regional y a las afecciones de distintas legislaciones y planes sectoriales.

Cuadro 5. *Marco de referencia para los instrumentos de planificación urbanística-territorial en el territorio fronterizo Alentejo-Algarve-Andalucía*

Documento y ámbito	Estado
Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)	Aprobado
Plan Regional de Ordenación del Territorio del Alentejo	Aprobado
Plan Regional de Ordenación del Territorio del Algarve	Aprobado
Plan Subregional de Ordenación del Territorio Sierra Aracena	En elaboración
Plan Subregional de Ordenación del Territorio Litoral Occidental de Huelva	Aprobado
Plan Subregional de Ordenación del Territorio del Andévalo Occidental	En estudio
Plano Diretor Municipal (PDM) de Vila Real de Santo António, Castro Marim, Alcoutim, Mértola, Serpa, Moura y Barrancos	Aprobados o en revisión
PGOUs de Ayamonte, S. Silvestre de Guzmán, Sanlúcar de Guadiana, El Granado, El Almendro, Puebla de Guzmán, Paymogo, Sta. Bárbara de Casa, Rosal de la Fra., Aroche y Encinasola	Aprobados o en revisión

FUENTE: *Foro Internacional para el Desarrollo del Bajo Guadiana. Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía. 2015.*

Otro ejemplo del dispar marco competencial y administrativo entre las Comunidades Autónomas españolas y las demarcaciones portuguesas es en materia de *turismo* que, como en otras, la Junta de Andalucía tiene un papel muy superior a las entidades regionales del Algarve y el Alentejo, muy condicionadas a las decisiones política-administrativas, a la vez, de la capital lusa y del importante peso de sus municipios. Lo mismo pasa con la materia de ordenación del territorio donde la Junta de Andalucía tiene más competencias que las Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) del Alentejo o del Algarve.

III. LA COOPERACIÓN INSTITUCIONAL EN LA FRONTERA MERIDIONAL. EL NACIMIENTO DE LA EURORREGIÓN AAA

III.1. Vertientes, etapas y principales objetivos de la cooperación institucional

La cooperación transfronteriza en el extremo meridional de la Raya ibérica tiene dos vertientes claramente diferenciadas. Una primera de *carácter institucional*, marcada por la gestión de fondos europeos y la idea de desactivación de la frontera, que se ha concretado en encuentros, análisis del territorio, y especialmente en el impulso de infraestructuras de accesibilidad y mejora de los pasos fronterizos. Está viciada por su extrema dependencia de fondos y convocatorias externas, INTERREG, POCTEP y ahora INTERREG V-A, que han ido variando la escala de la cooperación transfronteriza hasta engendrar la C.T. Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía (2010), un espacio programático tan amplio que difumina las intervenciones a favor de los poderes regionales en Andalucía o estatales en el caso de Portugal (MÁRQUEZ, JURADO y PAZOS, 2016).

Una segunda vertiente, aparece más difusa, es la *privada-empresarial*. Agrupa diferentes iniciativas empresariales en el sector el turístico, en los servicios y en el sector agrario, entre otros, que, desde el ámbito local, pretenden impulsar el desarrollo endógeno⁴. Sin embargo, la falta de cooperación es el fenómeno más generalizado. No nos engañemos que la mayor parte de las empresas de España y Portugal han ido a explorar nuevos mercados globales y la verdadera cooperación brilla por su ausencia, imponiéndose las estrategias empresariales de las grandes corporaciones como son los casos de Mercadona y Sovenia en el sector de la producción de aceite de oliva.

Cuadro 6. Etapas y principales objetivos de la cooperación institucional

1º Etapa: Estructurante, con marcado componente territorial
-Objetivo 1: Establecer e intensificar redes de trabajo y relaciones públicas y privadas.
- Objetivo 2: Crear infraestructuras de conexión y equipamientos
2ª Dinamizadoras de la actividad e innovación
- Objetivo 1: Impulsar iniciativas y proyectos socioeconómicos complejos
- Objetivo 2: Generar y mejorar el tejido socioproductivo, apoyando la iniciativa privada

FUENTE: *Plan de Acción de Cooperación Transfronteriza (PACT-3A)*, 2012.

⁴ Especialmente son interesantes las experiencias ganaderas de Ovipor y de Ibergranatum, aunque tampoco dejan de tener una incentivación pública.

Por tanto, la cooperación institucional es la más relevante y también más medible. Desde una perspectiva histórica, puede diferenciarse dos etapas en esta colaboración institucional, como aparece en el cuadro 6. Una primera, que puede calificarse como *estructurante*, y que abarca los tres primeros programas INTERREG, cuyo mayor exponente es la construcción de los puentes sobre el Guadiana y el Chanza, y una segunda etapa, que comienza a emerger con el anterior POCTEP (2007-2013)⁵, cuando se intenta en mayor medida la *dinamización de la actividad empresarial y la innovación* en la frontera.

III.2. El nacimiento de la Euroregión Alentejo-Algarve-Andalucía

Como resultado de esta nueva dinámica de atención preferente a las regiones fronterizas, se han constituido desde hace unos años Comunidades de Trabajo (CT) en distintas regiones NUTs II y III transfronterizas lusos-españolas, cuyas actuaciones en temas medioambientales, infraestructurales, socioeconómicos y de cooperación institucional están regidos desde un Secretariado Técnico Conjunto con sede en Badajoz. Las acciones o actuaciones se enmarcan en proyectos comunitarios, los cuales se aprueban en distintas convocatorias, regidos bajo el principio de la cofinanciación. A las mismas acuden principalmente instituciones públicas, una de las cuales actúa como *jefe de filas o beneficiario principal*, asociada a otras instituciones, *partenariado*, a un lado u otro de la frontera.

Estos proyectos, tanto del anterior POCTEP como del actual INTERREG V-A se clasifican en 4 ejes de actuación: 1) Fomento de la competitividad y promoción del empleo; 2) Medio Ambiente, patrimonio y entorno natural; 3) Accesibilidad y ordenación territorial; y 4) Fomento de la cooperación e integración económica y social. A su vez, están desglosados por Áreas de cooperación o Subprogramas que responden a las 5 demarcaciones territoriales -proyectos regionales-, a las que se unen también proyectos plurirregionales.

Una de estas Comunidades de Trabajo es la *CT Andalucía-Alentejo-Algarve* y cuyos proyectos beneficiaban en el anterior POCTEP principalmente al Algarve y al Baixo Alentejo y, del lado andaluz, a Huelva como ámbito *básico*, aunque también como NUTs III *adyacentes* a las provincias de Sevilla, Cádiz y Córdoba. No obstante, esta situación ha cambiado porque en el actual marco programático (2014-2020) se incluye por igual a todas estas provincias andaluzas.

⁵ POCTEP. Disponible en: <http://www.poctep.eu>

El 27 de julio de 1995 se firmó en Sevilla el Protocolo de Cooperación Andalucía-Algarve por los Presidentes de la Junta de Andalucía y de la Comisión de Coordinación de la Región (CCR) –hoy CCDD- de Algarve. A través de este Protocolo se creaba la Comunidad de Trabajo Andalucía-Algarve cuyo objetivo era el “establecimiento de una cooperación y una asistencia mutua en la preparación, articulación, seguimiento y evaluación de acciones conjuntas o de interés común para las dos regiones”. De igual manera y con los mismos objetivos, el 25 de enero de 2001 fue firmado el Protocolo de Cooperación Andalucía-Alentejo. Como consecuencia de ello, en 2003 se creó el *Gabinete de Iniciativas Comunitarias Andalucía-Algarve-Alentejo, GIT AAA*.

Sobre este germen, esta cooperación cobra un notable impulso institucional con la aprobación en Faro el 5 de mayo de 2010 de la *Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía*⁶, creándose una CT Tripartita, lo que antes eran dos CT bilaterales. Sin embargo, aún no se ha formalizado la creación de una *Agrupación Europea de Cooperación Territorial*, AECT, que se pretende adquiera un mayor protagonismo en el actual marco 2014-2020. No obstante, insistimos, estamos hablando de tres regiones NUT II, con casi 125.000 km² y 10 millones de habitantes, cuando realmente el espacio fronterizo es mucho más reducido: incluso inferior a las NUTs III (provincias para el caso de España).

III.3. Evolución y características de los proyectos transfronterizos en el ámbito Alentejo-Algarve-Andalucía

Según la Consejería de la Presidencia⁷ de la Junta de Andalucía y para el ámbito Alentejo-Algarve-Andalucía (AAA), en el periodo del INTERREG I 1990-1993 se aprobaron 12 proyectos, con un montante FEDER para lo que es Andalucía de 29,82 millones; los cuales se dirigieron preferentemente para obras infraestructurales de conectividad transfronteriza, entre las que destacó el Puente Internacional del Guadiana. Algo parecido pasó con el INTERREG II 1994-1999, cuando se aprobaron 38 proyectos con un montante para Andalucía de 15,4 millo-

⁶ BOE nº 166 de 9 de julio de 2010. Resolución de 28 de junio de 2010, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de cooperación transfronteriza con la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Alentejo y la Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Algarve, para la constitución de la Comunidad de Trabajo “Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía” En línea: http://euroaaa.eu/site/parameters/euroaaa/files/File/upload/Convenio_de_la_Eurorregion/PublicacionBOEConvenioAAA.pdf

⁷ Secretaría de Acción Exterior. Consejería de la Presidencia. Junta de Andalucía <http://www.juntadeandalucia.es/organismos/presidenciaeigualdad/areas/accion-exterior/cooperacion.html>

nes de euros. Con el INTERREG III 2000-2006, se incrementa el montante a 28,9 millones de euros y el número de proyectos a 60, siendo más significativos por su número otros proyectos no ya de tipo infraestructural. Esta última tendencia va a proseguir con el POCTEP 2007-2013, en sus tres convocatorias, en las que se han aprobado 32 proyectos, con una financiación FEDER de 39,13 millones de euros⁸. Son todos proyectos denominados de *primera generación*, llamados también *estructurantes*, ya que en su mayoría tienen una manifiesta plasmación física.

En un rápido recorrido de los proyectos de cooperación en los diferentes últimos marcos de financiación, tenemos los siguientes:

INTERREG III (2000-2006). 60 proyectos. Algunos de los más destacados de este periodo fueron:

- Proyecto A-499: Acondicionamiento del eje de comunicación transfronterizo Andévalo-Bajo Alentejo y pasos transversales de un tramo de la carretera A-499.
- Telemedicina: La Consejería de Salud participó en el desarrollo de programas de salud de una red telemática Andalucía-Algarve-Alentejo para mejorar la calidad de la atención sanitaria
- Faja Ibérica: Recuperación Ambiental y Desarrollo Sostenible de la Faja Pirítica Ibérica.
- Suster 21: Desarrollo sostenible y equilibrado del territorio transfronterizo desde la perspectiva europea basada en la Estrategia Territorial Europea, ETE, y las Agendas Locales 21.
- GIT AAA: Gabinete de Iniciativas Transfronterizas Andalucía-Algarve-Alentejo, liderado por la Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia.

POCTEP (2007-2013). 32 proyectos. Los más destacados en esta área regional han sido:

- Andalbagua: para la mejora de la navegabilidad del Bajo Guadiana.
- Guaditer: para reforzar los itinerarios turísticos del Bajo Guadiana.
- Observatorio Salud: un proyecto de cooperación sanitaria entre el Algarve y Andalucía.

⁸ Estas cifras aumentarían de incluirse también proyectos plurirregionales que afectan y benefician a diversas regiones.

- Ecoaqua: para el establecimiento de una red de cooperación transfronteriza de cara a la utilización de sistemas de producción ecológicamente sostenibles en acuicultura.
- GIT AAA: Se renueva el anterior proyecto de la Consejería de la Presidencia para el fomento de la cooperación transfronteriza entre las tres regiones.
- PACT-A3: En su ámbito se crea el Plan de Acción de Cooperación Territorial Alentejo-Algarve-Andalucía que quiere poner las bases de la cooperación en este ámbito territorial para el nuevo Marco 2014-2020.

III.4. Proyectos en materia de Turismo

En muchas ocasiones, el turismo se observa como panacea para los problemas de desarrollo. Desde esta perspectiva, desde el INTERREG IIIA o transfronterizo (2000-2006) hasta el POCTEP (2007-2013), en su primera y segunda convocatorias, como se observa en el cuadro 7, se han contabilizado 37 proyectos⁹.

Cuadro 7. *Proyectos de cooperación transfronteriza en materia de turismo. Ámbito Alentejo-Algarve-Andalucía*

Convocatoria	Proyectos específicamente turísticos		Proyectos con incidencia turística		Total	Subvención FEDER (en miles de €)
	Nº	Subvención FEDER (en miles de €)	Nº	Subvención FEDER	Nº	
INTERREG IIIA	12	12.580,0	12	6.907,1	24	19.487,1
POCTEP 2007-2013. 1ª Convocatoria	2	3.637,3	3	5.333,6	5	8.970,9
POCTEP 2007-2013. 2ª Convocatoria	4	4.943,9	3	2.756,9	7	7.700,8
POCTEP 2007-2013. 2ª Convocatoria	1	307,5	-	-	-	-
Total	19	21.468,7	18	14.997,6	37	36.466,3

FUENTE: PACT-3A y Secretaría General Técnica de POCTEP. Elaboración de J. M. Jurado (2016)

⁹ Se ha seguido la metodología del documento del Plan de Acción de Cooperación Transfronteriza (PACT-3A), diferenciarlos entre los “específicamente turísticos” y aquellos otros con “incidencia en el turismo”; diferenciación que no es fácil, debido principalmente a la enorme transversalidad que tiene por naturaleza el fenómeno turístico.

De los proyectos transfronterizos en turismo¹⁰, cabe resaltar algunas conclusiones iniciales:

- El turismo sostenible ocupa una notable importancia en diversos proyectos, especialmente en el entorno fluvial del Guadiana, en áreas interiores y en lugares con cierta potencialidad por su interesante patrimonio cultural y natural. De esta manera, la financiación FEDER, por ejemplo, en proyectos “esencialmente turístico” del POCTEP para este marco territorial A-A-A destina un total de 9 millones de euros. A ello cabe sumar otros 8,1 millones de euros en proyectos con cierta “incidencia turística”. Esta atención presupuestaria hacia el turismo fue también extensible en el anterior INTERREG IIIA.
- El ámbito del Bajo Guadiana obtiene una atención preferente mediante algunos proyectos como Andalbagua, Bgdesporto, Guadiater, Pidetrans, etc. No obstante, hay proyectos cuyo ámbito de intervención está muy extendido o difuminado para el resto del Alentejo y de Andalucía occidental, que son territorios claramente con una incidencia fronteriza mucho menor. Son los casos de los proyectos Al Mutamid y Descubriter.
- Entre la 1ª y la 2ª convocatoria del POCTEP se mantiene una cierta continuidad en algunos proyectos. Son los casos de Guaditer con Uaditurs, de Bgdesporto con Tag, y de Rise con I2tep. Ello se explica por la necesidad de continuar con el proyecto en sí, además de consolidar las estructuras o redes asociativas ya creadas.
- Comprobamos, por la descripción de algunos proyectos, que existen ciertos solapamientos en sus temáticas. Así, para la 2ª convocatoria del POCTEP hay un notable parecido entre los proyectos Descubriter y Al Mutamid que tienen como beneficiario principal dos fundaciones, Fundación Nao Victoria y Fundación para el desarrollo del Legado Andalusi. De igual manera ocurre con los proyectos Uaditurs y Tag gestionados por la misma Associação ODIANA.
- Es significativo el notable descenso del número de proyectos en la 3ª convocatoria del POCTEP: apenas el proyecto ODYSSEA para el desarrollo del turismo náutico y, además, con una escasa dotación económica (307.000 euros).

¹⁰ Se omite aquí la relación descriptiva de todos los proyectos en materia de turismo dada su notable extensión.

III.5. El impulso de las infraestructuras de comunicación

La estrategia de la desactivación de la frontera estuvo presidida en una primera fase por *el impulso de las infraestructuras* que cruzarán la frontera, en base a la idea de que la existencia de infraestructuras condiciona el desarrollo territorial y las posibilidades del tejido productivo, dando respuesta a las demandas de los mercados.

Frente a este tradicional aislamiento de las fronteras internacionales, la Unión Europea ha pretendido solucionarlo potenciando la conexión con las redes transeuropeas de transportes y la construcción de vías y puentes transfronterizos en un intento de contribuir a desarrollar la frontera y facilitar la comunicación transfronteriza.

En lo que se refiere al borde meridional de la Raya ibérica, la financiación comunitaria básicamente ha incidido sobre la red viaria de alta capacidad, con la unión de la Autovía Infante de Sagres (2003) y la A-49 entre Ayamonte y Huelva (2002), a través del Puente internacional sobre el Guadiana (1991). Este puente ha sido y es la unión de la red de autovías portuguesas y andaluzas, formando el único y gran corredor entre Andalucía y el Algarve. Durante cerca de 20 años ha sido el único medio de paso por carretera, en 100 kilómetros de frontera.

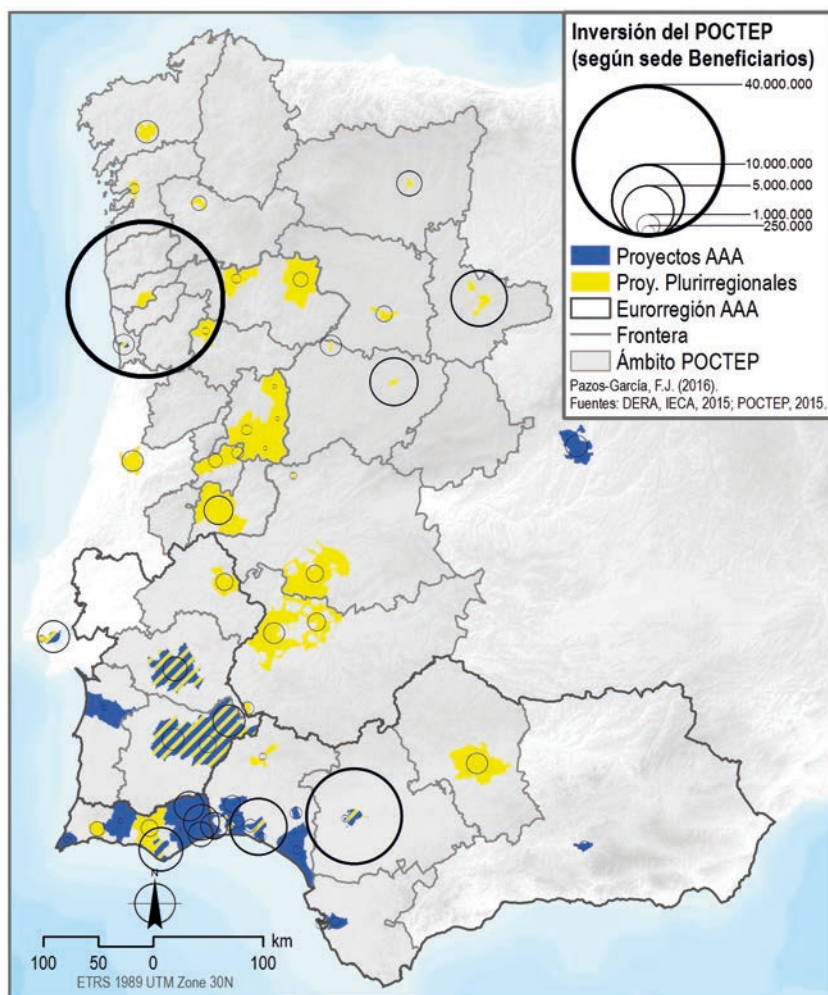
Abandonado el transporte por barco y presentarse la carretera como la única vía de conexión transfronteriza, ya que nunca existió la comunicación transversal por ferrocarril, se planteó la urgencia de construir otros puentes. Efectivamente, las iniciativas de construir otros puentes fueron apoyadas por el principal objetivo del Proyecto HUBAAL. Pretendía romper el obstáculo que hasta ahora suponían los ríos Guadiana y Chanza en la frontera con Portugal y, a la vez, dotar de infraestructura al Andévalo, una comarca muy castigada por el despoblamiento y la depresión económica. En el INTERREG III-A, mediante este proyecto, entre 1999-2006, se proyectaron inicialmente tres puentes que vendrían a completar la accesibilidad de Andalucía a Portugal. De ellos, solo los dos primeros se han hecho una realidad, no sin profundas contestaciones y dudas sobre su utilidad:

- Paymogo a San Marcos-Corte do Pinto (Municipio de Mértola)
- El Granado hasta Pomarão (Municipio de Mértola)
- Sanlúcar de Guadiana hasta Alcoutim (Municipio de Alcoutim)

III.6. La inversión en POCTEP (2007-2013)

El mapa 3 ilustra sobre la cofinanciación FEDER del Programa POCTEP (2007-2013) y localiza las zonas de mayor cooperación transfronteriza institucional. Sin duda hay una cierta correlación entre peso demográfico y la cooperación, salvando el vértice Galicia-Norte de Portugal cuya intensidad responde a su carácter pionero y a sólidas y tradicionales experiencias de cooperación cultural.

Mapa 3. *Inversión del POCTEP (2007-2013) según sede de Beneficiarios*



FUENTE: DERA e IECA (2015) y POCTEP (2015). Elaboración de Pazos, F. J. (2016).

En segundo lugar, aunque a distancia, destaca el espacio Alentejo-Algarve-Andalucía. Pero resulta estridente que la Inversión del POCTEP 2007-2013, según sede de Beneficiarios, sea mayor en la provincia de Sevilla que en Huelva.

Según la información del cuadro 8 también es destacable que la financiación ha favorecido más a beneficiarios portugueses que andaluces¹¹, no guardando mínimamente una correlación con el peso demográfico de estas regiones.

Cuadro 8. Beneficiarios (B) y total de la inversión en POCTEP (2007-2013). Ámbito Alentejo-Algarve-Andalucía (AAA)

Proyectos con repercusión AAA		Distribución territorial de la financiación		Distribución territorial de la participación AAA	
Nº proyectos		Media España	Media Portugal	Media España	Media Portugal
TOTAL	60	65,49%	31,78%	27,46%	33,68%
Solo AAA	32	Subtotal España	Subtotal Portugal	BP español	BP portugués
Plurirregional	28	44.900.582,33 €	67.924.792,80 €	44	13
Plurirregional no-AAA	20	39,39%	59,58%	BP transfronterizo	3
Beneficiarios	278	sin 0315_INL_6_P*		BP andaluz	24
Espanoles	129	44.900.582,33 €	21.419.792,80 €	BP alentejano	2
Portugueses	146	66,53%	31,74%	BP algarví	8
AAA	180	Sólo BP	Resto B	BP otro portugués	3
no-AAA	98	72.673.622,43 €	41.324.707,86 €	BP otro español	20
Media de B por proyecto	4,6				
Total proyectos (M€)	114,00				
BP - Beneficiario Principal					
B - Beneficiario					
AAA - Ámbito Euroregión Algarve-Alentejo-Andalucía					
no-AAA - sin incidencia directa en el ámbito AAA					
* Se ha calculado la distribución de la financiación sin tener en cuenta en proyecto 0315_INL_6_P (Edificação do Laboratório Ibérico Internacional de Nanotecnologia) dado su gran peso al contar con un presupuesto muy superior a lo normal.					

¹¹ Igualmente, se omite aquí la relación descriptiva de todos los proyectos de cooperación en el marco POCTEP 2007-2017 y para el ámbito Alentejo-Algarve-Andalucía (AAA) dada su sobresaliente extensión que desbordaría los propósitos de esta contribución.

FUENTE: *Secretaría del POCTEP, 2016. Elaboración de Pazos, F. J. (2016)*

IV. LA EUROCIUDAD DEL GUADIANA

IV.1. El contexto institucional de la eurociudad

Dentro de las nuevas estructuras territoriales para la gobernanza de la Frontera Portugal-España, la creación de eurociudades constituye interesantes ejemplos de apuestas locales para la cooperación transfronteriza. Este es el caso de la Eurociudad Vila Real de Santo António, Ayamonte y Castro Marim en la desembocadura del río Guadiana.

En los últimos años, a lo largo de las fronteras interiores europeas se han ido conformando, con diferentes velocidades e intensidades estas entidades de Cooperación Territorial bajo el paraguas de la Eurociudad¹², aunque son muchos los formatos y estrategias que se han seguido. Frente a otros tipos de entidades de cooperación, fundamentalmente a nivel regional o subregional, las eurociudades emergen de la escala municipal, la gran olvidada en las políticas de Cooperación Territorial¹³.

El formato formal de Cooperación Transfronteriza que constituye la Eurociudad se ha extendido por toda Europa con cierta facilidad, pues sirven de refrendo institucional a una realidad de Cooperación Transfronteriza que ya existía de forma más o menos establecida entre las “ciudades gemelas”¹⁴ de toda Europa. Se trata de un modelo de cooperación de segunda generación de reciente aparición, que puede optar por diferentes formatos, si bien en el caso de la Raya luso-española todas han optado por un proceso similar.

¹² Una Eurociudad no es una división administrativa ni una entidad reconocida por los estamentos ni la normativa europea, como sí lo son en cierto punto las Eurorregiones o el Eurodistrito (que muchas veces se confunde con Eurociudad hasta el punto de ser el nombre que se les da a estas entidades).

¹³ La llamada “Europa de las Regiones” existe, pero con un papel poco determinante en la toma de decisiones. Es cierto que las entidades infranacionales de carácter regional sí cuentan ya mucho, hasta el punto de que son las que gestionan gran parte de los fondos que se destinan a la cooperación transfronteriza, los fondos de cohesión y estructurales, pero las escalas inferiores de la administración territorial (municipios, ciudades) siguen estando muy alejados de la gestión y toma final de decisiones en la UE.

¹⁴ Del inglés *Twin Cities*, nombre habitual para referirse a este tipo de entidades, aunque no alude necesariamente a realidades transnacionales.

La Eurociudad es especialmente interesante para dar forma y fondo a un proyecto que va mucho más allá del papel, porque constituye el día a día de los habitantes de la raya. Es la máxima expresión de los principios de *Proximidad*, *Subsidiariedad* y *Asociación* que propugnan las instituciones europeas. La Eurociudad agrupa a ciudadanos y localidades que se unen para atender o afrontar servicios a menor coste y a los que tendrían difícil acceso de forma individual. Sirven, igualmente de plataforma para optar a las ayudas de la cooperación de la Unión Europea. En definitiva, la Eurociudad trata de conformar entidades con capacidad plena para desarrollar proyectos vinculados a la Cooperación Transfronteriza, lo que parece claro desde el momento en el que la mayoría optan finalmente por constituirse como AECT¹⁵.

Parece evidente que para que surja una Eurociudad han de conjugarse varios factores además de la existencia de intereses en común para dotarse de recursos o servicios: a) proximidad espacial de dos o más núcleos, b) conexión por carretera y c) un tamaño demográfico suficiente. Bajo estas premisas, la raya luso-española cuenta con un hándicap importante: su escaso peso demográfico. De hecho, si analizamos la presencia humana, obtenemos un perfil demográfico muy desigual, en el que los picos demográficos coinciden plenamente con la aparición de las Eurociudades.

IV.2. El nacimiento de la Eurociudad del Guadiana

En el caso que nos ocupa, la Eurociudad del Guadiana, inspira su filosofía en una integración de las comunidades locales fronterizas del Bajo Guadiana (Figura 1). Tres municipios que vivieron y comparten intensamente el hecho fronterizo y que necesitan dotarse de capacidad y recursos propios para dar respuesta a las necesidades de sus vecinos.

La Eurociudad del Guadiana nace oficialmente el 24 de enero de 2013, si bien ya se venía trabajando en la idea, inicialmente sin Castro Marim. Con el “Protocolo de colaboración para la creación de la Eurociudad” Ayamonte, Vila Real de Santo António y Castro Marim dieron carta de oficialidad a una realidad de cooperación y trabajo en común que va incluso más allá de vicisitudes oficiales y administrativas. Un proyecto, aún incipiente, que engloba cerca de 50.000 habi-

¹⁵ Fácilmente entendible dada su juventud, entre las AECT ibéricas sólo tenemos constancia de tres eurociudades: Tui-Valença do Minho, Eurociudad del Guadiana (Ayamonte-Vila Real de Santo António-Castro Marim) y Eurociudad Badajoz-Elvas.

tantes y que está integrado además en la Euroregión Alentejo-Algarve-Andalucía. Sus objetivos son¹⁶:

- Dar seguimiento a la excelente relación mantenida a lo largo de los años entre los municipios de Ayamonte, Castro Marim y Vila Real de Santo António.
- Promover los recursos humanos en los diversos niveles de formación y de aprendizaje.
- Promover los valores del patrimonio natural y cultural.
- Consolidar y desarrollar de forma común el tejido empresarial local de los tres municipios.
- Contribuir para una gestión equilibrada de los fondos públicos.
- Desarrollar acciones conjuntas de promoción de inversiones y de oportunidades comerciales y turísticas.
- Promover el uso de determinados equipamientos e infraestructuras, sociales, deportivas, recreativas y culturales, cuya rentabilización sólo sería posible en niveles de utilización muy elevados.
- Involucrar a las poblaciones en el proyecto con el objetivo de que se gane conciencia de las ventajas de la cooperación transfronteriza.
- Creación de una tarjeta de eurociudadano con reglamento propio que establezca los términos y las condiciones de acceso para el uso de la misma.

La eurociudad del Guadiana se compone de tres municipios: Vila Real de Santo António con 19.052 habitantes, Ayamonte con 19.690 y Castro Marim con 6.497. Estos tres municipios son dinámicos y tienen posibilidades de impulsar la cooperación porque ocupan un territorio donde confluyen actividades agrícolas, pesqueras, turísticas de sol y playa y un cierto desarrollo industrial y comercial. La Eurociudad del Guadiana ofrece más de 10.000 camas hoteleras, seis campos de golf, tres puertos deportivos y dos comerciales, concentrados fundamentalmente en Isla Canela-Puerto del Moral, en Ayamonte, y Monte Gordo y Vila Nova de Cacela, en Vila Real de Santo António.

¹⁶ Ayuntamiento de Ayamonte: "Eurociudad del Guadiana", en http://www.ayamonte.es/opencms/opencms/ayamonte/content/euro/info/info_eurociudad-del-guadiana.html

La “vida en común” de estos tres municipios viene de lejos. Unidas y desunidas por el estuario del río Guadiana, la Eurociudad se crea, fundamentalmente, para la gestión y obtención de servicios comunes, como Protección Civil, o disponer de tarjeta sanitaria común. Pero, además, la Eurociudad del Guadiana ha sido el contexto en torno al cual se ha coordinado una política cultural y de ocio.

Aunque el número de eventos culturales no parece haberse multiplicado, sí ha servido para favorecer el intercambio comercial, de forma que muchas de las actividades se publicitan y realizan a ambos lados del río, y cuentan con un mayor público “del otro lado”.

Figura 1. Vista aérea de la desembocadura del río Guadiana. En un primer plano Vila Real de Santo Antonio (izq.) y Ayamonte (dcha.). Algo más al fondo, Castro Marim (izq.)



FUENTE: Google Earth

Los esfuerzos han ido hasta ahora en estas tres direcciones: turismo, salud y cultura. Cuentan además con una oficina de información conjunta, y también

mantienen una importante función de coordinación con la comisaría de policía común que se ubica en la antigua aduana portuguesa.

A inicios de 2015 los tres socios pusieron en marcha reuniones de trabajo específicas para organizar y coordinar los esfuerzos en el contexto del nuevo programa marco de financiación europea 2014-2020. La oficina de la Eurociudad tiene como encargo “canalizar todas las peticiones locales en los tres pueblos que la forman para acudir a Europa juntos, lo que supone el principal espíritu con el que se creó, ya que, en esencia, se trata de una población de 45.000 habitantes, y esa cantidad de población facilita las cosas cuando se pide dinero a Bruselas”¹⁷.

Pese a todo, la Eurociudad no deja de ser una oficina de trabajo en común entre los organismos que la conforman. Presenta una falta de presupuesto propio y un organigrama claro, siendo éste y sus actividades extremadamente dependiente de la disposición y capacidades de los funcionarios y gobiernos municipales.

V. CONCLUSIONES

Con la incorporación de España y Portugal a la Comunidad Europea en 1986, se acelera un período de desactivación de la frontera, que entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las regiones del Algarve y Alentejo se ha concretado en intentos de cooperación, estudios y, especialmente, en repartos de fondos europeos que se inician con fondos testimoniales del primer INTERREG en 1990.

Sin duda, ha habido avances significativos con respecto a tiempos aún no lejanos, como pueden ser los nuevos puentes sobre los ríos Guadiana y Chanza, pero creemos que han sido insuficientes para revertir el retroceso demográfico y su debilidad productiva, perpetuando la situación periférica de la Raya interior.

Por otra parte, se han constituido interesantes comunidades de trabajo para la cooperación transfronteriza; la más significativa, la Eurorregión AAA. No obstante, hemos de subrayar de nuevo que las actuaciones no pueden desplegarse en unos ámbitos programáticos tan extensos, sino más bien ceñirse y beneficiar a un espacio más restringido y cercano a la Raya. En otras palabras, no puede diluirse los escasos fondos comunitarios y los efectos beneficiosos en una Eurorregión tan amplia donde la mayoría de sus ciudadanos, su tejido productivo y poder político no vive la cercanía y los problemas de la frontera.

¹⁷ “Dos años mirando el Guadiana”, *Huelva Información*, Cabanillas/Efe. Consultado el 24/01/2015.

Entendemos que en la Raya luso-andaluza, de forma similar y extensible a toda la ibérica, se identifican seis grandes amenazas y debilidades para su futuro:

- La dispar gobernanza y marco institucional a un lado y otro de la frontera que no termina de converger.
- La exigua demografía, para colmo envejecida, y su débil sistema urbano, donde ejercen mayor poder las capitales regionales como Sevilla y estatales como Lisboa.
- Las políticas de desarrollo que, extendidas sobre un espacio demasiado amplio, diluyen su efecto sobre la verdadera frontera.
- La dependencia de los fondos comunitarios para que puedan accionarse proyectos y para que se mantengan las propias estructuras públicas nacidas al calor de estas políticas de cooperación.
- La debilidad de la cooperación privada, que no ha de confundirse con el libre trasiego de personas y actividades económicas a un lado y otro de la frontera.
- Los diferentes marcos territoriales, institucionales e históricos.

Sin duda, hay que avanzar más. Investigar la cooperación privada como verdadera desactivación de la frontera es un serio reto para el futuro. La mayor parte de los estudios realizados se centran sobre la cooperación institucional y la búsqueda de fondos europeos, velando una realidad que se desenvuelve en el marco empresarial del mercado único. Quizás es una cuestión de tiempo, teniendo en cuenta que la cooperación en la frontera ibérica apenas tiene 25 años, frente a otras fronteras centroeuropeas con experiencias de más de medio siglo. Pero también el desarrollo es una cuestión de escalas, empoderamiento e identidad de la frontera. La Eurociudad del Guadiana puede ser un fuerte puntal para el futuro desarrollo de las comunidades rayanas.

BIBLIOGRAFÍA

- CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.J. y JURADO ALMONTE, J.M. (dirs.) (2014): *Turismo de Frontera (III): Productos turísticos de la Raya ibérica*. Huelva, Universidad de Huelva.
- CARRIAZO, J.L. y CUENCA, J.M. (2004): *Huelva, Tierra de castillos*. Huelva, Diputación de Huelva.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *ETE. Estrategia Territorial Europea*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

- HIDELBRAND, A. (2010): *Una estrategia de coherencia territorial del Bajo Guadiana, en Desarrollo en la Frontera del Bajo Guadiana*. Huelva, Universidad de Huelva.
- JURADO ALMONTE, J.M. (dir.) (2011): *Recursos, potencialidades y modelos turísticos en el ámbito territorial del Baixo Alentejo, Algarve y provincia de Huelva*. Huelva, Universidad de Huelva.
- MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J.A. (2011): “Deconstrucción y articulación territorial de la frontera luso-andaluza”, *Cuadernos Geográficos*, nº 47, 297-316.
- MARQUEZ DOMÍNGUEZ, J.A. (dir.) (2012): *Desarrollo en la frontera del Bajo Guadiana. Documentos para la cooperación luso-andaluza*. Huelva, Universidad de Huelva.
- MÁRQUEZ DOMÍNGUEZ, J.A., JURADO ALMONTE, J.M. y PAZOS GARCÍA, F.J. (coords.) (2016): *Desarrollo local en territorios de fronteras*. Huelva, Universidad de Huelva, Collectánea nº 205.
- VALCUENDE, J.M. (1995): “Los portugueses del río”, en *I Jornadas Transfronterizas sobre la contienda Hispano-Portuguesa*. Huelva, Diputación de Huelva, 201-216.