

# **COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN LA UNIÓN EUROPEA, EURORREGIONES Y EUROCIUDADES. EL CASO DEL BAJO GUADIANA**



**TRABAJO DE FIN DE GRADO**

**Llorenç Quetglas Llull**

**Grado en Geografía y Gestión del Territorio**

**Tutor: Dr. Jesús Ventura Fernández**

**Curso 2021-2022**





## ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>1.- INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN</b> .....	<b>5</b>
<b>2.- OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DEL TRABAJO</b> .....	<b>8</b>
<b>4.- COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA HISPANO-LUSA</b> .....	<b>15</b>
4.1.- POCTEP 2007-2013 .....	16
4.2.- INTERREG V-A ESPAÑA-PORTUGAL 2014-2020 (POCTEP).....	21
4.3.- POCTEP 2021-2027 .....	25
<b>5.- EL PAPEL DE LAS EURORREGIONES EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA</b> .....	<b>29</b>
5.1.- Las áreas de cooperación transnacionales.....	29
5.2.- Estrategia Territorial Europea (ETE) .....	33
5.3.- Origen y situación actual de la Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía (AAA) .....	36
<b>6.- EL NUEVO ENFOQUE DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA: LAS EUROCIUDADES</b> .....	<b>41</b>
6.1.- El conjunto de Eurociudades en el ámbito de la Unión Europea .....	41
6.2.- Las eurociudades de la península Ibérica.....	44
<b>7.- EL CASO DE LA COLABORACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EL BAJO GUADIANA</b> .....	<b>47</b>
7.1.- Las particularidades territoriales de la frontera luso-andaluza.....	47
7.2.- Caracterización geográfica del Bajo Guadiana y de la Eurociudad del Guadiana. ....	49
7.3.- Principales proyectos de cooperación implementados en el ámbito de la Eurociudad del Guadiana.....	56
7.4.- Las perspectivas de la Eurociudad del Guadiana: Castro Marim – Vila Real de Santo Antonio – Ayamonte.....	61
<b>8.- DISCUSIÓN DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES</b> .....	<b>66</b>
<b>9.-BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN</b> .....	<b>69</b>

## RESUMEN

Desde casi los inicios del proyecto de constitución europea, la equidad territorial y la Política Regional comunitaria han sido ejes principales en la Ordenación del Territorio europeo. Una de las características principales del territorio europeo es su diversidad y la cantidad de estados que alberga. Un mayor número de estados implica un mayor número de fronteras, y por tanto, de espacios que en muchos casos, han sido conflictivos a lo largo de la historia. Estas regiones fronterizas representan un 40% del territorio de la actual Unión Europea y acogen al 32% de su población. Con la creación de la Comunidad Económica Europea y su posterior evolución, las fronteras han experimentado un proceso de integración con el resto de territorio y una desvirtuación de su función inicial. Junto a este concepto se vincula directamente el concepto de región, como espacio con unos límites geográficos, capaz de separar un territorio, sociedades, economías y culturas. Éste presente trabajo realiza un análisis por la historia de la Política Regional comunitaria, centrándose en las políticas de cooperación transfronteriza como herramientas para la integración del territorio europeo en su conjunto y la difuminación de las fronteras a través de entidades como las eurorregiones o las eurociudades. A lo largo de esta investigación se realiza un análisis de los diferentes Programas Operativos de Cooperación entre España y Portugal (POCTEP), centrándonos en POCTEP 2007-2013, INTERREG 2014-2020 y POCTEP 2021-2027. Como se ha indicado, la integración territorial europea ha sido uno de los objetivos claves de la hoy Unión Europea. En el marco de este trabajo se profundiza en las áreas de cooperación transnacionales, en la Estrategia Territorial Europea (ETE) y en las eurorregiones como herramientas para lograr la equidad territorial del conjunto de territorio europeo. Finalmente, se ha puesto el foco en las eurociudades, como entidades de segunda generación en materia de cooperación transfronteriza. Nos hemos centrado en la región del Bajo Guadiana y en la Eurociudad del Guadiana, la cual se constituyó en el año 2018.

**Palabras clave:** Cooperación transfronteriza, frontera, eurorregión, eurociudades, España, Portugal, Bajo Guadiana, Unión Europea, equidad territorial, Política Regional comunitaria.

## ABSTRACT

Since almost the beginning of the European constitution project, territorial equity and Community Regional Policy have been the main axes of European Spatial Planning. One of the main characteristics of the European territory is its diversity and the number of states it contains. A greater number of states implies a greater number of borders, and therefore, of spaces that in many cases, have been conflictive throughout history. These border regions represent 40% of the territory of today's European Union and are home to 32% of its population. With the creation of the European Economic Community and its subsequent evolution, borders have undergone a process of integration with the rest of the territory and a distortion of their initial function. This concept is directly linked to the concept of region, as a space with geographical limits, capable of separating a territory, societies, economies and cultures. This paper analyses the history of EU regional policy, focusing on cross-border cooperation policies as tools for the integration of the European territory as a whole and the blurring of borders through entities such as Euroregions or Eurocities. Throughout this research, an analysis of the different Operational Programmes for Cooperation between Spain and Portugal (POCTEP) is carried out, focusing on POCTEP 2007-2013, INTERREG 2014-2020 and POCTEP 2021-2027. As indicated above, European territorial integration has been one of the key objectives of today's European Union. Within the framework of this work, the areas of transnational cooperation, the European Territorial Strategy (ETS) and the Euroregions as tools for achieving territorial equity in the European territory as a whole are examined in depth. Finally, the focus is on Euro-cities, as second generation entities in the field of cross-border cooperation. We have focused on the Lower Guadiana region and the Eurocity of Guadiana, which was established in 2018.

**Keywords:** Cross-border cooperation, border, Euroregion, Eurocities, Spain, Portugal, Lower Guadiana, European Union, Territorial equity, Community regional policy.

“Vivimos en un mundo de líneas y compartimentos que no necesitamos ver, pero que establecen un orden en la práctica de la vida diaria y fortalecen nuestra pertenencia e identidad a lugares y grupos, perpetuando las nociones de diferencia y otredad”

**L.M. Uriarte (1994)**

## **1.- INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN**

El concepto de frontera ha sido y es uno de los conceptos más controvertidos a lo largo de la historia. ¿Qué consideramos frontera? La frontera, como bien indica ya C. Raffestin en 1992 no es únicamente la línea imaginaria que divide dos territorios en un mapa, sino que adquiere un carácter social desde el primer momento, ya que influye de forma directa en los flujos de personas y en las relaciones de los habitantes de estos espacios transfronterizos.

El territorio europeo se ha presentado como tablero de juego de los grandes conflictos geopolíticos a lo largo de la historia, desde las Guerras Púnicas (264-146 a.C.) hasta la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), siendo escenario de guerras en el siglo XXI como la Guerra de los Balcanes (1991-2001) o la actual Invasión rusa a Ucrania. Esta tradición bélica ha provocado que en Europa las fronteras sean vistas de forma negativa, al igual que las regiones transfronterizas, las cuales han sufrido su condición de espacio periférico al estar alejadas de los grandes núcleos de poder. Con la creación de la Unión Europea y la integración progresiva de estados, las fronteras han ido experimentando un proceso de integración al resto de territorio con el claro objetivo de homogeneizarlo y de crear un espacio supraestatal europeo donde las fronteras tengan un papel testimonial. Con la idea anterior llegan los primeros indicios por parte de la Unión Europea de llevar a cabo políticas para disminuir las diferencias regionales dentro del territorio europeo, tanto en sentido latitudinal (Oeste-Este) como longitudinal (Norte-Sur). La Política Regional comunitaria se inicia de forma clara a mediados de los años sesenta del siglo XX, culminando en 1975 con la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

A lo largo de este Trabajo de Fin de Grado se hace hincapié en la frontera hispano-lusa, la más antigua de todo el territorio europeo. La relación entre ambos países podemos remontarla a la época romana y a la división provincial de Augusto en el año 27 a.C., momento en el cual se crea la primera frontera “oficial” entre ambos espacios geográficos, conformándose las

provincias de Lusitania, la Baetica y la Cartaginense. Las relaciones entre Castilla (hoy por extensión España) y Portugal siempre han sido tensas, claro ejemplo son las fortalezas que podemos encontrar a ambos lados de la frontera. Este período conflictivo está fuertemente marcado por la independencia definitiva de Portugal del Reino de España en 1640. Como hemos dicho con anterioridad la frontera hispano-lusa es la más antigua de Europa, pues está datada en 1893 tras el Tratado de Lisboa. Con la entrada de ambos estados ibéricos en la Unión Europea en 1986 y la aplicación de la iniciativa INTERREG han ocasionado la “eliminación” parcial de esta frontera, en gran medida debido a los planes de cooperación transfronteriza. Un claro ejemplo de la desarticulación de la frontera son el surgimiento de un total de tres eurorregiones alrededor del territorio fronterizo entre España y Portugal: Galicia-Norte de Portugal, EUROACE -conformada por la región de Alentejo, Región Centro y Extremadura- y EUROAAA -afectando esta última al territorio andaluz y al Algarve y Alentejo portugués-.

La evolución de la cooperación transfronteriza ha provocado que cada vez se apueste más por un desarrollo más local en contraposición al desarrollo regional. Bajo esta premisa nacieron las eurociudades, estando consideradas como las entidades territoriales de segunda generación. Estos nuevos organismos promueven la cooperación transfronteriza a partir de varias entidades municipales, erigiéndose como la forma más efectiva, en materia de cooperación transfronteriza, en la actualidad.

Este trabajo se enmarca en el estudio de las regiones fronterizas, siendo cada una de ellas única y pudiendo variar enormemente en el espacio y el tiempo. En esta nueva época de una Europa sin fronteras, se precisa estudiar estas zonas, entendiéndolas como espacios de flujos y espacios de conexión entre diversos estados. Tanto las fronteras como las regiones transfronterizas necesitan ser estudiadas en detalle para poder ser intervenidas a través de la cooperación transfronteriza dirigida desde la Unión Europea. El estudio de las fronteras y las regiones asociadas a éstas es de vital importancia en la actualidad debido a la época de globalización en la que vivimos y a las políticas aplicadas por parte de la Unión Europea, donde cada vez más los espacios fronterizos están más difuminados, afectando a la propia territorialidad de cada uno de los estados. En el caso de la frontera hispano-lusa, y más concretamente en la región transfronteriza del Bajo Guadiana, la frontera ha representado un elemento desvertebrador del territorio. Al hablar de una frontera donde los dos estados presentan un sistema de comunicaciones radial, organizados alrededor de las dos capitales estatales -Madrid y Lisboa-, nos encontramos con un espacio fronterizo totalmente

desconectado del resto de territorio nacional. Por este motivo este trabajo se centra en las nuevas medidas adoptadas, bajo el paraguas de la Unión Europea, para llevar a cabo una desmantelación de la frontera y la articulación del conjunto del territorio ibérico, buscándose una cooperación entre ambos estados a través de diversas entidades como las eurorregiones o las eurociudades.



## 2.- OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DEL TRABAJO

El objetivo principal de este trabajo ha sido analizar los distintos proyectos de cooperación transfronteriza en la Unión Europea, centrándonos en la frontera luso-española y en especial en el caso del Bajo Guadiana. Este objetivo principal parte de analizar los dos últimos períodos de cooperación entre España y Portugal (2007-2013 y 2014-2020) y el actual (2021-2027). Otros objetivos, de carácter secundario, que podemos destacar son:

- Abordar la evolución del conjunto de la cooperación transfronteriza en la Unión Europea.
- Evaluar el impacto de las eurociudades dentro del marco europeo y la de península ibérica.
- Examinar las entidades de segunda generación en materia de cooperación transfronteriza, más concretamente las eurociudades; tanto en el conjunto de la Unión Europea como en la península ibérica.
- Realizar un estudio sobre la Eurociudad del Guadiana y sus proyecciones futuras.
- Valorar las nuevas tendencias de cooperación transfronteriza a escala europea y más específicamente a nivel andaluz.

La metodología desarrollada para la realización de esta investigación incluye trabajos de revisión bibliográfica, consulta de planes y legislación oficial a nivel local, andaluz, español y europeo. Además, se han realizado trabajos de campo y visitas a los diferentes municipios que conforman la Eurociudad del Guadiana -Ayamonte en España, Castro Marim y Vila Real de Santo Antonio en Portugal-. En estas visitas se realizaron análisis de cómo se articula el territorio, además de ayudarnos a comprender la realidad del territorio que estamos estudiando. A lo largo de estos trabajos campo pudimos realizar entrevistas con agentes clave. A continuación se detallan cada uno de los métodos empleados y sus respectivas cronologías. En primer lugar, se realizó una revisión bibliográfica centrada en Política Regional comunitaria y los planes de cooperación transfronteriza hispano-lusa. Este método sirvió para poner de manifiesto cómo y cuando surgió la Política Regional y su aplicación al contexto de la Península Ibérica. Este análisis se realizó durante el mes de febrero. A lo largo de la primera mitad del mes de marzo se realizó la primera se llevó a cabo la consulta de documentos europeos, orientándonos en la estructuración de las eurorregiones en el contexto del continente europeo. La profundización en el ámbito de las eurociudades, como herramientas de cooperación transfronteriza de segunda generación, se realizó a partir de la segunda mitad de marzo. No fue

hasta el mes de abril cuando se empezó a indagar de forma directa en la región del Bajo Guadiana y por ende en la Eurociudad del Guadiana.

Otro de los instrumentos que se ha utilizado para realizar análisis geográficos han sido los Sistema de Información Geográfica (SIG), gracias a los cuales hemos podido aportar diversas salidas cartográficas sobre las que nos hemos apoyado. Finalmente, ya en el mes de mayo, hemos realizado diversas entrevistas a agentes claves relacionados con la Eurociudad del Guadiana, con el claro objetivo de poder conocer cuáles son las líneas futuras de esta nueva entidad de cooperación transfronteriza. Estas entrevistas han seguido un esquema semi-estructurado y han tenido una duración aproximada entre una hora y una hora y media. Las personas entrevistadas pertenecían a diferentes sectores de la Eurociudad, pues se ha entrevistado al actual director de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial Eurociudad del Guadiana (Francisco Muñoz), al director de la nueva Agenda Urbana de la Eurociudad y profesor de la Universidad de Huelva (Dr. Jesús Felicidades), y finalmente a una técnico que ha encabezado un proyecto relacionado con dicha entidad (Candela Yáñez). Los resultados de estas entrevistas nos han permitido establecer los ejes sobre los cuales se prevé que progrese el proyecto de la Eurociudad del Guadiana en el futuro. En la siguiente figura podemos ver el guion seguido para realizar las entrevistas a los actores claves.

Figura 1: Guion de las entrevistas realizadas a los actores clave

GUIÓN DE ENTREVISTA
<b>ORIGEN Y EVOLUCIÓN RECIENTE</b>
⇒ ¿Cuáles son los orígenes de la Eurociudad del Guadiana?
⇒ Factores desencadenantes de la creación de la Eurociudad
⇒ Valoración de la importancia de la Eurociudad para el desarrollo local
⇒ ¿Se detectan cambios importantes en la dinámica de la población?
⇒ ¿Ha supuesto un aumento de la calidad de vida de los municipios?
<b>REALIDAD TERRITORIAL DE LA EUROCIUDAD</b>
⇒ ¿Resulta complicada la colaboración entre los dos estados?
⇒ ¿Cómo influyen las administraciones regionales (Diputación portuguesa/Junta de Andalucía)?

- ⇒ ¿Hay una desconexión con el resto de la región del Bajo Guadiana al ser una entidad de carácter local?
- ⇒ ¿Hay algún proyecto para mejorar la conexión entre ambas orillas?
- ⇒ ¿Es posible la creación de servicios comunes como un centro de salud?

#### PERSPECTIVAS FUTURAS

- ⇒ ¿Cuáles son los ejes del proyecto EuroGuadiana 2020?
- ⇒ ¿Cómo va a influir la futura Agenda Urbana en la realidad territorial de la Eurociudad?
- ⇒ ¿Se pretende crear una oferta turística común?
- ⇒ ¿Cuáles van a ser los futuros proyectos de la Eurociudad del Guadiana?

*Fuente: Elaboración propia.*

Una parte muy importante en la elaboración de cualquier investigación son las fuentes de información utilizadas. Para la realización de este trabajo hemos utilizado diversos tipos, entre las cuales podemos destacar fuentes literarias -especialmente el libro titulado *La Eurociudad del Guadiana. Perfil e identidad en la frontera ibérica*, de Juan Antonio Márquez Domínguez (2021)-, publicaciones científicas, documentos y planes oficiales de diferentes organismos -ayuntamientos, diputaciones/concelhos, Junta de Andalucía, Gobierno de España/Gobierno de Portugal, Unión Europea- al igual que sus páginas webs. Otro tipo de fuente que se han utilizado para la realización de este trabajo han sido las fuentes estadísticas y cartográficas, gracias a las cuales se han podido crear los diferentes mapas plasmados en esta investigación. Las principales fuentes de información para este apartado han sido el INE de Portugal, el INE de España, EUROSTAT, Instituto Geográfico Nacional (IGN), la base de Datos Espaciales de Referencia de Andalucía (DERA) y el Portal de Datos Abiertos de la Administración Pública de Portugal. Además, debemos mencionar el trabajo de campo como otra de las fuentes de información para llevar a cabo este Trabajo de Fin de Grado, ya que nos ha permitido obtener una visión realista sobre el espacio en el que estábamos trabajando, el Bajo Guadiana. Finalmente, la última de las fuentes de información que debemos destacar son las entrevistas, mencionadas con anterioridad, las cuales nos han permitido obtener información de los agentes clave de forma directa.

### **3.- MARCO TEÓRICO: LA EQUIDAD TERRITORIAL Y LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA**

El carácter intrínsecamente múltiple que posee la Unión Europea provoca la imposibilidad de ofrecer una visión integra de todos los campos que abarca dicha institución, además de la influencia que tiene sobre una gran cantidad de ámbitos. En consecuencia, pretendemos realizar una revisión del surgimiento de este organismo, centrándonos en su carácter territorial, entendiendo la organización del territorio y la ordenación territorial como ejes vertebradores de la equidad territorial y la Política Regional comunitaria (Ventura Fernández, 2013).

Para comenzar incidiremos sobre los antecedentes de la actual Unión Europea y la organización de la Europa de los 27, tras la salida de Reino Unido el 31 de enero de 2020 (Consejo de Europa & Consejo de la Unión Europea, 2020). Tras los cambios fronterizos que sufre el territorio europeo provocados por la II Guerra Mundial (1936-1945), surge el ímpetu de crear una zona estable libre de conflictos bélicos, quedando reflejado en el Tratado de París (1947) y con la creación de la OTAN (1949) (Fernández Navarrete, 2010). Los primeros indicios, que preceden a la actual Unión Europea, surgen conjuntamente con la aparición de las corrientes federalistas como única vía para lograr una Europa en paz, fomentando el desarrollo económico con el objetivo de recuperar el papel hegemónico perdido tras la guerra (Enderlein et al., 2010). La formación de la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero) el 18 de abril de 1951, marca la asociación de seis países para llevar a cabo una gestión comunitaria del sector industrial, siguiendo el Plan Schuman. Estos países son la R.F. de Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo. El éxito de dicho acuerdo se evidencia con la firma del Tratado de Roma el 25 de marzo de 1957, con el cual se amplían los ámbitos de cooperación, culminando con el surgimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). La década de los 70 estuvo marcado por una Comunidad en crecimiento, siendo Dinamarca, Irlanda y Reino Unido las primeras naciones en adherirse el 1 de enero de 1973, seguidas de las nuevas democracias meridionales las cuales no pasarán a formar parte de la CEE hasta la década de los 80. Tras la caída del régimen militar en Grecia, de Salazar en Portugal y de Franco en España, estos países se convierten en estados miembros, en primer lugar Grecia el 1 de enero de 1981 y España y Portugal el 1 de enero de 1986. El período de 1990-1999 viene marcado por la desaparición de las fronteras en la Europa comunitaria, con la aprobación del mercado único en 1993, la libre circulación de personas sin

necesidad de pasaporte en siete países (Alemania, Bélgica, Francia, España, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal) mediante el acuerdo Schengen. Actualmente, son 21 los estados que disfrutan de estas ventajas, incluyendo Liechtenstein, Noruega, Suiza e Islandia, estados no miembros de la UE. Se debe agregar la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia el 1 de enero de 1995, abarcando prácticamente toda la Europa occidental. La primera década del siglo XXI, viene marcada por el establecimiento del euro como moneda única y la incorporación de nuevos estados miembros pertenecientes a la Europa central y oriental. El año 2007 marcó un punto de inflexión en la política europea, ya que se desestimó definitivamente la idea de una constitución europea, frenando el proceso de integración europea (Fernanda Penagos Forero et al., 2009). Los siguientes años se encuentran dominados por una situación delicada, debido a las repercusiones de la crisis financiera iniciada el 2008, el terrorismo dentro de las fronteras de la UE, la crisis migratoria, la voluntad de salida del Reino Unido y la preocupación por el cambio climático que tiene como consecuencia la aprobación del Pacto Verde Europeo (Unión Europea, n.d.). Otro de los grandes problemas a los que se enfrenta la comunidad europea es el auge de los partidos nacionalistas, llegando a obtener grandes resultados electorales, como es el caso de Austria en 2016 o Francia en 2015 (Perucca, 2020). Por lo que hace a la Unión Europea en la actualidad, se encuentra bajo un proceso de recuperación, tras sufrir el impacto de la pandemia, ocasionada por la COVID-19, la cual ha provocado una emergencia sanitaria y una desaceleración de la economía europea, además de la reaparición de las fronteras nacionales y la negación de la libre circulación en una Europa donde las fronteras no forman parte del ideario social de los europeos (Unión Europea, n.d.).

Al ser tan elevada la extensión de la Unión Europea, 4.233 millones de  $km^2$ , uno de los grandes retos a los que se enfrenta es la cohesión y la equidad territorial. El concepto de cohesión europea no es fácil de definir, ya que posee un carácter multidimensional, abarcando aspectos económicos, sociales y territoriales, promoviendo el desarrollo de sinergias entre éstos múltiples aspectos. Basándonos en el policentrismo como modelo de ordenación territorial de la UE, podemos apreciar tres niveles escalares en los que se divide el territorio: europeo/transnacional, nacional+transfronterizo/interregional y regional/local. Ante la diversidad territorial que posee el conjunto europeo nace la necesidad de solucionar las desigualdades regionales comunitarias, principalmente las longitudinales Norte-Sur (García Nicolás et al., 2011). Es bajo esta necesidad cuando aparece la Política Regional comunitaria, albergando como objetivo principal la reducción de las diferencias entre las regiones europeas

mediante el desarrollo económico específico de éstas y los sectores más afectados por el mercado único europeo (Unión Europea, 2009).

En los inicios de la CEE, la presencia de la Política Regional a nivel comunitario era prácticamente inexistente, pues únicamente Italia veía necesaria la creación de instrumentos a escala comunitaria. El resto de los países prefería tratar dichos temas desde un punto de vista nacional, ya que se veía como una pérdida de capital por parte de los países ricos en favor de las más pobres. En el Tratado de Roma la Política Regional es testimonial, haciendo referencia únicamente a las ayudas dadas a las regiones fronterizas alemanas, evidenciando la ideología predominante a la hora de firmar el tratado (Miranda Bonilla, 2001).

Tras el paso de los primeros años, la Política Regional comunitaria cobra fuerza como tema de debate, marcando la conferencia sobre las economías regionales de 1961 como hito en la historia, en la cual se declara la intención de promover la Política Regional comunitaria. En dicha conferencia Robert Marjolin, economista francés, afirmó que la expansión de la CEE no podría mantenerse sin solucionar cuatro grandes problemas regionales a través de la Política Regional comunitaria. Estos problemas eran las regiones subdesarrolladas, las regiones en procesos de reconversión, las regiones fronterizas y las áreas congestionadas (Talbot, 1977). El segundo de los hitos para la creación de las políticas comunitarias actuales es la aparición de expertos sobre políticas regionales de la CEE, dictaminando la intervención en tres tipos de regiones: regiones industriales en procesos de transformación o de industrialización antigua; regiones agrícolas de alta densidad; y regiones agrícolas de baja densidad agrícola. Es, desde este momento, cuando se adoptan soluciones de desarrollo regional pero desde una escala nacional, ejerciendo la CEE un papel coordinador. Finalmente, tras este largo proceso de creación, la Política Regional comunitaria inicia su largo recorrido, el cual llega hasta la actualidad. La creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) es aprobada por el Parlamento Europeo el 18 de marzo de 1975, definiendo tres categorías de proyectos aptos para recibir las ayudas procedentes del fondo: inversión en el sector industrial o de los servicios; proyectos de infraestructuras para el desarrollo industrial y de servicios; y proyectos relacionados con la construcción de infraestructuras en regiones montañosas. Todos estos programas debían cumplir las directrices impuestas por el Programa de Desarrollo Regional (PDR) (Miranda Bonilla, 2001).

Es tal el éxito y la importancia de las ayudas procedentes del FEDER, que se convierten en el eje vertebrador de la Política Regional comunitaria. La esencia primordial de estos fondos se mantiene en el tiempo, aunque sufre ciertas reformas, siendo la primera en 1979, la segunda en 1985 y después en 1989 con la reforma de los fondos estructurales. Con la firma del Tratado de Maastricht el 7 de febrero de 1992 la Política Regional europea sufre variaciones relevantes como la creación del Fondo de Cohesión, el cual estaba destinado a los países con una renta inferior a la media comunitaria para adoptar infraestructuras y estructuras para la nueva realidad de la Unión Monetaria Europea. Los estados beneficiados de estas nuevas medidas fueron España, Portugal, Grecia e Irlanda (Viñas, 2001).

El reparto de los FEDER se realiza a partir de los NUTS (Nomenclature of Territorial Units Statics). Éstas entidades regionales fueron creadas para poder homogeneizar las unidades regionales europeas por parte de Eurostat. Se decidió establecer una división en tres niveles jerárquicos: NUTS-1, NUTS-2 y NUTS-3, a partir de umbrales demográficos, aunque la incorporación de nuevos estados a la UE provocó que estos parámetros cambiasen para adaptarse a las divisiones regionales de cada uno de los países, siendo un ejemplo de dicha adaptación el caso español (Luis & Benedicto, 2014). Atendiendo a las necesidades de cada una de las regiones europeas, la UE ha ido realizando el reparto de los FEDER anualmente. Los países que más se han beneficiado históricamente de estos fondos son España (16%), Polonia (12%), Italia (10%), Alemania (9%) y Portugal (8%). Por lo que se refiere a los NUTS-2 que más fondos han recibido a lo largo del tiempo debemos destacar a Andalucía, con el primer puesto, seguido por dos regiones portuguesas, Norte y Centro, y dos regiones italianas, Campania y Sicilia (Comisión Europea, 2020).

La creación de los FEDER debe entenderse como una herramienta para fortalecer la cohesión territorial de la Unión Europea, disminuyendo las desigualdades regionales, centrándose, actualmente, en la investigación, las TIC, las pymes y el desarrollo de regiones fronterizas y en zonas periféricas y enmarcando estos objetivos dentro de las políticas europeas de desarrollo regional, basadas en la equidad territorial y el policentrismo, como vía para neutralizar un desarrollo desigual de las regiones comunitarias.

#### **4.- COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA HISPANO-LUSA**

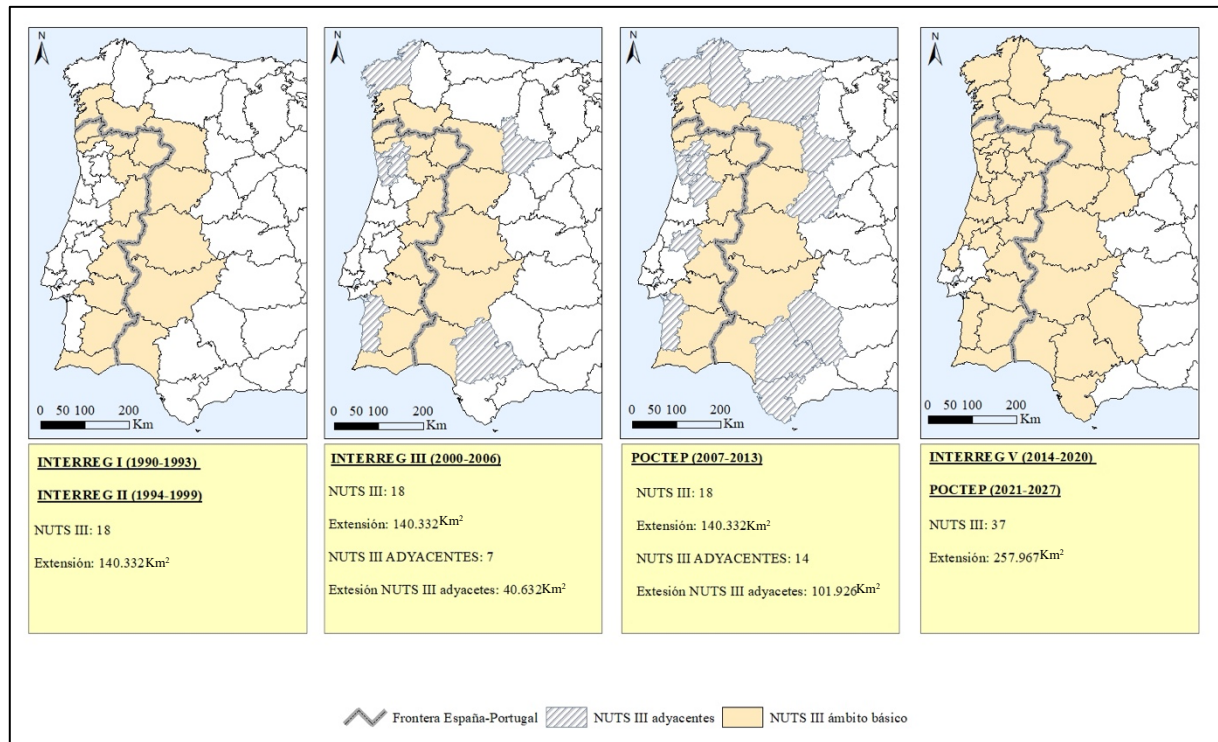
Desde el punto de vista de la cooperación transfronteriza, el concepto de frontera posee gran relevancia, la cual podemos definirla, según la R.A.E. como “línea que marca el límite exterior del territorio de un Estado, entendido como el espacio terrestre, marítimo y aéreo sobre el que ejerce su soberanía, lo que permite hablar de fronteras terrestres, marítimas y aéreas en función de la naturaleza física del espacio delimitado” (Real Academia Española, 2022). La frontera entre España y Portugal ha sufrido grandes cambios a lo largo de la historia, pudiéndose marcar la firma del Tratado de Amistad y Cooperación de 1977 como inicio de la cooperación internacional, que se plasma en un conjunto de cumbres anuales en las que se trataban temas relacionados con el espacio fronterizo. En 1986 ambos países entran en la Unión Europea, accediendo a fondos europeos para la cooperación transfronteriza y a la libre circulación impuesto por el acuerdo Schengen, cambiando la dinámica fronteriza entre los territorios hispano-lusos. Con la llegada de los FEDER los territorios fronterizos luso-españoles se incluyen en el programa INTERREG. De esta forma se inician los diferentes programas de cooperación transfronteriza con los nombres de INTERREG I (1990-1993), INTERREG II (1994-1999), INTERREG III (2000-2006), POCTEP (2007-2013), INTERREG V (2014-2020), y actualmente POCTEP (2021-2027). Los objetivos de estos programas siempre han estado enfocados hacia la disminución de las diferencias socioeconómicas con el resto regiones, tanto a nivel nacional como europeo (Sánchez-Élez, 2020).

Desde la aplicación del INTERREG I (1990-1993) hasta la actualidad, los límites de aplicación de dichos programas se han ampliado considerablemente, llegando a zonas propiamente no fronterizas. En el siguiente mapa podemos observar cómo estos límites han ido variando con el paso del tiempo desde el primero de los programas INTERREG hasta la actualidad. Como podemos apreciar durante los dos primeros períodos de intervención hay un total de 18 NUTS III, con una extensión de 140.322 km<sup>2</sup> afectando a regiones propiamente fronterizas o NUTS III de ámbito básico. A partir del año 2000 y la implementación del programa INTERREG III se incluyen a las regiones fronterizas los NUTS III adyacentes, los cuales van aumentando su número en el POCTEP 2007-2013. Los últimos dos programas, INTERREG V y POCTEP 2021-2027, marcan el final de las áreas adyacentes ya que desde este momento pasan a ser NUTS III de ámbito básico. La variación en los límites de las áreas de programación provoca una desvirtuación de la frontera, llegando a abarcar NUTS cercanos a las capitales estatales, tanto española como portuguesa, provocando un auge de la



competitividad entre las regiones para poder beneficiarse de los fondos FEDER (Márquez Domínguez et al., 2017).

Mapa 1: Evolución de las zonas de cooperación transfronteriza hispano-lusa desde INTERREG I a POCTEP 2021-2027.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de EUROSTAT.

#### 4.1.- POCTEP 2007-2013

El Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza Portugal-España 2007-2013, se extendió sobre 18 NUTS de ámbito básico, división de 2013, con una extensión de 140.332 km<sup>2</sup> y 14 NUTS adyacentes con una extensión de 10.926 km<sup>2</sup>. Este territorio alberga un gran número de población, con un total de 15,11 millones de habitantes (Márquez Domínguez et al., 2017). Al observar la selección de la zona subvencionada para la aplicación del plan podemos apreciar cómo el número total de NUTS III con calidad de adyacentes ha aumentado, evidenciando un cambio en la perspectiva desde la que se abarca la cooperación trasfronteriza. Una de las principales consecuencias que tiene este cambio de perspectiva, y con ella el abordaje de la frontera, es la pérdida de financiación transfronteriza per cápita con respecto a los planes anteriores. El aumento de las zonas adyacentes provoca la disminución de capital en

las zonas verdaderamente fronterizas, ya que éstas también pueden beneficiarse de los fondos FEDER (Martín-Uceda & Castañer, 2018).

El programa establece prioridades de programación organizadas en diferentes áreas de cooperación transfronteriza, específicamente cinco. Dichas áreas son Norte-Galicia, Norte-Castilla y León, Centro-Castilla y León, Centro-Extremadura-Alentejo y Alentejo-Algarve-Andalucía. Cada una de éstas áreas afecta a determinados NUTS III, quedando reflejado en la siguiente tabla.

Tabla 1: NUTS III de ámbito básico afectados por cada una de las áreas de cooperación

Área de Cooperación	NUTS III
Galicia-Norte de Portugal	Pontevedra, Minho-Lima, Ourense, Cávado y Alto Tras-os-Montes (sector norte)
Norte de Portugal-Castilla y León	Alto Tras-os-Montes (sector sur), Zamora, Douro y Salamanca
Región Centro y Castilla y León	Salamanca y Beira Interior Norte
Alentejo/Centro-Extremadura	Cáceres, Beira Interior Sul, Badajoz, Alto Alentejo, Alentejo Central y Baixo Alentejo (sector norte)
Alentejo/Algarve-Andalucía	Baixo Alentejo (sector sur), Algarve y Huelva

*Fuente: Elaboración propia a través de los datos del POCTEP 2007-2013 (Fondo Europea de Desarrollo Regional, 2011).*

Como hemos dicho con anterioridad, cada una de las áreas presenta diferentes ámbitos de prioridad según las necesidades de cada de las regiones. Antes de realizar un análisis de cada una de las zonas de cooperación y sus ámbitos de prioridad debemos conocer la situación en la que se encuentra la zona afectada por el plan de desarrollo regional.

Para poder llevar a cabo el objetivo de conocer la situación de la zona fronteriza se ha realizado síntesis de fortalezas y debilidades, así en la siguiente tabla resumen podemos apreciar las conclusiones extraídas de dicha matriz a partir de cuatro temas principales: el crecimiento económico, la protección ambiental, la mejora de la conectividad y la cooperación territorial.

Tabla 2: Cuadro resumen del análisis de contexto del POCTEP 2007-2013.

Crecimiento económico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de perfiles laborales relacionados con los ámbitos de la innovación y del desarrollo tecnológico</li> <li>• Estructura empresarial débil</li> </ul>
-----------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potencialidad de los sectores agroindustriales</li> <li>• Necesidad de la diversificación turística</li> </ul>
Protección ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contaminación de las aguas superficiales</li> <li>• Aguas residuales no tratadas</li> <li>• Necesidad de desarrollar infraestructuras para la prevención de riesgos naturales</li> <li>• Presión urbana en la zona sur de la frontera</li> </ul>
Mejora de la conectividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Despoblamiento de las zonas rurales, provocando la fragmentación del territorio</li> <li>• Éxito en el desarrollo del observatorio territorial transfronterizo</li> <li>• Red viaria con ejes de fuerte accesibilidad</li> <li>• Deficiencia en la red de transportes pública</li> <li>• Desarrollo de las energías renovables</li> </ul>
Cooperación territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inexistencia de la cooperación territorial a distintas escalas</li> <li>• Cooperación entre los centros de enseñanza superior de ambos estados</li> <li>• Crecimiento de las iniciativas culturales conjuntas</li> <li>• Ventajas competitivas en la puesta en marcha de estrategias empresariales comunes en espacios periféricos</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia a través de los datos del POCTEP 2007-2013 (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, 2011).*

La primera de las áreas de cooperación que vamos a analizar es Norte-Galicia, la cual divide los ámbitos generales en cuatro grandes grupos: cooperación en el ámbito del mar, internacionalización de las Pymes de la Eurorregión; Protección ambiental y desarrollo urbano sostenible; y fomento de la cooperación e integración social e institucional. Los principales temas que se abordan en el primero de los ámbitos de cooperación, relacionado con el ámbito del mar, son la calidad del mar, los recursos marinos, el sector alimentario, la biotecnología y nuevos productos, astilleros navales y náutica de recreo, cultura y turismo. El segundo de los ámbitos de cooperación, la internacionalización de las Pymes, tiene como objetivos prioritarios promover la intensificación y diversificación de las relaciones entre empresas y entre asociaciones empresariales, estimulación en la creación de ambientes favorables para la cooperación empresarial, científica y tecnológica, fomentar los procesos de innovación y desarrollo tecnológico realizados por instituciones de I+D, valorizar y promover los recursos turísticos. Por lo que hace a la protección ambiental y al desarrollo urbano sostenible, los

principales objetivos son proteger, integrar y promover los recursos naturales de los territorios transfronterizos, promover la sostenibilidad en espacios naturales y los recursos hídricos fronterizos. Finalmente, el último de los ámbitos, el fomento de la cooperación e integración social e institucional, pretende crear proyectos que estimulen y desarrollen servicios comunes, desarrollar una red compartida de equipamientos sociales, culturales y de ocio e intensificar la dinamización de la cooperación entre entidades a diferentes escalas (Fondo Europea de Desarrollo Regional, 2011).

La segunda de las áreas de cooperación es Norte-Castilla y León (parte occidental), la cual se organiza a través de cuatro ámbitos prioritarios: competitividad, promoción del empleo y desarrollo económico; protección ambiental y desarrollo urbano sostenible; consolidación de estructuras de comunicación; y fomento de la cooperación e integración social e institucional. Los temas seleccionados para el primero de los ámbitos prioritarios, competitividad, promoción del empleo y desarrollo económico, son la modernización de la estructura productiva, aumento de las inversiones de I+D, internacionalización de las Pymes, favorecer la transferencia tecnológica, puesta en valor del eje Duero y promoción del turismo natural y turismo rural. El segundo de los ámbitos prioritarios, protección ambiental y desarrollo urbano sostenible tiene como objetivos primordiales la mejora de la eficacia energética, promoción de la innovación ambiental, conservación del patrimonio histórico y prevenir los efectos de las catástrofes naturales. El tercer ámbito de cooperación presenta como temas principales la gestión de la cuenca hidrográfica del Duero, el urbanismo sostenible y planeamiento del espacio fronterizo y creaciones de redes intermodales. El último de los ámbitos de cooperación se basa en el fomento de la cooperación e integración social e institucional desarrollando proyectos con el objetivo de reforzar la cooperación entre entidades de la administración a diferentes escalas, desarrollar servicios comunes, promoción de la interacción cultural y social de las poblaciones rayanas y fomento de la utilización compartida en la red de equipamientos sociales, culturales y de ocio (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, 2011).

El área de cooperación formada por la Región Centro portuguesa y la parte occidental de la C.A. de Castilla y León española, parte de una localización privilegiada respecto al resto de áreas de cooperación, ya que las regiones que la componen se encuentran articuladas por grandes infraestructuras de transportes. La importancia de este factor provoca que los temas principales de este ámbito de cooperación se centren en el transporte y su logística, la Ordenación del Territorio, la innovación y desarrollo tecnológico, la puesta en valor del turismo y la

protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, 2011).

La siguiente área de cooperación está formada por las regiones de Centro, Alentejo y la C.A. de Extremadura, la cual presenta como ámbitos primordiales la cooperación territorial, la cooperación temática, la cooperación sectorial y la cooperación institucional. Por lo que hace a la cooperación territorial los principales temas son la valoración de las zonas fronterizas basándose en las políticas referentes a la Ordenación del Territorio, desarrollo regional y el desarrollo de redes de accesibilidad. La cooperación temática se basa en la promoción de las TICs, las energías renovables y el desarrollo tecnológico. Los proyectos enmarcados en la cooperación sectorial se basan en la mejora de la articulación transfronteriza a distintas escalas, desarrollo de las actividades empresariales, turísticas, agrarias y turísticas y la prevención de catástrofes naturales. En último lugar la cooperación institucional se centra en cumplir el proyecto GIT (Gabinetes de Iniciativas Transfronterizas), organizado a partir de tres núcleos; Mérida, Évora y Coímbra (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, 2011).

El área de cooperación más meridional, formada por las regiones portuguesas de Alentejo y Algarve y la parte occidental de la C.A. de Andalucía presenta tres ámbitos de cooperación. El primero de ellos se basa en la ordenación y la dotación de infraestructuras de la cuenca del Guadiana como eje vertebrador de ambos países. El segundo de los ámbitos tiene como objetivo la interacción de sistemas científicos y tecnológicos basado en la creación de I+D entre regiones. Finalmente, el último de los ámbitos de cooperación se basa en la profesionalización de las denominadas comunidades de trabajo, las cuales poseen un papel relevante en la creación de mercados estables eliminando el factor fronterizo (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, 2011).

Como resultado de los ámbitos de cooperación en cada una de las zonas podemos afirmar que el proyecto POCTEP 2007-2013 se articula en tres grandes ámbitos de cooperación prioritarios; la competitividad territorial basado en la internacionalización de las Pymes y la valorización de las infraestructuras generados de I+D; la sostenibilidad territorial, la cual se centra en la protección ambiental y el desarrollo urbano sostenible; ya por último, el tercer de los ámbitos de cooperación, está fundamentado en la cooperación trasfronteriza promoviendo la integración de las poblaciones rayanas.

El Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007-2013 recibió un total de 267.405.976 € procedentes del FEDER y 87.069.306 € de fondos privados y públicos de ambos países. Este presupuesto se organizó en cinco ejes prioritarios mediante los cuales se consolidan los ámbitos de cooperación citados anteriormente. El primero de los ejes de prioridad fue la cooperación y gestión conjunta para el fomento de la competitividad y la promoción del empleo; el segundo eje de prioridad abarca la cooperación y gestión conjunta en medio ambiente, patrimonio y gestión de riego. Los siguientes ejes son el eje de prioridad de cooperación y gestión conjunta en Ordenación del Territorio y accesibilidad, el eje de cooperación y gestión conjunta para la integración socioeconómica e institucional y el eje de prioridad de cooperación y gestión conjunta y la asistencia técnica al proceso de cooperación transfronteriza (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, 2011). La suma de los ejes prioritarios y los ámbitos de cooperación dan como resultado la planificación y realización de proyectos con el objetivo de favorecer el desarrollo regional de las zonas de cooperación.

#### **4.2.- INTERREG V-A ESPAÑA-PORTUGAL 2014-2020 (POCTEP)**

El programa de cooperación transfronteriza INTERREG V-A España-Portugal 2014-2020 (POCTEP) estuvo compuesto por un total de 37 NUTS III, división de 2013 todos ellos, de ámbito básico. El primero de los cambios que podemos percibir pues con respecto al plan anterior es la desaparición de los NUTS III de carácter adyacente, ya que todos pasan a ser de ámbito básico y por lo tanto con los mismos derechos de financiación, a pesar de no ser regiones propiamente fronterizas. El segundo de los cambios que percibimos es la nomenclatura del programa, pues en este caso se hace hincapié en la importancia de la Iniciativa INTERREG, remarcando el nivel de cooperación A. Esto es debido a que la Unión Europea divide el programa de cooperación transfronteriza en tres niveles: A, referido a cooperación transfronteriza de regiones contiguas; B, para cooperación transnacional a distintas escalas (nacional, regional y local); y el nivel C, destinado a la cooperación interregional (Mora Aliseda, 2005).

Este plan organiza sus ámbitos de cooperación alrededor de cinco grandes áreas de cooperación, las cuales coinciden con las del plan anterior. Estas áreas son Norte de Portugal-Galicia, Norte de Portugal-Castilla y León, Centro de Portugal-Castilla y León, Centro de Portugal-Extremadura-Alentejo y Andalucía-Algarve-Alentejo. Cada una de estas áreas de cooperación presenta ámbitos de cooperación específicos según sus necesidades.

A continuación podemos observar una tabla resumen referente al análisis de contexto reflejado en el plan. Hemos decidido dividir los resultados en cuatro grandes grupos, asemejándose así a la estructura mostrada en el plan anterior.

Tabla 3: Cuadro resumen del análisis del contexto de INTERREG V-A ESPAÑA-PORTUGAL 2014-2020 (POCTEP)

Crecimiento económico y tejido empresarial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leve recuperación económica, niveles alejados de la media europea</li> <li>• Productividad laboral por encima de la media europea</li> <li>• Fuerte presencia empresarial</li> <li>• Crecimiento del comercio exterior</li> <li>• Tasa de desempleo muy elevada, preocupación por el paro juvenil</li> <li>• Nivel formativo bajo del conjunto de trabajadores</li> </ul>
Factor demográfico e integración social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La densidad de población decrece con el paso de los años</li> <li>• Ruralización de la población</li> <li>• Reducción de las tasas de abandono escolar</li> <li>• Aumento desigualdad social, pobreza y exclusión social</li> </ul>
Medioambiente y sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevado patrimonio ambiental</li> <li>• Reducidas políticas contra el cambio climático</li> <li>• Aumento del uso de energías renovables, reduciendo las energías primarias</li> </ul>
Sistema regional de innovación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existencia de regiones moderadamente innovadoras</li> <li>• Actividad patentadora muy reducida</li> <li>• Implementación de nuevas tecnologías</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia a través de los datos de INTERREG V-A ESPAÑA-PORTUGAL (POCTEP) 2014-2020 (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, 2017).*

Como ya hemos avanzado anteriormente, cada una de las áreas que conforman el plan posee diferentes ámbitos de cooperación. La primera de las áreas está compuesta por la C.A. de Galicia y la Región Norte de Portugal. Esta zona está compuesta por ciudades intermedias como Pontevedra, Cávado o A Coruña y grandes áreas metropolitanas, como es el caso de Oporto. Esto contrasta con un interior conformado por una población mayoritariamente rural, siendo esto uno de los ámbitos de cooperación más relevantes en esta región. Uno de los ámbitos de cooperación primordiales se centra en la promoción de la competitividad productiva, la cual está muy por debajo de la media europea, centrada principalmente en el sector primario.

El último de los ámbitos de cooperación se centra en la reducción de la tasa de desempleo, la cual se encuentra muy por encima de la media europea, aumentando el riesgo de pobreza y de exclusión social (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, 2017).

La segunda de las áreas de cooperación se compone por la Región Norte de Portugal y la parte occidental de la C.A. de Castilla y León. El primero de los ámbitos de cooperación está relacionado con la solución de los problemas demográficos, destacando el carácter rural de la región (únicamente cabe considerar área intermedia a Salamanca) la pérdida de población y el envejecimiento. Otro de los problemas que se aborda en este ámbito es la elevada tasa de desempleo, en especial el paro juvenil. El segundo de los ámbitos de cooperación se centra en el aumento de la productividad laboral y en la promoción de la industrialización de las zonas fronterizas. La puesta en valor de la capacidad innovadora, especialmente en el territorio luso, forma parte del último ámbito de cooperación (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, 2017).

La zona formada por la parte de C.A. de Castilla y León y la Región Centro de Portugal conforman la tercera de las áreas de cooperación, la cual destaca por un elevado número de población rural, exceptuando Salamanca y Região de Aveiro. El primero de los ámbitos de cooperación está destinado a promover proyectos que ayuden a mitigar el elevado grado de envejecimiento y a reducir las tasas de desempleo, a pesar de encontrarse por debajo de la media europea. El segundo de los ámbitos de cooperación se centra en promover el emprendimiento empresarial, ya que se encuentra muy por debajo de la media europea, al igual que el desarrollo económico de la región (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, 2017).

La cuarta área de cooperación está compuesta por la Región Centro de Portugal, Extremadura y Alentejo. La reducida densidad de población y el elevado grado de envejecimiento son los principales problemas a los que se hace frente en el primero de los ámbitos de cooperación. El segundo de los ámbitos que debemos destacar es la promoción de la creación de I+D, ya que las tres regiones están consideradas las menos desarrolladas en la zona fronteriza hispano-lusa. Finalmente, el tercero de los ámbitos de cooperación está vinculado al fomento del tejido empresarial, el cual está formado principalmente por microempresas basadas en el sector primario, la construcción y la industria agroalimentaria (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, 2017).



El área de cooperación situada más al sur está formada por la C.A. de Andalucía, Alentejo y Algarve. Esta zona está compuesta por núcleos costeros de carácter intermedio, como Huelva, grandes áreas urbanas como es el caso de Sevilla y un interior ruralizado, siendo el sector sur de la región de Alentejo un ejemplo de esto. El primero de los ámbitos de cooperación se centra en el desarrollo de Alentejo, ya que tanto Andalucía como Algarve son consideradas regiones en transición, al contrario que la zona de Alentejo. El segundo de los ámbitos de cooperación se centra en el impulso del tejido empresarial, a pesar de contar con un 18% de la industria fronteriza y grandes zonas dinamizadoras del sector empresarial, específicamente la ciudad de Sevilla. Una de las grandes debilidades de esta zona es la inversión en I+D, motivo por el cual el tercero de los ámbitos de promoción se centra en este sector. Finalmente, el último de los ámbitos de cooperación tiene como objetivo la reducción de la tasa de desempleo, fomentando el dinamismo del mercado de trabajo (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, 2017).

El programa de cooperación transfronteriza INTERREG V-A España-Portugal 2014-2020 (POCTEP) posee un plan de financiación compuesto por la ayuda de la Unión Europea (FEDER) y la contrapartida nacional. La aportación de ambas partidas suma un total de 484.250.377 €, organizados en cinco grandes ejes prioritarios. El primero de los ejes en materia de financiación recibe el nombre de crecimiento sostenible a través de la cooperación transfronteriza para la prevención de riesgos y la mejora de la gestión de los recursos naturales. Éste tiene como objetivos principales la creación de un sistema de gestión de desastres naturales que aumente la velocidad y la eficacia, reforzar los proyectos en materia de prevención, la promoción de la movilidad sostenible y la implementación de energías renovables y la puesta en valor de determinadas tipologías turísticas como el turismo de naturaleza. El segundo de los ejes que más fondos recibe está dedicado al crecimiento inteligente a través de la cooperación transfronteriza para el impulso de la innovación. Las direcciones principales de este eje son la consolidación de los ámbitos científicos y tecnologías potencialmente competitivas, la promoción de las capacidades del I+D y su orientación hacia los sectores tradicionales que conforman el tejido industrial, el fomento de las áreas de conocimiento y la investigación en temas como las TIC y las tecnologías ambientales. El tercer eje prioritario recibe el nombre de crecimiento integrador a través de la cooperación transfronteriza a favor de la competitividad empresarial, fomentando la creación de nuevas empresas, mejorando las opciones de financiación y la consolidación de la actividad económica tradicional fomentando nuevas actividades que permitan el aumento competitivo de la zona de cooperación transfronteriza. El

cuarto eje prioritario de cooperación se basa en la mejora de la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública a través de la cooperación transfronteriza. Los principales objetivos de este eje son la consolidación de la desfronterización de la frontera entre España y Portugal y la mejora de la calidad de vida de los habitantes fronterizos. En último lugar, el quinto eje prioritario de cooperación se centra en la asistencia técnica, promoviendo la creación de estructuras de gestión fuertes, asegurando el cumplimiento de los requisitos de cooperación e informando a la población y empresas del apoyo brindado por parte de plan (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, 2017). Estos ejes permiten una articulación de los fondos de cooperación mediante los cuales se produce un proceso de desarrollo de estas regiones transfronterizas.

#### **4.3.- POCTEP 2021-2027**

El Programa de Cooperación Transfronteriza España Portugal (POCTEP) 2021-2027, está vinculado a la línea fronteriza entre ambos estados, con un total de 1.234 km de longitud. Este espacio está conformado por un total de 37 NUTS de ámbito básico con una extensión de 257.967 km<sup>2</sup>, lo cual representa el 93,3% del territorio nacional de Portugal y el 33% español (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, 2021a). Uno de los elementos característicos de este espacio es el carácter periférico que tiene, ya que está situado al extremo suroeste de Europa, además de la propia desconexión con el resto de la Península Ibérica. Una de las grandes problemáticas a las que tiene que hacer frente este espacio es la baja densidad de población en zonas interiores, el predominio del territorio rural, la débil red de ciudades en las regiones más cercanas a la frontera y el progresivo envejecimiento de la población (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, 2021b).

Al igual que en los planes anteriores, las áreas de cooperación son cinco y están formadas por las mismas regiones. La primera de ellas es Norte de Portugal-Galicia, Norte de Portugal-Castilla y León, Centro de Portugal-Castilla y León, Centro de Portugal-Alentejo-Extremadura, y finalmente, Alentejo-Algarve-Andalucía.

Para poder realizar un análisis de las directrices del plan necesitamos conocer la situación en la que se encuentra la región fronteriza. Es por este motivo que se ha procedido a realizar el siguiente cuadro resumen de dicho plan, dividido en seis grandes temáticas.

Tabla 4: Cuadro resumen del análisis de contexto del POCTEP 2021-2027

Demografía, capital humano y mercado de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descenso de la tasa de abandono escolar</li> <li>• Problemática demográfica, debido al carácter periférico y rural</li> <li>• Diferencias demográficas entre interior y litoral</li> <li>• Población envejecida</li> <li>• Baja densidad de población</li> <li>• Elevada brecha de género</li> </ul>
Economía, tejido productivo y digitalización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortaleza del sector industrial en la zona de cooperación</li> <li>• Reducida brecha digital</li> <li>• Elevada aportación del sector turístico a la economía</li> <li>• Reducido tamaño del tejido empresarial y problemas de acceso a financiación</li> <li>• Bajos niveles de diversificación económica</li> </ul>
Investigación y desarrollo tecnológico e innovación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intensificación de la inversión en I+D, aunque sigue siendo baja</li> <li>• Tendencia decreciente de pymes</li> <li>• Menor aportación a la tasa de empleo de actividades industriales de alta y media tecnología</li> </ul>
Territorio, recursos endógenos y medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alto valor ecológico de los espacios naturales</li> <li>• Elevada riqueza patrimonial</li> <li>• Reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)</li> <li>• Territorio muy seco con elevado consumo de agua</li> </ul>
Cohesión social, acceso a servicios públicos y movilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de los desequilibrios</li> <li>• Alta eficiencia de la red de carretas</li> <li>• Enclave estratégico para la conexión portuaria</li> <li>• Red ferroviaria deficitaria</li> </ul>
Gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tradición de cooperación consolidada</li> <li>• Escasa relación entre agentes públicos y privados.</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia a través de los datos del POCTEP 2021-2027 (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, 2021a).*

Como en los casos anteriores el proyecto de cooperación se organiza a partir del plan de financiación repartido en grandes ejes de prioridad. El cómputo de esta financiación es la suma de las contribuciones de la UE y las contribuciones nacionales, con un total de 427.496.968 €. Al igual que en los casos de los dos planes analizados con anterioridad, los fondos son repartidos entre los ejes de prioridad, siendo cinco en este caso.

El primero de ellos pretende crear “una Europa más inteligente” promoviendo una transformación económica innovadora e inteligente. Para cumplir este objetivo se fortalecerán las relaciones entre el tejido empresarial de la zona fronteriza y los agentes que componen el sistema de I+D+i. Uno de los grandes problemas que se intentará solucionar a partir de este eje es el desequilibrio de innovación entre las diferentes regiones que conforman el plan. La consolidación del sector industrial hacia una industria moderna, lograr la transformación digital y aumentar el gasto en I+D son otros de los objetivos que se pretenden lograr a través de la financiación de este eje prioritario (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, 2021c).

El siguiente de los ejes de prioridad se centra en “una Europa más verde y baja en emisiones de carbono”, promoviendo la transformación energética, la adaptación al cambio climático y la gestión de riesgos. Los objetivos principales para poder alcanzar dicho propósito son la reducción de emisiones de GEI, el incremento del uso de las energías renovables, implementación de modelos de desarrollo sostenible y cambios en el uso del agua como la racionalización de consumo y la implementación de sistemas de abastecimiento eficientes. Este último objetivo hace referencia a los fuertes problemas de sequía que atraviesa esta región, al igual que riesgos de inundaciones e incendios forestales (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, 2021c).

El tercero de los ejes prioritarios tiene como denominación, “una Europa más conectada”, mejorando la movilidad y la conectividad regional a través de las TIC. Dicho eje tiene como objetivo promocionar la red de carreteras, aumentar la disponibilidad de aeropuertos en la zona fronteriza ya que los dos con carácter internacional se encuentran en el Sur (Sevilla y Faro), reducir la desconexión de las zonas portuarias al corredor atlántico y promocionar el desarrollo de nuevos métodos de transporte sostenibles como los vehículos eléctricos o la utilización de energías renovables para los transportes urbanos. Uno de los grandes problemas que pretende solucionar este eje es la desconexión del territorio rayano en el ámbito ferroviario, esto es, la cooperación de ambos países para crear una red ferroviaria eficiente que conecte ambos estados comunitarios (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, 2021c).

El cuarto de los ejes de prioridad recibe el nombre de “una Europa más social”, mediante la aplicación del pilar europeo de los derechos sociales. Los problemas principales a los que pretende hacer frente este eje es el progresivo envejecimiento de la población y la baja densidad poblacional. Además, pretende aumentar el número de habitantes con niveles medios y altos de

educación, reducir la tasa de abandono escolar, al igual que la brecha de género en el mercado laboral. En cuanto al quinto de los ejes tiene como objetivo una “Europa más próxima a los ciudadanos” fomentando el desarrollo integrado y sostenible de zonas rurales, urbanas y litorales (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, 2021c).

En cuanto a la financiación, el eje número tres recibe el mayor número de fondos, seguido del quinto, el primero y el segundo. Gracias a esta financiación se van a llevar a cabo proyectos con el fin de alcanzar los objetivos marcados por los ejes en los próximos años hasta 2027.

Como conclusión de este epígrafe, se ha realizado la siguiente tabla en la cual quedan reflejados los presupuestos, al igual que, las superficies totales de los NUTS III de ámbito básico de cada una de las Iniciativas INTERREG comentadas. Además, en la última columna podemos apreciar la relación entre el presupuesto y la superficie territorial de ámbito básico. Como ya hemos avanzado, con la sucesión de planes se ha ido aumentando la zona de cooperación de ámbito básico provocando un descenso de la capacidad de financiamiento a las áreas propiamente fronterizas, ya que como mayor territorio menor es la ratio presupuestal por cada uno de los km<sup>2</sup>.

Tabla 5: Comparativa del esfuerzo en cooperación territorial transfronteriza hispano-lusa 2007-2027

	Recursos económicos (€)	Superficie NUTS III ámbito básico (km <sup>2</sup> )	Ratio €/km <sup>2</sup>
POCTEP 2007-2013	354.475.282	140.332	2.525
INTERREG 2014-2020	484.250.377	257.967	1.877
POCTEP 2021-2027	427.496.968	257.967	1.657

*Fuente: Elaboración propia a través de los datos del POCTEP 2007-2013 (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, 2011), INTERREG V-A ESPAÑA-PORTUGAL (POCTEP) 2014-2020 (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, 2017), y POCTEP 2021-2027 (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, 2021a).*

## **5.- EL PAPEL DE LAS EUORREGIONES EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA**

### **5.1.- Las áreas de cooperación transnacionales**

La cooperación transfronteriza (CTF), en inglés Cross Border Cooperation (CBC) es uno de los elementos más representativos a la hora de hablar de las nuevas políticas europeas en relación a la cohesión y equidad territorial. Estas dinámicas han tenido y tienen una elevada importancia en la constitución del territorio europeo como lo conocemos en la actualidad, teniendo la desfronterización de estados como concepto clave. La CTF otorga relevancia a la integración de los estados miembros de la Unión Europea, en gran medida debido a ese sentimiento que ya aparece en la creación de la comunidad europea, de unidad y de creación de una región supranacional sobre la cual vincular a las naciones europeas. Con la premisa de cumplir este objetivo, la Unión Europea crea diferentes planes y políticas de CTF, las cuales se plasman con la constitución de áreas de cooperación transnacional.

A lo largo de la historia, y más especialmente en el continente europeo, las fronteras han sido percibidas como espacios negativos, ya que, en una gran cantidad de ocasiones, eran escenarios de conflictos bélicos. Con el final de la Segunda Guerra Mundial y la creación de los primeros antecedentes de la UE, surge ese sentimiento de unidad y de cohesión territorial entre estados fronterizos. Los primeros indicios de CTF podemos encontrarlos en la creación del acuerdo de cooperación entre Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo, denominado Benelux. Otra de las primeras demostraciones de CTF es la denominada Agrupación Escandinava la cual se constituyó en 1952 por los países de Dinamarca, Noruega, Suecia, Finlandia e Islandia. La creación de la Euroregión, se produjo en 1958 en la primera conferencia transfronteriza entre los municipios de Enschede (Holanda) y Gronau (Alemania). En 1963 se crea la Regio Basiliensis, integrando territorios de Suiza, Francia y Alemania (Salgado, 2009). Con el paso del tiempo, el avance de la CTF y la adaptación de ésta a las nuevas realidades de la Unión Europea, la eurorregión ha pasado a ser la herramienta comunitaria más relevante en materia de cooperación e integración de territorios fronterizos, constituyendo una nueva realidad para el conjunto europeo, provocando un desvanecimiento de las fronteras, la supraestatalidad y la cooperación a distintas escalas, tanto a nivel regional como local.

La importancia de las eurorregiones en la consolidación de la Europa actual es vital, ya que gracias a ellas se han podido unir territorios fronterizos donde la frontera actuaba como un

elemento de barrera entre dos territorios vecinos que en su gran mayoría compartían historia, cultura y región geográfica. Es de esta manera gracias a la cual se ha logrado el objetivo de integrar el territorio europeo tanto a nivel supraestatal, nacional, regional y local, bajo un gobierno comunitario con grandes similitudes al movimiento federalista norteamericano (Salgado & Varela Álvarez, 2011). Estas iniciativas y las nuevas tendencias políticas han provocado que donde había territorios y poblaciones sin relación entre sí y sin ninguna conexión, vayan surgiendo espacios completamente vertebrados donde se están llevando a cabo una gran cantidad de proyectos para consolidar una región donde el factor fronterizo pierda la relevancia que ha tenido históricamente (Salgado, 2009).

Centrándonos en el ámbito de las eurorregiones, podemos definir las como espacios o entidades con una vinculación a espacios fronterizos, incluyendo regiones o estados en su conjunto. Además podemos establecer que deben cumplir tres premisas importantes: cubrir un territorio transfronterizo con un determinado número de población, voluntad de cooperación entre ambas partes y una estrategia conjunta en materia política. Siguiendo estas tres premisas podemos localizar 49 eurorregiones activas en el territorio comunitario europeo.

Tabla 6: Listado de las eurorregiones activas.

<b>Nombre de la Eurorregión</b>	<b>Países que la conforman</b>	<b>Año de creación</b>
Eurorregión Benelux-Middengrbied	Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo	1948
Euregio	Alemania y Países Bajos	1958
Consejo de Calotte Norte	Finlandia, Noruega y Suecia	1971
Consejo de Kvarken	Finlandia, Noruega y Suecia	1972
Eurorregión Rin-Waal	Alemania y Países Bajos	1973
Eurorregión Mosa-Rin	Alemania, Bélgica y Países Bajos	1976
Comité Centro-Norte	Finlandia, Noruega y Suecia	1977
Eurorregión Ems-Dollart	Alemania y Países Bajos	1977
Comité de las Islas Archipiélago	Finlandia y Suecia	1978
Eurorregión ARKO	Noruega y Suecia	1978
Eurorregión Rin-Mosa-Norte	Alemania y Países Bajos	1978
Eurorregión Bornholm y Escania Sudoeste	Dinamarca y Suecia	1980
Eurorregión Østfold-Bahusia/Dalia	Noruega Suecia y Polonia	1980
Consejo del Valle del Rio Tornio	Finlandia y Suecia	1987
Eurorregión Scheldemonde	Bélgica, Francia y Países Bajo	1989
Eurorregión Neisse	Alemania, Polonia y Republica Checa	1991
Eurorregión Danubio	Bulgaria y Rumania	1992
Eurorregión Elba/Labe	Alemania y República Checa	1992

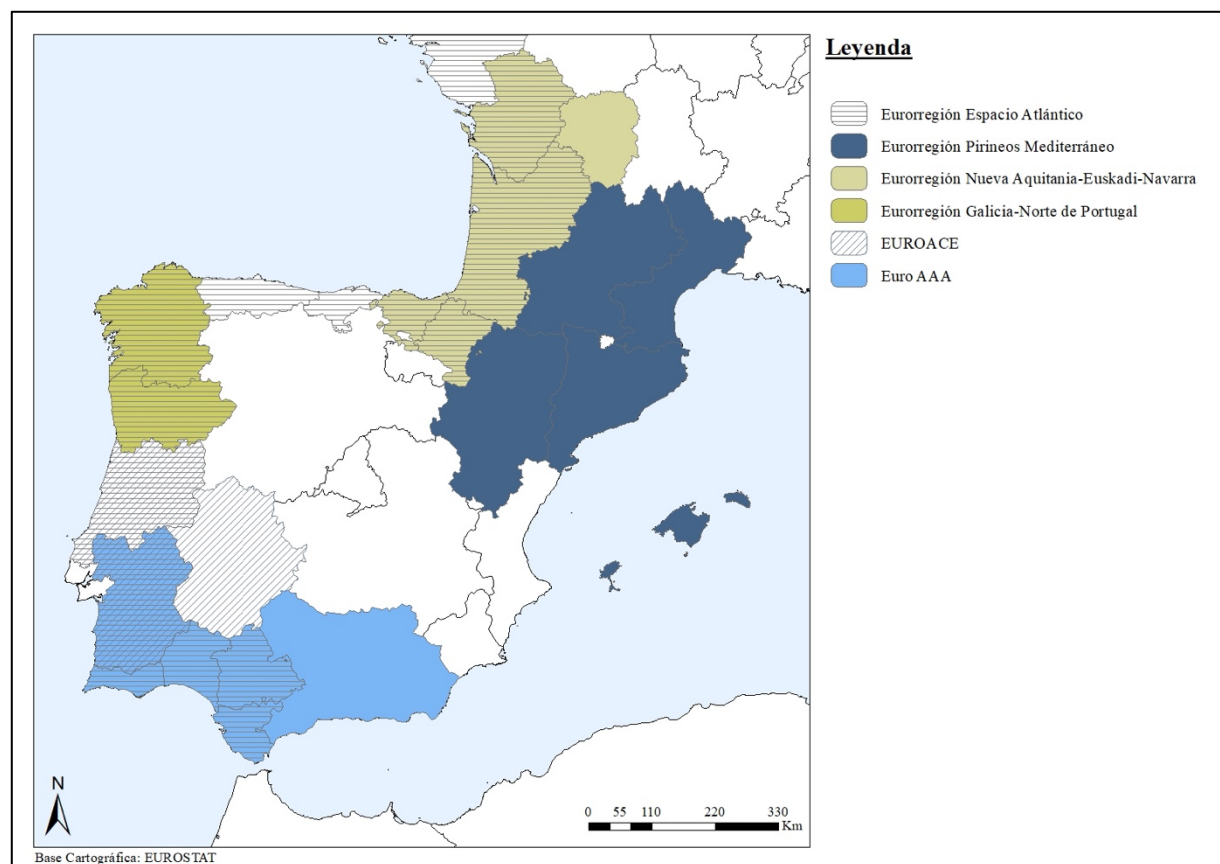
Euroregión Spree-Neisse-Bober	Alemania y Polonia	1992
Euroregión Montañas Ore	Alemania y República Checa	1992
Euroregión Egrensis	Alemania y República Checa	1993
Euroregión Pro Europa Viadrina	Alemania y Polonia	1993
Euroregión Salzburgo-Berchtesgadener-Traunstein	Alemania y Austria	1993
Barents Consejo Euro-Ártico	Finlandia, Noruega, Rusia y Suecia	1993
Euroregión de los Cárpatos	Hungría, Polonia, Rumanía, Eslovaquia y Ucrania	1993
Euroregión Montes Tatras	Polonia y Eslovaquia	1994
Euroregión Sar-Lor-Luxemburgo-Rin	Alemania, Francia y Luxemburgo	1995
Euroregión Pomerania	Alemania, Dinamarca, Polonia y Suecia	1995
Euroregión TriRhena	Alemania, Francia y Suiza	1995
Euroregión BUG	Bielorrusia, Polonia y Ucrania	1995
Euroregión Insubrica	Suiza e Italia	1995
Euroregión Glacensis	Polonia y República Checa	1996
Conferencia Internacional del Lago Constanza	Alemania, Austria y Suiza	1997
Euroregión Danubio-Kris-Mures-Tisza	Hungría, Rumanía, Serbia y Montenegro	1997
Euroregión Mesta-Nestos	Bulgaria y Grecia	1997
Euroregión Via Salina	Alemania y Austria	1997
Euroregión Nieman	Bielorrusia, Lituania y Rusia	1997
Euroregión Inntal	Alemania y Austria	1998
Euroregión Tirol-Alto Adigio-Trentino	Austria e Italia	1998
Euroregión Silesia	Polonia y República Checa	1998
Euroregión Oeste/Panonia Oeste	Austria y Hungría	1998
Euroregión Praded	Polonia y República Checa	1998
Euroregión Zugspitze-Wetterstein-Karwende	Alemania y Austria	1998
Euroregión Báltica	Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia, Rusia y Suecia	1998
Euroregión Espacio Atlántico	España Francia, Reino Unido, Portugal e Irlanda	1999
Euroregión Pomoraví-Záhorie-Weinviertel	Austria, Eslovaquia, República Checa	1999
Helsinki-Tallinneuregio	Finlandia y Estonia	1999
Euroregión Cárpatos Blancos	Eslovaquia, República Checa	2000
Carelia euregio	Finlandia y Rusia	2000
Euroregión Montañas Beskidy	Eslovaquia, Polonia y República Checa	2000
Euroregión Dobrava	Polonia y República Checa	2001
Euroregión Bosque Bialowieza	Bielorrusia y Polonia	2002
Euroregión Silva Nortica	Austria y República Checa	2002



Eurorregión Belasica	Bulgaria, Grecia y Macedonia del Norte	2003
Eurorregión Pirineos Mediterráneo	España y Francia	2004
Eurorregión Galicia-Norte de Portugal	España y Portugal	2008
Eurorregión EUROACE, Alentejo-Extremadura	España y Portugal	2009
Eurorregión Alentejo-Algarve-Andalucía	España y Portugal	2010
Eurorregión Nueva Aquitania Euskadi Navarra	España y Francia	2011

*Fuente: Márquez Domínguez, 2021.*

Mapa 2: Ámbito territorial de las eurorregiones ibéricas.



*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Márquez Domínguez, 2021.*

Actualmente existen seis eurorregiones conformadas a partir de regiones españolas, tres junto a regiones portuguesas (Euro AAA, EUROACE y Eurorregión Galicia-Norte de Portugal), dos situadas en la frontera francesa (Eurorregión Nueva Aquitania-Euskadi-Navarra y Eurorregión Pirineos Mediterráneo) y una que transcurre a lo largo de toda la fachada atlántica del continente europeo (Eurorregión Espacio Atlántico).

Las eurorregiones se presentan como una herramienta para llevar a cabo el proceso de integración europeo mediante la desactivación de las fronteras, provocando una convivencia y una cooperación entre territorios enfrentados históricamente. A pesar de la relevancia que presentan debemos hacer hincapié en la cantidad eurorregiones que se encuentran inactivas según el listado proporcionado por la UE, en el cual aparecen un total de 343 entidades de cooperación, de las cuales solo 49 hemos considerado activas (Durà Guimerà *et al.*, 2018). Es innegable la funcionalidad de estas regiones en materia de Ordenación del Territorio y de cohesión territorial, sí bien, a pesar de ello, debemos preguntarnos si realmente éstas solucionan las demandas de los europeos y mejoran su calidad de vida.

## **5.2.- Estrategia Territorial Europea (ETE)**

La Estrategia Territorial Europea (ETE) es un documento que tiene como objetivo crear un marco común en materia de Ordenación del Territorio, además de orientar las políticas comunitarias de la UE. El motivo principal por el que surge esta herramienta es la diversidad territorial que conforma el continente europeo en un espacio geográfico tan reducido. Dicha diversidad no debería dificultar el proceso de equidad territorial entre las diferentes regiones, pero a su vez no debe provocar una pérdida de las particularidades territoriales y culturales de cada uno de estos espacios.

La consolidación de la ETE no llegó hasta la Conferencia de Potsdam en 1999, momento en el cual queda aprobada. No obstante, anteriormente, la UE había llevado a cabo tratados con una gran influencia en la dimensión territorial. Los tratados más importantes en este ámbito anteriores a la ETE son la política comunitaria de competencia, las redes transeuropeas (RTE), los fondos estructurales, la Política Agrícola Común (PAC), la política de medio ambiente, la política de investigación y desarrollo tecnológico (I+D) y las actividades de préstamo del Banco Europeo de Inversiones (BEI) (Comisión Europea, 1999).

La aplicación de políticas comunitarias diferentes en cada una de las regiones provoca que no se logre el objetivo de equidad y cohesión territorial planteado por la Unión Europea. Es por este motivo por el que la ETE presenta tres grandes objetivos para llevar a cabo un desarrollo territorial eficiente. El primero de estos objetivos es desarrollar un sistema urbano policéntrico con la sinergia entre espacios rurales y urbanos. El siguiente de los objetivos tiene como eje prioritario fomentar las estrategias integradas en las redes de transporte, permitiendo

un acceso equilibrado a las infraestructuras y al conocimiento. Finalmente, el tercero de los objetivos pretende desarrollar y proteger el medio natural y el patrimonio cultural. En el caso del primero de los objetivos, cobra importancia con la incorporación de países del Sur de Europa primeramente y con la anexión posterior de los países del Este. Con el fin de cumplir este objetivo, la UE se centra en llevar a cabo diversas políticas, entre las cuales podemos destacar el refuerzo de grandes áreas de integración económica, incluyendo las áreas periféricas mediante estrategias de desarrollo transnacional, incentivo de un sistema más equilibrado y policéntrico de regiones metropolitanas a través de la creación de *clústers* y una red de transportes eficiente que apueste por la diversificación económica, la inclusión de las zonas rurales periféricas de grandes ciudades en los planes de desarrollo territoriales de las propias urbes, la promoción del marco de cooperación transfronteriza y transnacional tanto de los espacios rurales como urbanos y la mejora de las conexiones, no sólo Norte-Sur en la Europa central y oriental, sino también Oeste-Este en la Europa septentrional (Comisión Europea, 1999).

El segundo de los objetivos de la ETE pretende fomentar estrategias integradas en las redes de transporte, permitiendo un acceso equilibrado a las infraestructuras y al conocimiento. El cumplimiento de este objetivo está vinculado a la aplicación de políticas como las siguientes por parte de la UE: mejora de las redes de transporte secundarias y creación de un sistema regional de transportes público, distribución equitativa de los puertos y aeropuertos internacionales por todo el territorio comunitario, mejora de las redes de transporte en las regiones periféricas y ultraperiféricas, creación de redes intermodales en el transporte de mercancías, promoción de la innovación y de la investigación, aumento de la importancia de las PYMES como claves para el desarrollo económico sostenible y creación de centros de enseñanza superior e investigación (Comisión Europea, 1999).

En último lugar, el tercero de los objetivos en los que se fundamenta la ETE, es el desarrollo y la protección del medio natural y del patrimonio cultural de las regiones europeas. Las políticas destinadas al cumplimiento de este objetivo consisten en la creación de redes ecológicas europeas como es el caso de la red Natura 2000, creación de estrategias para zonas protegidas, incrementar la protección de los suelos, aumentar la protección de riesgos naturales, creación de sistemas urbanos donde la dependencia de las energías no renovables sea menor, gestión de los recursos hídricos a partir de la cooperación transnacional y transregional, recuperación de las grandes zonas húmedas europeas, valoración de los paisajes culturales,

promoción de estrategias para conservar el patrimonio cultural y construcciones de nuevos edificios con una elevada riqueza arquitectónica (Comisión Europea, 1999).

A través de estos tres objetivos la Unión Europea logra articular una estrategia para llevar a cabo un desarrollo territorial basado en las sinergias entre las diferentes regiones europeas con tres grandes fines, como son la cohesión, el desarrollo sostenible y la competitividad territorial a partir, a su vez, de tres objetivos basados en el equilibrio, la protección y el desarrollo (Mora Aliseda & Pimienta Muñiz, 2003).

La aplicación de la ETE debe evitar la superposición de competencias entre organismos de diferentes escalas administrativas. La implementación de las políticas, citadas con anterioridad, deben gestionarse a partir de la cooperación horizontal (instituciones competentes en materia de Ordenación del Territorio) y la cooperación vertical (escala comunitaria, transnacional/nacional y regional/local) (Comisión Europea, 1999). Esta política territorial debe prescindir de cualquier lastre que pueda frenar el desarrollo de las regiones y dificultar la cohesión europea. Es por este motivo que la difuminación de las fronteras cobra tanta importancia en la nueva estrategia territorial de la Unión Europea.

La importancia de la ETE para la ordenación territorial europea es innegable, sí bien, a pesar de esto, la realidad en la que se encuentra inmersa la sociedad actual de la Unión no es la misma que la del momento en la que se firmó dicha estrategia (1999). Por este motivo, a lo largo de los años, se han ido desarrollando documentos complementarios con el objetivo de adaptar la ETE a las necesidades más recientes de la UE. Estos nuevos documentos suponen una revisión del plan estratégico inicial, adaptándolo a una nueva realidad, siendo el más reciente la Agenda Territorial 2030. Esta ampliación se centra en mitigar los efectos del cambio climático, los desequilibrios sociales y territoriales y el impacto de la COVID-19, además de promover el desarrollo sostenible. Para lograr estas premisas la Agenda Territorial 2030 se basa en dos grandes objetivos: hacer una Europa más justa y más verde. En torno a cada uno de estos objetivos se organizan tres prioridades, siendo una Europa más equilibrada, funcional e integradora las prioridades del primero de los objetivos. En el caso de una Europa más verde, sus principales ejes son la calidad de los ecosistemas, la economía circular e infraestructuras sostenibles que permitan la conectividad tanto digital como física (Farinós-Dasí, 2021).

La aplicación de políticas territoriales a diferentes escalas y coordinadas entre sí es de vital importancia para lograr uno de los grandes objetivos, que ya se planteó en el momento de la creación de la Unión Europea, como es la equidad territorial en el espacio europeo. La desaparición de los desequilibrios entre las diferentes regiones de Europa y de los efectos de las áreas periféricas son los grandes ejes prioritarios en materia de Ordenación del Territorio a los que la Unión Europea debe hacer frente.

### **5.3.- Origen y situación actual de la Euroregión Alentejo-Algarve-Andalucía (AAA)**

El espacio fronterizo luso-andaluz es una de las áreas del continente europeo donde mayor importancia ha tenido la cooperación transfronteriza históricamente. En los últimos años los gobiernos de ambos países han establecido acuerdos y planes para lograr un correcto desarrollo en la CTF. Una de las medidas más relevantes fueron las firmas de las Comunidades de Trabajo (CT), las cuales tenían un ámbito de aplicación territorial de NUTS-II y actuaban en temas de carácter medioambiental, infraestructuras, sociedad y economía. El 27 de julio de 1995, en la ciudad de Sevilla, se formalizó la creación de la primera CT en el ámbito luso-andaluz, recibiendo el nombre de Comunidad de Trabajo Andalucía-Algarve. Tras el éxito de esta primera iniciativa, el 25 de enero de 2001 se firmó el Protocolo de Cooperación Andalucía-Alentejo, tras el cual se procedió a la creación de la Comunidad de Trabajo Andalucía-Alentejo. Con el objetivo de uniformar ambas entidades y los objetivos de las diferentes CT, se crea, en 2003, el Gabinete de Iniciativas Transfronterizas Andalucía-Algarve-Alentejo (GIT AAA). Estas entidades conforman los antecedentes más cercanos a la actual Euroregión, la cual se constituye el 5 de mayo de 2010 en la ciudad portuguesa de Faro con el nombre de Euroregión Alentejo-Algarve-Andalucía (Márquez Domínguez, *et al.*, 2017a). La formación de este organismo supone la creación de una Comunidad de Trabajo tripartita y no una AECT, de forma que no posee capacidad legislativa sobre el territorio que la conforma.

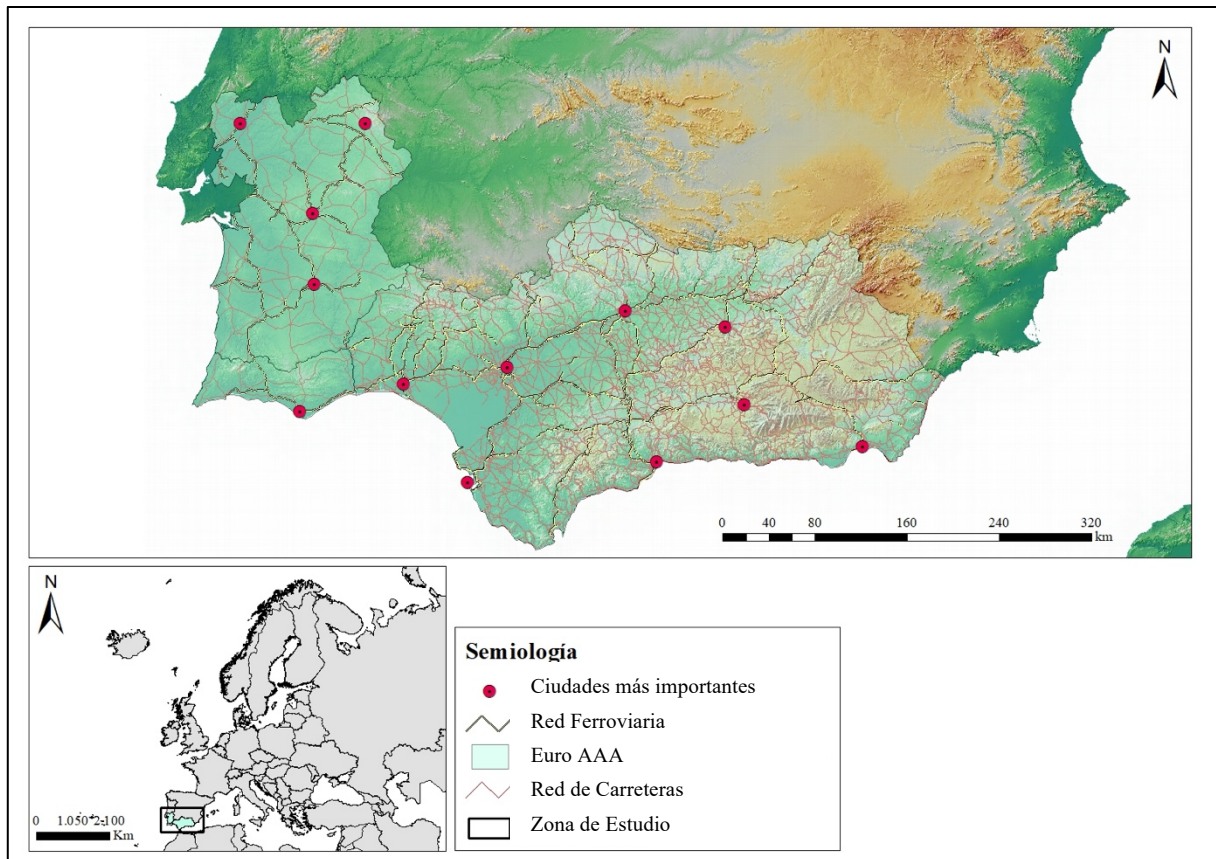
La Euroregión-AAA presenta una localización estratégica en el Sur de la península Ibérica y Europa, estando afectada por el fenómeno de espacio periférico, además de encontrarse entre la fachada atlántica y la mediterránea, y presentarse como la puerta entre el continente europeo y África. Las dimensiones de esta Euroregión son de aproximadamente 120.000 km<sup>2</sup>, suponiendo el 21% de la superficie de la península Ibérica, repartidos entre la C.A. española de Andalucía y las regiones portuguesas de Algarve y Alentejo (INTERREG España-Portugal, 2022d).

Andalucía es la región más extensa que conforma la Euroregión con una superficie de 87.868 km<sup>2</sup>, limitando al oeste con Portugal, al norte con Extremadura y Castilla-La Mancha, Murcia al este y Marruecos al sur, conformando una de las fronteras intercontinentales de la Unión Europea. Las principales unidades estructurales de este territorio español son el valle del Guadalquivir, las cadenas montañosas de mediana altura como el Sistema Bético o Sierra Morena y la cordillera de Sierra Nevada, donde se encuentran las mayores elevaciones de toda la península. El curso fluvial más importante es el Guadalquivir, conformando un eje a lo largo de Andalucía desde su nacimiento en la Sierra de Cazorla, a su desembocadura en el Parque Nacional de Doñana. Una de las particularidades del territorio andaluz son los 900 km de costa, bañados por el océano Atlántico y por el Mar Mediterráneo. Las ciudades más importantes que nos encontramos en el territorio andaluz son Sevilla, Huelva, Cádiz, Málaga, Granada, Jaén y Almería, todas ellas capitales de provincia (INTERREG España-Portugal, 2022a).

La Región de Alentejo se sitúa en la zona sur del país luso, limitado al sur con la región del Algarve, al norte con el río Tajo, al oeste con el océano Atlántico y al este con el río Guadiana y las CCAA de Extremadura y Andalucía. Posee una superficie total de 27.276 km<sup>2</sup>, conformada por un litoral con grandes playas y acantilados escarpados y un interior dominado por terrenos llanos. En lo que se refiere a sus unidades estructurales podemos destacar sus sistemas dunares en la costa atlántica y sus colinas de baja altitud, situadas al nordeste. Por que hace a las ciudades más importantes debemos mencionar Portoalegre, Évora y Berja (INTERREG España-Portugal, 2022b).

Finalmente, la tercera de las regiones que componen la Euroregión-AAA es el Algarve, situado en el extremo meridional del país luso. La superficie total de esta entidad es de 4.960 km<sup>2</sup>, limitando al norte con la región portuguesa de Alentejo, al este con la provincia española de Huelva y al sur y oeste con el océano Atlántico. Los principales espacios geográficos de esta región son la Sierra de Monchique, las marismas de Castro Marin y los 205 km de litoral, en el cual se encuentra el cabo de San Vicente, siendo el punto más suroccidental del continente europeo. Los núcleos de población con mayor importancia son Faro, Portimão, Vila Real de Santo António y Silves (INTERREG España-Portugal, 2022c).

Mapa 3: Situación geográfica de la Eurorregión Andalucía-Algarve-Alentejo



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EUROSTAT, IECA y DATOS-GOV.

En el ámbito demográfico, la Eurorregión AAA cuenta con un total de población cercano a los 10 millones, siendo Andalucía la región más poblada, representando el 14,69% de la población de la península Ibérica y el 87,84% del total de la Eurorregión. En el caso de las regiones portuguesas, Alentejo presenta una mayor población que el Algarve, aportando un 1,22% a la población total peninsular y 7,3% al total de Eurorregión. En lo que se refiere a la región más meridional de Portugal (el Algarve), la población supone únicamente un 0,81% de la población total de la Península y un 4,85% de la Eurorregión.

Tabla 7: Datos demográficos básicos de la Eurorregión AAA.

Territorio	Superficie (km <sup>2</sup> )	Población 2021	% Población	Densidad 2021
Andalucía	87.868	8.472.407	14,69	96,42
Algarve	4.960	467.495	0,81	94,25
Alentejo	27.276	704.934	1,22	25,84
Eurorregión AAA	120.104	9.644.836	16,72	80,30

España	504.645	47.326.687	82,13	93,78
Portugal	92.201	10.344.802	17,87	112,20
Total Ibérico	596.846	57.671.489	100	96,62

*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE España e INE Portugal.*

Al hablar del modelo demográfico de la Euroregión y de su distribución en el territorio, debemos destacar el carácter dual de este espacio. El interior, marcado por una actividad económica basada en la agricultura, ha ido sufriendo un proceso de envejecimiento de la población y de pérdida de densidad demográfica, en gran medida debido al éxodo litoral que ha afectado a este territorio. En contraposición, el litoral es un espacio donde hay un mayor dinamismo económico y, por lo tanto, atrae a un mayor número de población. Las grandes ciudades de la Euroregión se concentran en las proximidades a la costa. A pesar de ello la ciudad con mayor número de población, Sevilla, se encuentra relativamente lejos de la costa. Las dinámicas demográficas entre las tres regiones también presentan disparidades. A la vez que Andalucía crece moderadamente a lo largo de los años, las regiones portuguesas experimentan una pérdida de población, especialmente el Alentejo, donde el envejecimiento de la población y la pérdida de habitantes representan los principales problemas de esta región (Márquez Domínguez, 2021).

La articulación territorial de la Euroregión está marcada por la importancia estratégica de este territorio, al situarse como frontera con el continente africano y en la fachada más cercana al continente americano. Las infraestructuras viarias son los principales ejes de vertebración de la Euroregión, pues además de haber recibido fuertes mejoras estructurales a través de programas INTERREG, cuentan con un total de tres puentes internacionales: el Puente Internacional del Bajo Guadiana (1991), Puente El Granado y Puente Paymogo. Una de las grandes desventajas en la articulación de esta región transfronteriza es la deficiente red ferroviaria, la cual no conecta ambos lados en ningún punto. Por lo que hace a la conexión marítima, podemos destacar los dos puertos más importantes, Sines y Algeciras, siendo este último uno de los más importantes a nivel europeo. Finalmente, en cuanto a conexiones aeroportuarias, la Euroregión cuenta con un total de seis aeropuertos internacionales: Málaga, Faro, Sevilla, Jerez de la Frontera, Granada y Almería (INTERREG España-Portugal, 2022d).

La base económica de la Euroregión AAA es el terciario o sector servicios, el cual aporta el mayor porcentaje al total del empleo y al Valor Agregado Bruto (VAB). Este sector



está principalmente enfocado a la actividad turística, la cual representa un porcentaje elevado en el PIB de ambos estados. En lo que se refiere al sector primario, está por encima de la media de la Unión Europea, al contrario que sector secundario, el cual se encuentra por debajo de la media comunitaria. En lo que se refiere al tejido empresarial, vio frenado su crecimiento tras la crisis del 2008. Actualmente no ha experimentado una recuperación notable, más bien al contrario (INTERREG España-Portugal, 2022d). En contraposición, en los últimos años se han ido incorporando empresas tecnológicas a la región, en gran medida debido a los planes de cooperación promovidos a través de los fondos FEDER.

En cuanto a las previsiones futuras de esta entidad podemos afirmar que muy probablemente siga la tendencia europea actual y pase a conformar una nueva AECT, la cual le brindaría competencias legislativas. Es previsible que la evolución futura de la Eurorregión pase por constituir una nueva AECT, potenciando la dimensión legislativa, teniendo una mayor visibilidad y la posibilidad de recibir un mayor número de fondos. Los desafíos regionales actuales demuestran la necesidad de dotar de esta nueva identidad a una de las regiones más importantes a nivel europeo por su posición geoestratégica (Kölling et al., 2014) .

## **6.- EL NUEVO ENFOQUE DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA: LAS EUROCIUDADES**

### **6.1.- El conjunto de Eurociudades en el ámbito de la Unión Europea**

El desarrollo de las políticas regionales de la Unión Europea ha ido evolucionado desde su creación hasta la actualidad, dando cada vez más importancia a entidades escalares más pequeñas. En los últimos años las ciudades han ido obteniendo un reconocimiento clave en materia de cooperación como actores locales. Por este motivo, la cooperación entre ciudades europeas ha ido en aumento, especialmente en el ámbito transfronterizo, donde la unión de dos o más núcleos urbanos tiene como resultado la consolidación de una red de cooperación transnacional.

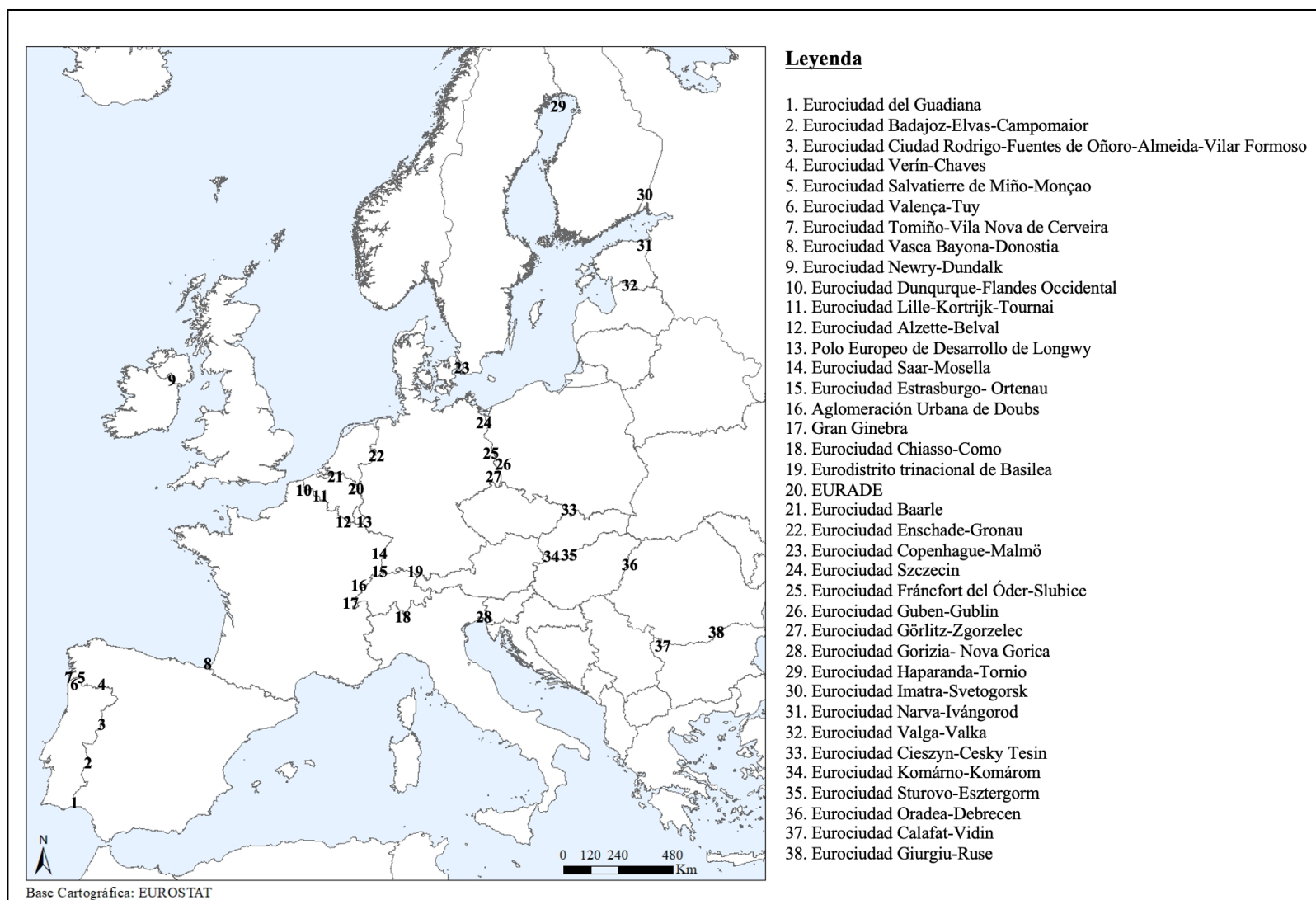
En consecuencia a lo anterior, nacen los llamados proyectos de segunda generación, los cuales defienden una gestión del territorio desde un punto de vista ascendente, donde el actor clave sea la escala local. Es dentro de este contexto de descentralización donde surgen los proyectos desde los cuales se considerará a las entidades de gobernanza locales y a la población los principales agentes que condicionan la Ordenación del Territorio, siendo la eurociudad la entidad de cooperación más afín. Las principales características que legitiman esta gobernanza local son la proximidad geográfica, la cercanía física y la facilidad para llevar a cabo proyectos desde una perspectiva interna (Gómez *et al.*, 2019).

Por lo tanto, podemos definir eurociudad como la unión de dos o más municipios fronterizos que poseen una situación geoestratégica importante (López-Davalillo Larrea, 2016). Debemos destacar que no son divisiones administrativas reconocidas por la Unión Europea como pueden ser las eurorregiones, sino todo lo contrario, ya que son acuerdos entre varios municipios los cuales se acogen a la figura de las AECT (Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial). Las AECT son el nuevo instrumento, de carácter legal, que ha diseñado la UE para poder promover y organizar la cooperación transfronteriza alrededor de regiones fronterizas entre dos o más estados y zonas interregionales sin contacto fronterizo. La creación de dicho instrumento se remonta a 2007, constituyendo las primeras entidades jurídicas que permiten a los estados miembros, autoridades regionales o locales, asociaciones y cualquier otro organismo público legislar sobre ese territorio en materia de cooperación sin necesidad de que los parlamentos de los países implicados ratifiquen las medidas o los acuerdos firmados (Otočan, 2010).

Como hemos dicho con anterioridad, la diferencia principal del resto de las entidades utilizadas para llevar a cabo proyectos de cooperación transfronteriza, es el diferenciador carácter local de las Eurociudades; siendo consideradas de segunda generación. El éxito de estas nuevas entidades ha sido grande, debido principalmente a que se han llevado a cabo en territorios donde ya existía una cooperación entre los municipios, este es el caso de la “raya” hispano-lusa. La ventaja principal de las eurociudades sobre otros modelos de cooperación es la intervención del ciudadano en los proyectos propuestos por parte de la gobernanza de la eurociudad, asumiendo tres de los requisitos básicos de la Política Regional de la Unión Europea; proximidad, subsidiariedad y asociación (Jurado Almonte & Pazos García, 2017).

Para la consolidación de una eurociudad, los municipios implicados deben presentar una fuerte voluntad de cooperar entre sí con el objetivo de dotar a este nuevo territorio unido de recursos y servicios conjuntos. A pesar de esto es necesario cumplir con ciertas características, entre las cuales destacamos la proximidad geográfica entre los municipios que vayan a conformar la eurociudad, la eficiente conectividad entre ellos a través de la red de carreteras, la existencia de flujos humanos medio-altos y un volumen de población suficiente (Jurado Almonte & Pazos García, 2017). Bajo estas premisas actualmente hay más de 100 entidades municipales europeas que se encuentran inscritas como Eurociudad. En el caso español son 20 los municipios implicados, los cuales constituyen un total de siete eurociudades con Portugal y una eurociudad con Francia (Márquez Domínguez, 2021).

Mapa 4: Distribución de las eurociudades en Europa



*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Márquez Domínguez, 2021.*

## 6.2.- Las eurociudades de la península Ibérica.

Como hemos dicho con anterioridad, las eurociudades son la nueva herramienta de cooperación transfronteriza en el ámbito de la Unión Europea, potenciando las relaciones preexistentes entre ciudades que comparten frontera e impulsando nuevos proyectos gracias a los cuales se produce una desvirtuación del espacio fronterizo.

Actualmente, en el territorio español, hay un total de ocho eurociudades, entre las cuales debemos destacar las siete que se encuentran en la raya luso-española. La octava de las eurociudades españolas se encuentra en la frontera entre España y Francia con el nombre de Eurociudad vasca Donostia-Bayona, presentando una particularidad importante, ya que más que una eurociudad podría considerarse un Eurodistrito, ya que está formada por una conurbación franco-española. Estas eurociudades ibéricas se encuentran localizadas en cinco comunidades autónomas, cinco distritos portugueses y una región francesa, reuniendo aproximadamente a 600.000 habitantes. La realidad de las eurociudades es muy dispar entre sí, ya que el 40% del total de la población de éstas se encuentra repartida entre dos de ellas, Donostia-Bayona y Elvas-Badajoz-Campo Maior. Centrándonos en el resto de las eurociudades podemos apreciar cómo la población media se sitúa alrededor de los 30.000 habitantes, por lo tanto estamos frente a ámbitos de carácter medio, con una densidad de población baja, evidenciando una de las características principales de las fronteras ibéricas: el despoblamiento. En la siguiente tabla podemos apreciar los últimos datos de la población y densidad de población de las eurociudades ibéricas.

Tabla 8: Demografía de las eurociudades ibéricas

Eurociudad	Población 2021	Extensión (Km <sup>2</sup> )	Densidad
Cerveira-Tomiño	22.607	214,97	105,16
Tui-Valença	30.681	172,12	178,25
Salvaterra-Monção	27.950	273,86	102,06
Elvas-Badajoz-Campo Maior	179.223	2.318,37	77,31
Ciudad Rodrigo-Fuentes de Oñoro-Almeida-Vilar Formoso	19.110	815,29	23,43
Eurociudad del Guadiana: VRSA-Castro Marim-Ayamonte	46.777	502,74	93,04
Eurociudad Vasca Donostia-Bayona	245.091	68,84	3.560,30

Chaves-Verin	52.989	684,32	77,43
Total Eurociudades	624.323	5.050,51	123,615

*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE España e INE Portugal.*

Como podemos apreciar, la distribución de la población alrededor del espacio fronterizo es desigual. En los últimos años las dinámicas demográficas de las eurociudades ibéricas han ido experimentando un proceso de retroceso o estancamiento. En el periodo entre 2001 y 2011, seis de las eurociudades experimentan un crecimiento demográfico y dos de ellas presentan pérdidas. En cambio, en el periodo temporal 2011-2019 vemos cómo todas las eurociudades presentan pérdidas de población exceptuando las eurociudades de Elvas-Badajoz-Campo Maior y Donostia-Bayona, las cuales siguen creciendo. Tras el análisis de estos datos podemos apreciar dos fases demográficas, una de crecimiento, que se inicia en el año 2001 y finaliza en el 2011; y una segunda fase de estancamiento o retroceso, la cual da comienzo en 2011 y persiste hasta la actualidad (Márquez Domínguez, 2021).

La primera de las eurociudades que se constituyó en la península Ibérica fue la Eurociudad Chaves-Verín en el año 2007, formada por los ayuntamientos de ambas ciudades. Se encuentra localizada en el valle del Alto Tamega, al norte de Portugal y al sureste de Galicia, siendo la distancia entre ambas localidades de 25 km. Esta Eurociudad cuenta con un total de 66 fregesias y parroquias, las cuales van perdiendo población progresivamente, siendo éste uno de los problemas más importantes (López-Davalillo Larrea, 2016). La segunda de las eurociudades es Cerveira-Tomiño, situada a la orilla del río Miño, el cual actúa como principal elemento fronterizo, perteneciendo a la raya húmeda. Cuenta con un total de 26 núcleos de población, los cuales presentan tasas de envejecimiento superiores a las estatales. La Eurociudad Valença-Tui es considerada una región urbana, con una población total de 30.681 habitantes en 2021. La creación de esta eurociudad se remonta al año 2012, siendo la segunda en el territorio español. Se encuentra en un sector en crecimiento demográfico y económico debido a la proximidad con Vigo y en menor medida a Oporto. La cuarta de las eurociudades ibéricas de la que vamos a hablar es Salvaterra-Monção. Esta Eurociudad está muy influenciada por su pertenencia a la raya húmeda y por la influencia del Área Metropolitana de Vigo, ya que el segundo de los municipios forma parte de ésta. Uno de los grandes problemas que presenta esta Eurociudad es la dispersión de población, siendo el déficit de servicios accesibles para toda la población la mayor de las consecuencias de esta organización territorial. Además, la pérdida de población afecta a esta Eurociudad, siendo el éxodo hacia Vigo la principal de las causas.

Avanzando hacia el sur de la frontera hispano-lusa nos encontramos con la Eurociudad Ciudad Rodrigo-Fuentes de Oñoro-Almeida-Vilar Formoso, la cual representa el acceso de mercancías entre Europa y Portugal a través de carretera y ferrocarril. A pesar de la importancia de este emplazamiento como puerta de Europa no ha supuesto una solución para reducir los elevados niveles de despoblación que presenta esta zona (Márquez Domínguez, 2021). La Eurociudad Elvas-Badajoz-Campo Maior es la segunda más poblada de toda la Península, con una población de 179.223 habitantes. Inicialmente se constituyó la Eurociudad con Elvas y Badajoz, en 2013, separadas por tan solo 8 km de distancia, uniéndose más tarde la localidad portuguesa de Campo Maior (Paulo & Garrinhas, 2019). La Eurociudad vasca o conurbación Donostia-Bayona posee la mayor población de todas estas entidades en la península Ibérica con 245.091 habitantes. La creación de esta Eurociudad se inició en 1993, siendo más parecida a un eurodistrito que propiamente a una eurociudad ya que se extiende a lo largo de 50 km por el litoral entre Donostia y Bayona (José Lozano Valencia, 2007). La última de las eurociudades ibéricas, de la cual ampliaremos información en el próximo epígrafe, se constituyó el 23 de abril de 2018 con el nombre de Eurociudad del Guadiana.

## **7.- EL CASO DE LA COLABORACIÓN TRANSFRONTERIZA EN EL BAJO GUADIANA**

### **7.1.- Las particularidades territoriales de la frontera luso-andaluza**

La frontera entre España y Portugal presenta una gran diversidad, lo cual hace que tenga un gran interés a nivel geográfico. Uno de los elementos que más llama la atención es la denominación social y tradicional que recibe este espacio, siendo “Raya” el nombre que recibe popularmente. El concepto de raya hace referencia a un espacio compartido donde el comercio y el contrabando poseen un papel fundamental en las relaciones entre ambos espacios fronterizos. La frontera entre ambos países ibéricos se extiende por un total de 1.292 km, la cual transcurre por grandes regiones, pudiéndole remarcar la dualidad de dicho espacio entre la frontera húmeda, mucho más dinámica en lo que se refiere a la economía y a la demografía, y la frontera seca e interior, con fuertes problemas de despoblamiento y envejecimiento de la población (Márquez Domínguez, 2021).

En lo que se refiere a la frontera luso-andaluza, se extiende por un total de 190 km, los cuales discurren en su totalidad por la provincia de Huelva en el sector andaluz y por las regiones de Alentejo y Algarve en el territorio portugués. La Raya luso-andaluza se encuentra situada sobre el sector externo del zócalo hercínico de la meseta castellana (origen Paleozoico). Los suelos de carácter pizarroso se encuentran muy poco desarrollados y con una actividad agraria prácticamente inexistente. En contraposición, en las zonas cercanas al Valle del Guadiana se encuentran lenguas aluviales de un elevado valor agrario donde aparece un elevado número de huertos frutales. Este espacio fronterizo discurre por un total de 18 entidades básicas locales, siete de ellas portuguesas (los Concelhos Alcoutim, Barrancos, Castro Marin, Mértola, Moura, Serpa y Vila Real de Santo António) y once españolas (los municipios de El Almendro, Aroche, Ayamonte, Encinasola, El Granado, Paymogo, Puebla de Guzmán, Sanlúcar de Guadiana, Rosal de la Frontera y Santa Bárbara de Casa). Las dos entidades básicas locales más pobladas de la frontera luso-andaluza son Ayamonte y Vila Real de San Antonio, reuniendo entre ambas el 40% de la población fronteriza. En lo que refiere al resto, se encuentran en una situación de pérdida de población destacable, en gran medida debido al envejecimiento del conjunto poblacional, a la caída de la natalidad, a la incapacidad de crear actividades productivas rentables y a los éxodos rurales hacia núcleos intermedios. Esta situación se agrava por la localización meridional de las regiones y por el factor de ser periféricas con respecto al



núcleo central de la Unión Europea. Como hemos dicho con anterioridad, podemos separar la raya luso-andaluza en dos grandes sectores, la frontera húmeda, la cual se extiende a lo largo de 115 km a través de los ríos Chanza y Guadiana; y la frontera seca, situada sobre terrenos irregulares y cursos de agua intermitentes con una longitud de 75 km (Jurado Almonte *et al.*, 2017).

Al hablar de la frontera luso-andaluza debemos remarcar el carácter dual de este espacio, ya que en las propias dinámicas territoriales de esta zona podemos apreciar la contraposición de conceptos como frontera y raya, despoblado y poblado, frontera seca y frontera húmeda, zonas conectadas y desconectados o las regiones innovadoras y las menos desarrolladas. A pesar de esto, y de la importancia de los factores geográficos, realmente estamos frente una frontera histórica, la cual sufrió grandes modificaciones hasta 1926 con el Acuerdo de Límites (García, n.d.). La frontera actual ha pasado por varias etapas, pudiéndose diferenciar cuatro grandes fases: una primera de construcción, una segunda de consolidación, la tercera de desactivación de la frontera y una cuarta de activación de la cooperación entre ambos estados.

El primer vestigio de la frontera luso-andaluza aparece con el Tratado de Alcañines, en 1297, momento en el cual nos encontramos con una frontera muy medieval, donde domina una relación de control entre ambas coronas (portuguesa y castellana), quedando reflejado en los castillos que se conservan en la actualidad y que ejercían una función de defensa, convertidos ahora en vestigios patrimoniales usados como atractivo turístico. La segunda de las etapas se inicia en 1774, cuando se funda Vila Real de Santo Antonio, destinada a la actividad pesquera y al comercio. La particularidad de este nuevo núcleo de población es que se construyó sin murallas ni defensas, evidenciando la sensación de seguridad y de cooperación con el lado español. En el caso andaluz, encontramos un proceso parecido con la fundación de Rosal de la Frontera, lugar donde se instalará un control aduanero. La consolidación de ambos núcleos de población, como espacios fronterizos sin defensas y orientados al comercio transfronterizo, muestran las primeras relaciones de cooperación institucionales. La tercera de las etapas hace referencia a la desactivación de la frontera teniendo como inicio la firma del ya referido Tratado de Amistad y Cooperación en 1977. A pesar de la firma del tratado anterior, esta etapa está fuertemente relacionada con la entrada de ambos países en la Unión Europea en 1986 y la llegada de los Fondos de Desarrollo Regional y la aplicación de la iniciativa INTERREG. Uno de los momentos claves fue la inauguración del puente internacional del Guadiana en 1991. Finalmente, la cuarta de las etapas es la actual, cuando el papel del desarrollo de las regiones

fronterizas es primordial, viéndose plasmado con las eurorregiones a una escala regional y de las eurociudades a una escala local, conformando, en muchas ocasiones y en ambos casos, Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) (Márquez Domínguez, 2010).

## **7.2.- Caracterización geográfica del Bajo Guadiana y de la Eurociudad del Guadiana.**

El marco geográfico en el que se encuentra situada la región del Bajo Guadiana tiene como eje vertebrador, como bien indica su nombre, al río Guadiana; el cuál discurre con orientación Norte-Sur desembocando en el océano Atlántico. Por lo tanto podemos definir este espacio geográfico como “anfíbio”, ya que las grandes unidades de relieve que nos encontramos están vinculadas directamente con la hidrología de la zona.

El espacio del Bajo Guadiana puede ser dividido en cuatro grandes unidades geológicas: Paleozoico, Jurásico, Cretácico, Paleógeno-Neógeno y Cuaternario. Esta zona, también conocida como sudportuguesa, forma parte del Macizo Hespérico, siendo éstos los afloramientos más al Sur. Estratigráficamente está compuesta por materiales posteriores al Devónico Superior. Otra división que podemos hacer es referente a las unidades litoestratigráficas; haciendo una diferenciación de cuatro grandes formaciones (López Ontiveros, 2003):

- Pizarras y Cuarcitas del Devónico Superior
- Complejo vulcano-sedimentario (pizarras, areniscas y rocas de origen volcánico)
- Complejo vulcano-sedimentario del Carbonífero Inferior
- Pizarras y grauvacas del Carbonífero Medio

La diversidad geológica y estratigráfica que posee esta región provoca que se puedan identificar cuatro grandes unidades paisajísticas. La primera de ellas está formada por la zona litoral más meridional perteneciente al Cuaternario. Esta zona está formada principalmente por materiales muy jóvenes, los cuales dan forma a la identidad de esta región conformando playas, marismas y dunas. La segunda de las unidades paisajísticas más relevantes son los terrenos agrarios pertenecientes al Cretácico. La siguiente unidad paisajística es el berrocal, perteneciente al período Jurásico, que recorre la zona de Oeste a Este, siendo cada vez más estrecho y prácticamente imperceptible en Ayamonte. Finalmente la última de las unidades paisajísticas es el Andévalo perteneciente al Paleozoico. Es la zona situada más al norte de la

región y su funcionalidad principal es hídrica, ya que alberga los pantanos de Odelite y Belchite (Márquez Domínguez, 2021). A pesar de esto, podríamos considerar al propio eje del río Guadiana una unidad paisajística, siendo de especial interés su función como eje vertebrado de esta región y a su vez como línea fronteriza entre España y Portugal (Diputación Provincial de Huelva, 2013).

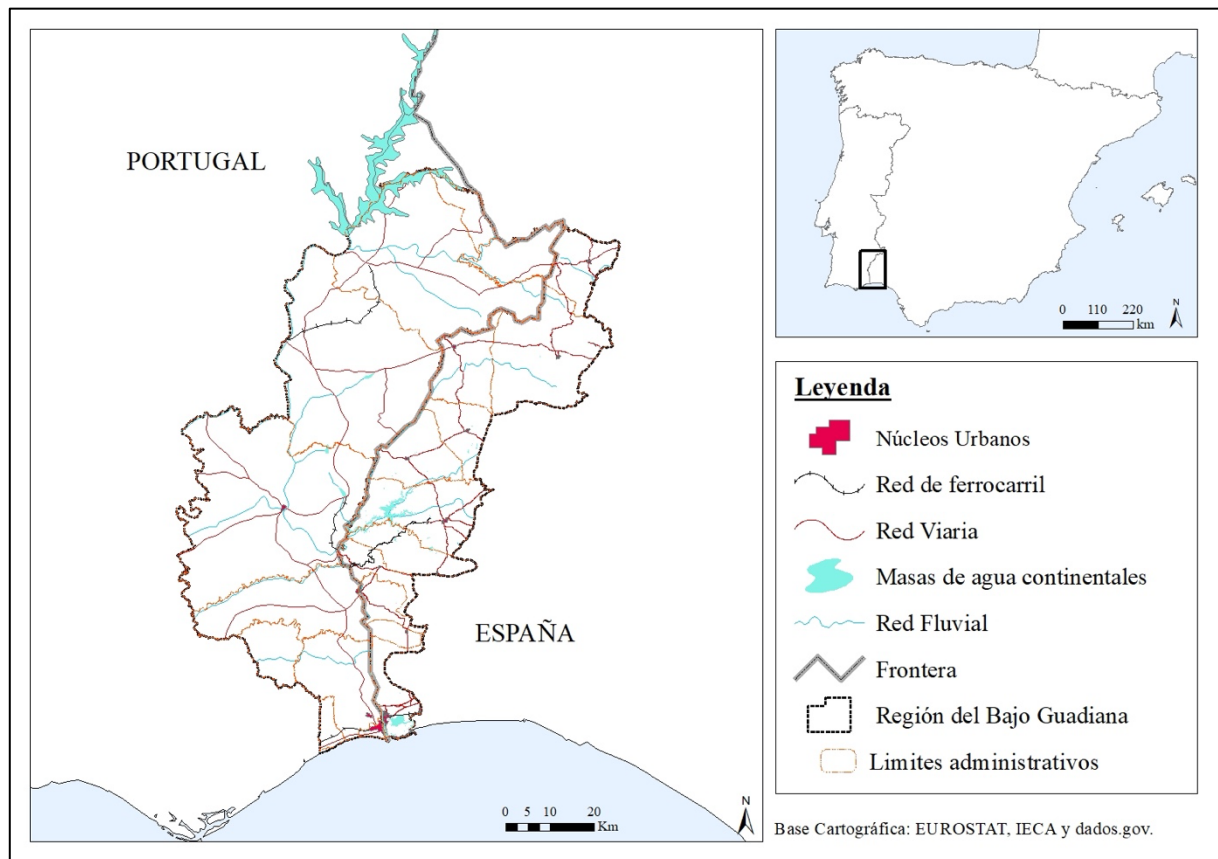
En lo que se refiere al clima de la zona, según la clasificación de Köppen podemos definirlo como un clima Csa (Chazarra Bernabé *et al.*, 2018) o clima mediterráneo oceánico de la costa atlántica. Éste se caracteriza principalmente por el efecto de regulación térmica que ejerce el Atlántico sobre las zonas costeras, provocado inviernos cuando la temperatura media supera los 10°C y veranos con temperaturas medias cercanas a los 25°C, alcanzado ocasionalmente temperaturas próximas a los 40°C (López Ontiveros, 2003). Por lo que hace a las precipitaciones, éstas se concentran en los meses de invierno y primavera entre octubre y abril. Los datos reflejan una pluviometría anual próxima a los 700 mm/año y una evapotranspiración alrededor de 500 mm/año, lo que provoca una escorrentía cercana a los 150 mm/año (Diputación Provincial de Huelva, 2013).

El elemento físico más relevante de este espacio geográfico es el río Guadiana, situándose su cuenca en la vertiente suroccidental de la península Ibérica a lo largo de España y Portugal, con un total de 60.256 km<sup>2</sup> de cuenca. Centrándonos en nuestra zona de estudio del Bajo Guadiana encontramos el tramo final del río y la desembocadura, dónde aparecen las aguas de transición, las cuales se encajan entre la depresión Bética y la zona del Algarve portugués. Presenta una red hidrográfica formada principalmente por el río Guadiana y algunos afluentes de gran caudal como son el Rivera del Chanza. Destacan la formación de marismas en los márgenes y la influencia mareal atlántica, la cual penetra fácilmente aguas arriba debido al relieve suave de esta zona (Confederación Hidrográfica del Guadiana, 2022). El aprovechamiento del agua en el Bajo Guadiana se gestiona a partir de la presa transfronteriza de Chanza y múltiples embalses, como el embalse del Andévalo o el de la Alqueva (Junta de Andalucía, 2012).

Como hemos dicho con anterioridad, esta región presenta una gran variedad geológica y paisajística, creando unidades ambientales con una elevada riqueza. Con el fin de proteger estos espacios se han creado diferentes figuras de protección; siendo las más relevantes las siguientes:

- Reserva Natural Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António. Con una superficie total de 2.146,43 ha, de las cuales el 8% corresponde a área marina. Constituye una zona húmeda inundada por agua salada, formando principalmente salinas.
- Paraje Natural Marismas de Isla Cristina. Zona fuertemente influenciada por las desembocaduras de los ríos Guadiana y Carreras. Tiene una extensión total de 2.145 ha. Esta zona se encuentra protegida por diferentes figuras que forman parte de la Red Natura 2000, como LIC (Lugares de Interés Comunitario) y ZEPA (Zona de Especial Protección para las Aves).
- Zona de Especial Conservación Isla de San Bruno. Posee una extensión de 376,65 ha, de las cuales el 70% corresponden a marismas y el 30% a ecosistemas dunares.

Mapa 5: Localización de la región transfronteriza del Bajo Guadiana.



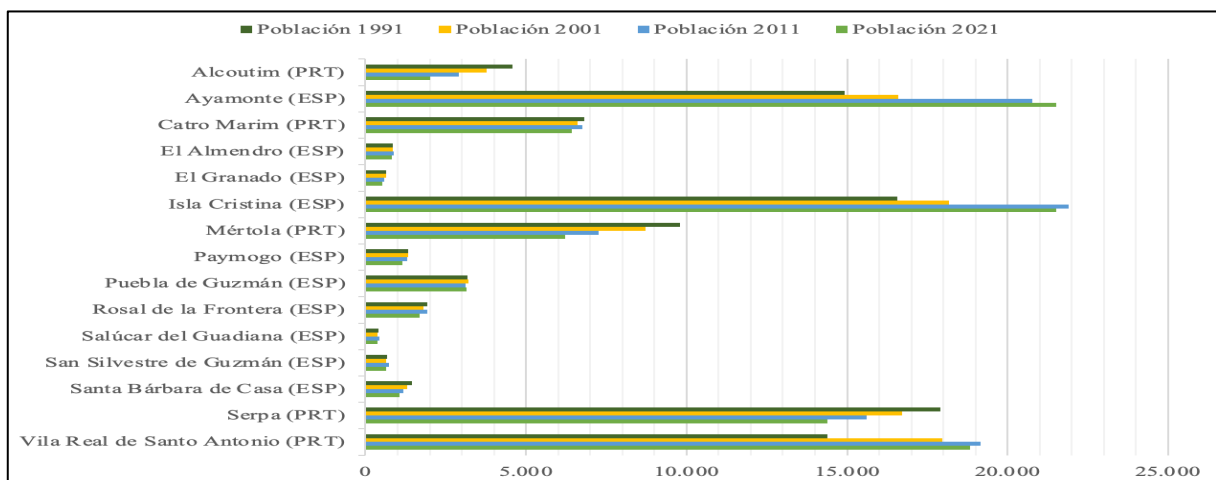
*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Diputación Provincial de Huelva, 2013.*

Como aparece en el mapa anterior, la región del bajo Guadiana se encuentra formada por diferentes entidades básicas locales. Esta región afecta a un total de quince de ellos; cinco

portuguesas (Serpa, Mértola, Alcoutim, Castro Marim y Vila Real de Santo António) y diez españolas (Rosal de la Frontera, Santa Bárbara de Casa, Paymogo, Puebla de Guzmán, El Granado, El Almendro, Sanlúcar de Gadiana, San Silvestre de Guzmán, Ayamonte e Isla Cristina) (Pulido *et al.*, 2021). Todo este territorio ocupa una superficie de 8.122 km<sup>2</sup> (Junta de Andalucía, 2012), la cual está ocupada por una población cercana a los 100.321 habitantes en 2021. A la hora de analizar un territorio desde un punto regional, el análisis demográfico y su distribución en el territorio es de vital importancia. La primera de las características que podemos apreciar en este territorio es la asimetría en la distribución de la población, con dos escenarios claramente diferenciados. Ese territorio presenta un marcado desequilibrio entre los núcleos urbanos más poblados situados en la costa, como pueden ser Ayamonte y Vila Real de Santo Antonio, y el resto. Esta diferencia en la distribución de la población responde principalmente a tres premisas: el movimiento de la montaña hacia zonas más llanas, el movimiento del interior al litoral y el movimiento desde núcleos pequeños a otros de mayor tamaño (Felicidades García, 2013).

En lo que se refiere a la Eurociudad del Guadiana, sus límites corresponden al término municipal de Ayamonte y a los concelhos de Castro Marím y de Vila Real de Santo Antonio. La superficie total de este territorio son 502,74 km<sup>2</sup>, el cual se encuentra vertebrado completamente por el río Guadiana y por el puente internacional que conecta ambas orillas del río (Márquez Domínguez, 2021).

Figura 2: Evolución demográfica de los municipios de la región del Bajo Guadiana



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INE España e INE Portugal.

Para poder realizar un análisis demográfico correcto debemos matizar que entre España y Portugal se aprecia una asimetría institucional, lo que se refleja en la diferenciación de las divisiones administrativas. En el caso español podemos dividir el territorio de forma escalonada partiendo del nivel superior como son las Comunidades Autónomas, seguidas de las provincias y finalmente los municipios a una escala local. En cambio, en el caso portugués la organización del territorio distingue diferentes niveles escalares, siendo las regiones la unidad superior, seguidas de distritos, concelhos y finalmente freguesías. La mayor diferenciación entre ambos estados es la incapacidad de comparar los concelhos y los municipios, ya que los primeros se quedan ligeramente superiores, tanto en territorio como en población, en relación a los municipios españoles, los cuales tienen, en general, un carácter mucho más menguado (Farinós Dasí & Abad, 2005).

Conociendo la particularidad de este territorio, situado en la frontera entre dos países de la Unión Europea, podemos llevar a cabo un análisis demográfico más correcto. La primera de las particularidades que podemos observar es cómo la población se concentra mayoritariamente en cuatro núcleos de población, los cuales podemos considerar de tamaño mediano. Dos de ellos se encuentran en territorio español (Ayamonte e Isla Cristina) y dos en territorio portugués (Vila Real de Santo Antonio y Serpa). El municipio con mayor población, en el caso español, es Isla Cristina, con un total de 21.516 (Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA), 2022). En el caso portugués, el municipio que alberga un mayor número de población es Vila Real de Santo Antonio, con un total de población en 2021 de 18.828 habitantes (INE Portugal, 2022). Uno de los datos curiosos al conocer los cuatro municipios más poblados del Bajo Guadiana es que únicamente uno de ellos, Serpa, se encuentra en la zona interior de la región. En cambio, el resto de los municipios, Ayamonte, Vila Real de Santo Antonio e Isla Cristina, se encuentran en zonas litorales. Esto nos demuestra una clara dinámica de concentración de la población, en gran medida debido a que en ellos el desarrollo económico y laboral es mayor que en los municipios con un tamaño menor. Otra de las conclusiones que podemos extraer es la concentración de la población en el litoral frente a la despoblación de las zonas de interior. En el caso de la Eurociudad del Guadiana la dinámica de poblaciones es muy parecida al resto de la región, ya que los dos municipios más poblados se encuentran en el litoral y el de menor número de población es el que se sitúa en la zona interior de la Eurociudad (Castro Marim). Además, la Eurociudad cuenta con dos de las ciudades más pobladas del Bajo Guadiana. El total de población en el año 2021 de la Eurociudad del Guadiana es de 46.777, siendo la cuarta más poblada de las eurociudades ibéricas.

En lo que se refiere a la evolución demográfica de la región del Bajo Guadiana podemos apreciar una clara dinámica general de pérdida de población o estancamiento en los municipios pequeños y un aumento de la población en los municipios medianos. Los municipios pertenecientes a las zonas interiores y más rurales presentan una clara pérdida de población en gran medida por el envejecimiento demográfico y por la pérdida de importancia que ha tenido la actividad primaria en la economía de la región. La población joven se ha visto obligada a migrar hacia zonas con un mayor dinamismo económico provocando un éxodo rural. En contraposición, los municipios litorales han experimentado un incremento exponencial de la población, en gran medida debido al auge del turismo, que provoca un aumento en la oferta laboral y por lo tanto mayor capacidad de atracción de nueva población. Otro punto a destacar es la pérdida de población que han experimentado algunos de los municipios más poblados como son Isla Cristina y Vila Real de Santo Antonio en el último período, pudiendo distinguirse una nueva etapa de pérdida de población entre 2011 y 2021, posiblemente ocasionado por un éxodo hacia entidades básicas locales de un mayor tamaño.

Tradicionalmente se ha tendido a ver a la frontera como un espacio lejano de los centros de poder y con un sistema de infraestructuras de conectividad deficiente. El carácter defensivo y estratégico de las fronteras ha provocado que sean polos desconectados del resto de territorio. Con la entrada de los países en la Unión Europea y la apuesta por el *low-planning* y el debilitamiento de las fronteras, los espacios transfronterizos se transforman en espacios vitales de interconexión para el territorio supranacional europeo. La entrada de estas nuevas directrices provoca que el espacio de la región del Bajo Guadiana se articule partiendo de dos grandes ejes; Lisboa-Sevilla y Faro-Huelva.

El territorio transfronterizo del Bajo Guadiana acoge un elevado número de movimientos, tanto de personas como de mercancías, creando flujos de conexión entre ambos estados europeos, los cuales se desarrollan principalmente por la red de carreteras. La conexión de este espacio está dominada por el uso del transporte privado, en gran medida debido a la deficiente red de transporte público y a la inexistencia de un modelo de transporte intermodal. Además, debemos hacer hincapié en la dualidad que vive ese territorio en materia de conexión. En la zona más meridional, perteneciente al litoral, podemos apreciar una red de transportes eficiente gracias a la cual se permite interconectar los espacios a ambos lados del Guadiana. En

cambio en la zona norte, mucho más rural, la conexión entre España y Portugal es mucho más deficiente, siendo en muchas ocasiones de difícil acceso(Pulido *et al.*, 2021).

Fotografía 1: Perspectiva del Puente Internacional desde Ayamonte



*Fuente: Obtención Propia. Tomada el 22-04-2022*

Históricamente las fronteras han sido espacios incomunicados, el caso de la frontera luso-andaluza no es una excepción. El centralismo de ambos países en materia de transportes e infraestructura ha provocado que la red actual de carreteras, tanto de España como Portugal, se articule radialmente alrededor de sus capitales, Madrid y Lisboa. Actualmente, la vía de conexión más importante en este espacio transfronterizo es el puente internacional sobre el río Guadiana, el cual conecta la autovía Infante de Sagres portuguesa y la A-49 española. Esta acción permite conectar las Vías de Alta Capacidad IC-4/A-22, IP-1/A-22 y la IP-1/A-2 de Portugal a la red viaria española, conectando de esta manera Lisboa con Andalucía y con el resto del territorio nacional. La construcción del puente internacional se lleva a cabo en 1991 por un consorcio hispano-portugués, siendo el proyecto principal de Interreg III-A. Bajo esta apuesta por los puentes como método más efectivo para la conexión del Bajo Guadiana se proyectaron tres puentes más que completarían la conexión entre Andalucía y Portugal. El primero de ellos conectaría Paymogo a San Marcos-Corte do Pinto; el segundo El Granado y Pomarao; y finalmente, el tercero, conectaría Sanlúcar de Guadiana y Alcoutim. En la actualidad únicamente el segundo de ellos está construido, no sin enormes dudas sobre su utilidad y si realmente conecta el territorio de una forma eficiente (Márquez Domínguez, A. 2010).



Fotografía 2: Ferry del Guadiana llegando a Vila Real de Santo Antonio



*Fuente: Obtención propia. Tomada el 22-04-2022*

Históricamente, la utilización del Guadiana como eje vertebrador del territorio a través de un transporte fluvial ha sido la opción principal. En la actualidad, únicamente existe la conexión entre Ayamonte y Vila Real de Santo Antonio a través de un ferry, el cual ostenta una función más turística que de conexión entre ambas orillas. Otro de los puntos en los que se utiliza este transporte fluvial es entre las localidades de Sanlúcar de Guadiana y Alcoutim. El último de los puntos que debemos mencionar es la carencia de un transporte público a través de líneas ferroviarias, a pesar de esto hay proyectada una futura línea de alta velocidad que conecte Sevilla-Huelva-Faro (Pulido *et al.*, 2021).

### **7.3.- Principales proyectos de cooperación implementados en el ámbito de la Eurociudad del Guadiana.**

La cooperación transfronteriza y el dinamismo de los espacios transfronterizos es uno de los grandes objetivos de la Política Regional comunitaria. Por este motivo la región del Bajo Guadiana ha sido fuertemente intervenida, principalmente a través de los planes de Interreg, gracias a los cuales se han llevado a cabo diferentes proyectos de desarrollo regional. En este apartado realizaremos un listado de los proyectos de cooperación transfronteriza aplicados dentro de los límites de la Eurociudad del Guadiana. Debemos matizar que la aplicación de

estos proyectos es anterior a la constitución de la Eurociudad del Guadiana el año 2018, es por esto, que hemos seleccionado los proyectos que afectaron a alguno o varios municipios de la Eurociudad (Ayamonte-Vila Real de Santo Antonio-Castro Marim).

Los principales proyectos de cooperación para el período de cooperación transfronteriza 2007-2013 en este territorio fueron los siguientes:

- Plan Integral para el Desarrollo Empresarial Transfronterizo: las sinergias principales son el fomento del desarrollo y la creación de empleos de calidad, la creación de infraestructuras para emprendedores, modernizar el conjunto empresarial y fomentar la economía local transfronteriza (Unión Europea, 2022d).
  - Presupuesto: 2.180.427, 44 €
  - Partenariado:
    - Asociación para el Desarrollo del Bajo Guadiana
    - Cámara Municipal de Alcoutim
    - Cámara Municipal de Castro Marim
    - Asociación Nacional de Jóvenes Empresarios
    - Agencia de Desarrollo Regional
    - Consejo Andaluz de Cámaras
    - Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Huelva
    - Federación Onubense de Enpresarios (FOE)
- Itinerarios del Bajo Guadiana: este proyecto se basa en la realización de itinerarios turísticos alrededor del río Guadiana, realizando una puesta en valor del patrimonio ambiental y cultural. Además de dinamizar el sector turístico de la zona y crear una oferta turística para la tracción de un mayor número de turistas (Unión Europea, 2022b).
  - Presupuesto: 3.519.871,68 €
  - Partenariado:
    - Asociación para el Desarrollo del Bajo Guadiana
    - Cámara Municipal de Alcoutim
    - Cámara Municipal de Castro Marim
    - Cámara Municipal de Vila Real de Santo Antonio
    - Asociación de Defensa del Patrimonio de Mértola
    - Cámara Municipal de Mértola

- Cámara Municipal de Serpa
  - Consejería de Medio Ambiente-Oficina para el Plan de Vías Pecuarias
  - DG Bienes Culturales - Consejería de Cultura
  - DG Promoción y Comercialización Turística - Consejería de Turismo, Comercio y Deporte
  - Diputación Provincial de Huelva - Área de Cooperación al Desarrollo Local.
- Andalgua. Territorio y navegabilidad en el Bajo Guadiana: el objetivo principal es crear una estrategia de ordenación territorial transfronteriza en la cuenca del río Guadiana y la puesta en valor como paisaje fluvial fronterizo. Algunos de los objetivos secundarios son la mejora de la navegabilidad y la accesibilidad de toda la población a las zonas recreativas del río (Unión Europea, 2022e).
  - Presupuesto: 4.095.512,67 €
  - Partenariado:
    - Secretaria General de Acción Exterior
    - SG de Planificación y Desarrollo Territorial
    - Empresa Pública de Puertos Andalucía
    - Diputación Provincial de Huelva
    - Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional del Algarve
    - Instituto Portuario y de Transporte Marítimo
    - Cámara Municipal de Vila Real de Santo Antonio
    - Cámara Municipal de Alcoutim
    - Cámara Municipal de Mértola
    - VRSA-Sociedad de Gestión Urbana
- Bajo Guadiana. Zona deportiva de excelencia: se pretende crear una estrategia conjunta en materia deportiva y de ocio, creando infraestructuras deportivas transnacionales, a la vez que el incremento de la oferta deportiva y de ocio en la zona (Unión Europea, 2022h).
  - Presupuesto: 1.329.921 €
  - Partenariado:
    - ODIANA-Asociación para el Desarrollo del Bajo Guadiana
    - Cámara Municipal de Castro Marim

- Cámara Municipal de Vila Real de Santo Antonio
  - Cámara Municipal de Alcoutim
  - Ayuntamiento de Ayamonte
  - Ayuntamiento de Cartaya
  - Mancomunidad de Beturia Andévalo Sur
  - Cámara Municipal de Mértola
- Guadiana más accesible: este proyecto pretende mejorar y poner en valor las infraestructuras terrestres y acuáticas de acceso al río, al igual que los núcleos ribereños. Tiene como objetivo principal mejorar la conexión ribereña transfronteriza en el río Guadiana, mediante la dotación de nuevas infraestructuras, tanto terrestres como acuáticas (Unión Europea, 2022a).
  - Presupuesto: 1.385.697,10 €
  - Partenariado:
    - Diputación de Huelva
    - Cámara Municipal de Castro Marim
    - VRSA-Sociedad de Gestión Urbana
    - Cámara Municipal de Mértola
    - ODIANA-Asociación para el Desarrollo del Bajo Guadiana
- Turismo activo Guadiana: el objetivo principal de estas de proyecto es crear una red de infraestructuras en materia de deporte, ocio y naturaleza que trabaje conjuntamente de forma transnacional (Unión Europea, 2022f).
  - Presupuesto: 2.102.912,44 €
  - Partenariado:
    - Cámara Municipal de Castro Marim
    - VRSA-Sociedad de Gestión Urbana
    - Cámara Municipal de Mértola
    - Ayuntamiento de Ayamonte
    - Mancomunidad de Beturia Andévalo Sur
    - TAUSA (Terrenos Urbanizables de Ayamonte, S.A.)
- Turismo sostenible del Bajo Guadiana: este proyecto pretende la revalorización de los recursos endógenos de la región, especialmente de los recursos patrimoniales, ambientales y paisajísticos. Así mismo, pretende diversificar la oferta turística, desarrollando la economía local y dinamizando la región (Unión Europea, 2022g).

- Presupuesto: 3.230.976,25 €
- Partenariado:
  - ODIANA-Asociación para el Desarrollo del Bajo Guadiana
  - Cámara Municipal de Alcoutim
  - Cámara Municipal de Castro Marim
  - Cámara Municipal de Vila Real de Santo Antonio
  - Asociación de Defensa del Patrimonio de Mértola
  - Cámara Municipal de Mértola
  - Cámara Municipal de Serpa
  - Dirección General de Espacios Naturales y Participación Ciudadana. Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente. Junta de Andalucía
  - Dirección General de Bienes Culturales e Instituciones Museísticas. Consejería de Cultura y Deporte. Junta de Andalucía
  - Diputación Provincial de Huelva

Los siguientes proyectos pertenecen al período de cooperación entre 2014 y la actualidad:

- Fortificaciones de frontera. Fomento del turismo cultural transfronteriza: este proyecto consiste en la difusión y puesta en valor patrimonial de las fortalezas defensivas existentes a lo largo de la frontera entre España y Portugal. Se pretende crear un itinerario cultural alrededor de estas fortificaciones bajomedievales, habilitar las fortificaciones para visitas turísticas y crear una red transfronteriza de recursos culturales (Unión Europea, 2022i).
  - Presupuesto: 2.111.013,34 €
  - Partenariado:
    - Diputación Provincial de Huelva
    - Dirección General de Cultura del Algarve
    - Cámara Municipal de Castro Marim
    - Cámara Municipal de Alcoutim
    - Cámara Municipal de Serpa
- Laboratorio europeo de gobernanza transfronteriza. Eurociudad del Guadiana 2020: tras la consolidación de la Eurociudad como Agrupación Europea de

Cooperación Territorial, los tres municipios pretenden desarrollar proyectos con el objetivo de crear un espacio transfronterizo común. Algunos de estos proyectos son la creación de una agenda urbana y una estrategia turística conjunta (Unión Europea, 2022c).

- Presupuesto: 1.073.995,00 €
- Partenariado:
  - Ayuntamiento de Ayamonte
  - Cámara Municipal de Castro Marim
  - Cámara Municipal de Vila Real de Santo Antonio
  - Universidad de Huelva
  - FIEIS (Federación Iberoamericana de Entidades Inteligentes y Sostenibles)
  - Universidad del Algarve
- Propuesta de Ruta ciclosenderista suratlántica: el objetivo principal es la creación de una ruta ciclosenderista suratlántica, conectando el litoral onubense y algarví, a través de un itinerario de fácil acceso aprovechando la Vía Verde del Litoral y la ruta 1 de la red EuroVelo. A su vez, pretende fomentar la puesta en valor del entorno natural y cultural, conectar dos territorios de forma sostenible y promover la actividad física (Ventura Fernández *et al.*, 2021).

#### **7.4.- Las perspectivas de la Eurociudad del Guadiana: Castro Marim – Vila Real de Santo Antonio – Ayamonte**

Como hemos dicho con anterioridad la Eurociudad del Guadiana se constituyó en el año 2018, siendo la más joven de todo el territorio ibérico. Esta condición y la parálisis que provocó la pandemia de la COVID-19, conllevaron a que realmente sea complicado evaluar objetivamente el éxito o el recorrido de esta entidad, de carácter local, de cooperación transfronteriza. Frente a la imposibilidad de realizar dicho análisis o diagnóstico decidimos realizar una serie de entrevistas a actores clave, los cuales nos han aportado la visión de cómo y hacia dónde se dirige la Eurociudad del Guadiana. Estos actores pertenecen a la junta de dirección de la Eurociudad, a grupos de investigación universitarios que asesoran los proyectos de la dicha entidad y al sector privado que ha trabajado en diferentes proyectos desde la creación de la Eurociudad.

A partir de la realización de las diversas entrevistas obtuvimos información de cómo se gestiona una eurociudad actualmente y cuáles van a ser sus ejes de desarrollo para el futuro. En la actualidad la eurociudad funciona directamente a través de los tres ayuntamientos que componen esta entidad de forma que, la influencia de la Junta de Andalucía y la Diputación portuguesa es prácticamente nula. Esto es debido a su condición de AECT (Agrupación Europea de Cooperación Territorial), la cual le dota de autonomía para poder gestionarse y reclamar fondos europeos sin la aprobación de los gobiernos regionales. El eje principal de la Eurociudad del Guadiana es, en la actualidad, el proyecto de Interreg EuroGuadiana 2020, el cual finaliza a finales de 2022 y posee un presupuesto total de 1.073.995.00 €.

Al hablar con el director de la Eurociudad hemos podido saber que este proyecto de INTERREG se basa en tres grandes ejes: el primero de ellos la creación de una Agenda Urbana; el segundo parte de la idea de crear una oferta turística común; y finalmente el tercero de los ejes está relacionado con la movilidad y la conexión de este espacio. Vamos a utilizar estos tres ejes para plasmar la información obtenida a partir del conjunto de las tres entrevistas.

El primero de los ejes es la elaboración de una Agenda Urbana, la cual se va a centrar en crear un modelo común de planificación territorial. Uno de los primeros inconvenientes con los que se topa la Eurociudad es la dualidad en la planificación territorial de un mismo espacio. Es decir, los países ejercen un modelo de ordenación territorial que se para en los límites fronterizos llamado *hard-planning*. En cambio, la Unión Europea apuesta por una planificación territorial más laxa, donde las fronteras no tengan tanta importancia y por tanto la función de dividir territorios. Esta planificación recibe el nombre de *low-planning*. Por lo que se refiere a la Eurociudad del Guadiana, ésta va a apostar por la segunda de las opciones, ya que no tiene sentido utilizar la frontera como elemento de separación cuando uno de los principios básicos de la entidad es unir dos territorios fronterizos para crear uno solo desde un punto de vista funcional. Además esta nueva planificación respondería al nivel social, ya que socialmente el sentimiento de pertenencia a la Eurociudad está muy asentado.

El principio básico de esta nueva agenda es la cohesión entre los municipios portugueses y el municipio español, solucionando cualquier diferencia que pueda haber entre ellos. Esta futura Agenda Urbana se plantea por primera vez en el año 2017, pero no es hasta finales de 2022 cuando se prevé su publicación definitiva. Alguno de los principios básicos en los que se

basa son la apuesta por las actuaciones verdes, la sostenibilidad urbanística, la introducción de energías renovables y el principio de transterritorialidad.

El segundo de los ejes sobre el que se fundamenta el proyecto Interreg EuroGuadiana 2020 es la creación de una oferta turística común. El turismo tiene una fuerte importancia en la economía de estos tres municipios, principalmente para Ayamonte y Vila Real de Santo Antonio, ya que se encuentran en la zona litoral. Tradicionalmente estos municipios han sido relacionados única y exclusivamente con el turismo de sol y playa. La creación de una nueva oferta turística para el conjunto de la Eurociudad pretende diversificar la actividad turística, introduciendo y poniendo en valor nuevas tipologías. Un claro ejemplo de esto es la puesta en valor que se ha realizado del turismo fluvial a través del proyecto Valagua, a través del cual se ha realizado una intervención en diferentes sectores de la desembocadura del río Guadiana con el objetivo de aumentar su calidad. Esta nueva oferta pretende utilizar el río Guadiana como eje vertebrador de la actividad turística de la Eurociudad del Guadiana. A través de la creación de esta marca turística se pretende representar la diversidad cultural, la riqueza de los espacios naturales y las particularidades del territorio transfronterizo. Se apuesta principalmente por un turismo sostenible que desarrolle turísticamente la zona, beneficiando directamente a la ciudadanía.

Una de las principales iniciativas en materia turística ha sido la musealización del conjunto del territorio de la Eurociudad frente a la idea tradicional de construir un museo. La idea parte de la intención de que los visitantes puedan realizar itinerarios que tengan continuidad en los tres municipios y que muestren tanto el patrimonio cultural, como el natural de este espacio. De esta manera se realiza un recorrido en los tres municipios que favorece las relaciones culturales, cohesiona el territorio de forma directa, integrando de forma directa a Castro Marim en la oferta turística, discriminado por el turismo litoral.

Finalmente, el tercero de los ejes que conforman el proyecto Interreg EuroGuadiana 2020 tiene como temática principal la conexión de este espacio transfronterizo. En la actualidad únicamente hay un punto de conexión entre los tres municipios, y éste es el puente internacional que conecta directamente a los municipios de Ayamonte y Castro Marim. La conexión a través de este puente únicamente se puede realizar mediante transporte privado, ya que no hay una red de transporte interurbano para la Eurociudad. La primera de las necesidades en las que se fundamenta este eje es crear una red de transporte público, utilizando el puente internacional,



entre los tres municipios. Tradicionalmente también se ha contado con el ferry como punto de conexión entre Ayamonte y Vila Real de Santo Antonio. Actualmente la función del ferry ha cambiado por completo, ya que es utilizado principalmente como oferta turística. Principalmente por el atractivo que supone esta actividad, pues la reducción de horarios le impide ser considerado una vía de transporte efectiva. Las previsiones futuras en materia de comunicación apuntan hacia la construcción de un puente peatonal y para uso ciclista, siendo esto de vital importancia, ya que se conseguiría conectar de forma efectiva dos itinerarios de EuroVelo 1.

Fuera del proyecto EuroGadiana 2020, la Eurociudad ha ido realizando otras iniciativas, pudiendo destacarse la creación de una tarjeta de euro-ciudadano a través de una APP, la cual les aporta a los habitantes descuentos para promover el comercio local, avisos de la oferta sociocultural conjunta y la posibilidad de comunicarse directamente con los gerentes de la Eurociudad, siendo ésta la vía de comunicación principal entre ciudadanos y Eurociudad. Otra de las iniciativas que ha iniciado la Eurociudad del Guadiana es su integración en el programa EURES, el cual tiene como objetivo promover la libre circulación de trabajadores por todo el territorio europeo. Esta iniciativa viene dada por la necesidad de solucionar algunos problemas de los espacios fronterizos, ya que en nuestro caso de estudio, hay una gran cantidad de personas que trabajan en un país y reside en el otro. Además de una fuerte agenda cultural común, que se renueva cada mes, ofreciendo un gran número de actividades en los tres municipios.

Figura 3: Agenda Cultural Eurociudad del Guadiana mayo de 2022

**Agenda Cultural Maio 22**

**1** Comemorações do Dia do Trabalhador Odeleite, 10h  
Maiois no Aldeio de Santa Rita

**1** Os Maiois da Monta Rato  
Estrada Dr. Medeiros Antunes - Zona pedonal da Monta Rato - Largo da Monta Rato

**2** "Aqui entre Maio, que ninguém nos ouve"  
Fertilia - Biblioteca Municipal de Castro Marim, 14h

**7** Teatro "En el baúl de mis recuerdos"  
Teatro Cadeniz, 20h

**8** Caminhada em Odeleite  
Casa de Odeleite - 10h

**13** Comemorações do Aniversário da Fundação de Vila Real de Santo António

**13** Congresso Hispano-Português. A Expansão Ibérica - A circum-navegação de Nagaijões - El Cano  
14 e 15. Centro Cultural António Aleixo | VRSa

**14** Teatro musical Campanilla  
Teatro Cadeniz, 19:00h  
Dueto Jovem Eurociudad Campeonato Regional Jovem do Algarve - 3ª Etapa  
Praça da Monta Rato, 14h

**15** Concerto "VAIAFRAIA"  
Revelim de Santo Antonio, 19h

**15** Oficina de Costura -Avental em tecido-  
CIPIC - Santa Rita, 10h - 17h

**19** "As pessoas invisíveis"  
Apresentação do livro de José Carlos Barros  
Biblioteca Municipal Vicente Campariz, 18h

**19** "Las Princesas y el Árbol Mágico"  
Espectáculo del Club Danzante Ayamonte  
Teatro Cadeniz, 20h

**20** VII Jornadas de História do Baixo Guadiana  
Arquivo Histórico M. António N. Mendes, 9:30-18:00

**21** Festival Internacional de Dança "Arte sem Fronteiras"  
Centro Cultural António Aleixo, 21:30

Teatro "Tanto monta, monta tanto"  
Teatro Cadeniz, 20h

**22** Molinhos de água e vento em Cacelo  
Fosses pedrestes - Santa Rita, 9h30

**27** Terra de Maio  
Auzihal - Centro Multicóias

**29** Comédia "Como conoci a mi suegro"  
Teatro Cadeniz, 20h

Canagem no Rio Formosa  
Clube de Pesca Velho, 18h

Concerto Solidário  
Taberna Medieval

**feiras / mercados**

1 de Maio: Feira de Artesanato e Produtos Regionais Santa Rita, 10h - 18h

7 e 21 de Maio: Mostras de Artesanato Praça Marques de Pombal, 9h - 17h

8 de Maio: Mercado de Arte Praça de Lezíria, 10h

8 de Maio: Mercado na Aldeia Casa de Odeleite, 9h30 - 13h30

14 e 28 de Maio: Feira de Velharias Avenida República, 9h30 - 17h00

14 de Maio: Mercado mensal de Castro Marim Campo de futebol (recinto provisório), 8h - 15h

14 de Maio: Mercado Mensal Medieval Taberna Medieval

14 de Maio: Feira de Velharias Castro Marim - junto a Casa da Música, 8h - 15h

15 de Maio: Mercado Mensal de Vila Nova de Cacelo Vila Nova de Cacelo, 8h - 14h

**exposições / exposições**

1-25 de Maio: Exposição colectiva Sede Espaço Aberto

3 de Maio: Inauguração exposição fotográfica de Inma Villanueva Casa Grande, 20h

6 de Maio: Inauguração exposição de alunos de Bacharelato de Arte del IES Gadiano Casa Grande, 18h

6-31 de Maio: Aproximación a la obra de Oveilli Café Alcazar

6-31 de Maio: Exposição "Chaminés de VRSa" Biblioteca Municipal Vicente Campariz, 15h - 18h30

20-31 de Maio: Exposição de Pepe Gámez Casa Grande

25 Mayo - 15 Junio: Nuria Fuentes Calderán Sede Espaço Aberto

Permanente: 100 Memórias de Castro Marim Casa de São

Permanente: Instrumentos de Tortura e Punição Castelo Paed

Permanente: Castro Marim, Primeira Sede da Ordem de Cristo Igreja de Castelo

TODOS OS EVENTOS SON ANUNCIADOS EN LA WEB E LIDIOKA LOCAL

@eurogadiana

Fuente: <https://www.facebook.com/photo?fbid=361139826049148&set=pcb.361139942715803>

En conclusión, la Eurociudad camina hacia un futuro donde los organismos y los proyectos comunes se presentan como elementos clave. Es complicado poder afirmar o no el éxito futuro de esta entidad, si bien, utilizando la Eurociudad Chaves-Verín como ejemplo, vemos cómo la Eurociudad de Guadiana sigue el camino correcto, principalmente por la fusión entre gestores de la entidad, ciudadanos y universidades.

## **8.- DISCUSIÓN DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES**

El recorrido que hemos realizado a través de ese trabajo sobre temas como la Política Regional comunitaria, la cooperación transfronteriza, los programas de cooperación entre España y Portugal, las eurorregiones, las eurociudades y la Eurociudad del Guadiana nos ha ayudado a poder establecer una idea de cómo funciona la cooperación transfronteriza en el marco de la Unión Europea. Desde este punto debemos preguntarnos obligatoriamente si es efectivo este modelo para lograr una equidad del territorio europeo.

Los diferentes programas de cooperación transfronteriza han ayudado a que Europa haya disminuido sus diferencias regionales, creando un espacio supraestatal más cohesionado. A pesar de esto, vemos cómo, aún en la actualidad, los territorios europeos presentan grandes diferencias entre sí. Los ejes Norte-Sur y Este-Oeste siguen marcando claras diferencias entre los países que se encuentran en un lado y en otro, ya que no es lo mismo comparar los países del norte de Europa con los países del sur de Europa y los países del este de Europa con los del oeste de Europa. La cooperación transfronteriza ha intentado apaciguar estos desequilibrios, aunque la realidad es que, a pesar de los esfuerzos realizados por parte de las administraciones europeas, los desequilibrios siguen existiendo en el territorio europeo. Tras décadas de Política Regional no se ha conseguido crear un espacio europeo sin desigualdades regionales, sino que podríamos decir que en algunos puntos estos desequilibrios han aumentado. El gran problema en este ámbito no se halla únicamente en las regiones más periféricas sino en el conjunto de la Unión Europea, ya que no se explota todo el potencial de la supraregión europea.

El segundo de los grandes temas que hemos tratado en este trabajo de fin de grado ha sido la cooperación transfronteriza entre España y Portugal. Es innegable la evolución y los logros de la cooperación transfronteriza hispano-lusa. Con el paso de los años hemos visto como el concepto de espacio transfronterizo se ha ido difuminando y en cada convocatoria de los planes Interreg se ha ido incluyendo mayor extensión de territorio como espacio fronterizo. ¿Es esto positivo? Desde un punto de vista cuantitativo esta difuminación de la frontera es completamente negativa para los espacios realmente fronterizos. Es decir, al haber mayor número de territorios que pueden solicitar ayudas estructurales, la cantidad de ayudas, que reciben los espacios propiamente fronterizos es mucho menor, por lo tanto esta difuminación de la frontera provoca un aumento de la condición periférica de estos espacios.

A lo largo de este trabajo se han mencionado diversas entidades de cooperación transfronteriza. Una de las más importantes es la eurorregión, siendo considerada la herramienta de cohesión territorial más efectiva hasta el surgimiento de las eurociudades. Esta entidad tiene como objetivo unir dos o más territorios fronterizos creando un espacio de cooperación y promoviendo proyectos que contribuyan al desarrollo local, económico social y cultural de este nuevo espacio. A lo largo de los años la Unión Europea ha ido integrando las eurorregiones dentro de la cooperación trasfronteriza. Tal ha sido el éxito que actualmente el territorio europeo cuenta con un total de 59 eurorregiones activas. A pesar del éxito aparente ¿han servido las eurorregiones como herramientas para la cooperación transfronteriza? Ya como percepción personal considero que las eurorregiones han cumplido su función parcialmente. Creo que han servido como elemento para promocionar la cooperación transfronteriza y ayudar a que regiones fronterizas enfrentadas históricamente hayan podido mejorar sus relaciones y llevar a cabo ciertos proyectos de cooperación. En contraposición, la dependencia directa de estas entidades de los organismos gubernamentales ha frenado directamente su capacidad de promover proyectos de cooperación de forma autónoma. Una de las herramientas que puede solucionar este problema es la constitución de una eurorregión a partir de una AECT, esto supondría que la eurorregión pudiese gestionarse con autonomía y no dependiese de los gobiernos estatales y regionales. Esta opción es muy reciente, ya que hasta abril de este mismo año (2022) el BOE (núm.86, de 11 de abril de 2022) no contemplaba la opción de que una eurorregión pudiese formar una AECT.

La segunda de las herramientas que hemos comentado han sido las eurociudades. Estas entidades pretenden llevar a cabo una cooperación transfronteriza a una escala local, organizando diversos municipios fronterizos con el objetivo de crear un espacio común. En los últimos años las eurociudades han proliferado en todo en territorio europeo ya que dan la oportunidad de llevar a cabo una cooperación transfronteriza mucho más eficiente que a una escala menor (territorio mayor). Debemos mencionar que todas las eurociudades gozan de independencia total, dependiendo de los ayuntamientos que participan en ella. Esto es debido a que han sido constituida como AECT directamente. Para poder determinar el éxito de estas nuevas entidades hemos decidido analizar la trayectoria de las eurociudades del norte de la península Ibérica, las cuales se sitúan en la frontera entre la Comunidad Autónoma de Galicia y la región norte de Portugal. La combinación entre universidades y dirección de las eurociudades ha provocado que el éxito de estas entidades en el norte de la Península sea claro, logrando crear un espacio de cooperación transfronteriza a escala local en el cual la frontera ha

perdido todo su valor. No obstante debemos mencionar que esta cooperación a nivel local puede excluir de forma directa al resto de territorio, pues al centrarse únicamente en una escala local podemos caer en la desarticulación con el resto del territorio. Para que una eurociudad tenga éxito debe centrarse en la cooperación local pero teniendo en cuenta todo su contexto regional. Un ejemplo de esto es el caso de la Eurociudad de Guadiana, la cual se centra completamente en la cooperación a nivel local pero presta especial atención a la articulación con el resto del territorio. Clara muestra de ello es la futura Agenda Urbana, la cual presenta como ejes vertebradores de la Eurociudad, el río Guadiana y el eje Sevilla-Faro.

En los últimos años hemos visto cómo las fronteras han ido mejorando sus conexiones con el resto del territorio, pero ¿hasta qué punto es positivo esto? La articulación del territorio fronterizo presenta una dualidad según la escala a la que realicemos el análisis. Son incuestionable las ventajas que presenta la conexión entre dos países a través de grandes infraestructuras como por ejemplo el caso de España y Portugal con el puente internacional construido en 1991. Estas infraestructuras realmente conectan los lugares de mayor centralidad de cada uno de los países, convirtiéndose la frontera en un simple espacio de transición. Por lo tanto la conexión de espacios fronterizos supone en la práctica la desarticulación de las regiones fronterizas con el resto del territorio, ya que únicamente son vistas como zonas de paso y no como zonas dinámicas. Bajo esta premisa nacen las eurociudades, las cuales tienen la capacidad de desarrollar localmente estos espacios fronterizos. Considerando esta hipótesis, podemos afirmar que se deben desarrollar políticas a través de las cuales la articulación del territorio a escala estatal no suponga la desarticulación del territorio fronterizo a escala local.

Para concluir, podemos afirmar que las políticas regionales comunitarias y las políticas de cooperación transfronteriza de la Unión Europea han provocado un descenso de los desequilibrios regionales en el territorio europeo. Mas no se trata tan solo de realizar políticas que únicamente se plasman en el papel como puede ser el caso de las eumorregiones, las cuales partieron con un objetivo claro, pero que debido a su dependencia a los organismos regionales y estatales nunca llevaron a cabo su función de forma exitosa. La Unión Europea ha sido capaz de crear nuevas herramientas, llamadas entidades de segunda generación como son las eurociudades y la consolidación de éstas como AECT que permiten gozar de total autonomía y por lo tanto poder llevar a cabo un mayor número de proyectos. En conclusión, las políticas de cooperación transfronteriza deben seguir avanzando con el objetivo de solucionar los nuevos problemas que van surgiendo y amenazan la equidad territorial y la cohesión europeas.

## 9.-BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN

- Chazarra Bernabé, A., Flórez García, E., Peraza Sánchez, B., Tohá Rebull, T., Lorenzo Mariño, B., Criado Pinto, E., Moreno García, J. V., Romero Fresneda, R., & Botey Fullat, R. (2018). Mapas climáticos de España (1981-2010) y ETo (1996-2016). In *Mapas climáticos de España (1981-2010) y ETo (1996-2016)*. Agencia Estatal de Meteorología. <https://doi.org/10.31978/014-18-004-2>
- Comisión Europea. (1999). *ETE Estrategia Territorial Europea*.
- Comisión Europea. (2020, May). *The historic pattern of EU investments in your region*. <https://Cohesiondata.Ec.Europa.Eu/Stories/s/Historic-EU-Payments-by-Region-1988-2018/47md-X4nq/#2.-What-Questions-Does-the-Eu-Payment-Data-Answer-and-How-Can-It-Be-Used>.
- Confederación Hidrográfica del Guadiana. (2022, April 28). *Hidrología e Hidrogeología*. <https://Www.Chguadiana.Es/Cuenca-Hidrografica/Medio-Natural/Biodiversidad/Hidrologia-e-Hidrogeologia>.
- Consejo de Europa, & Consejo de la Unión Europea. (2020, October 20). *Brexit*. <https://Www.Consilium.Europa.Eu/Es/Policies/Eu-Uk-after-Referendum/>.
- Diputación Provincial de Huelva. (2013). *Creación de la Ruta de los Centros de Interpretación Transfronterizos del Bajo Guadiana*. [www.auren.es](http://www.auren.es)
- Durà Guimerà, A., Noferini, A., Berzi, M., & Camonita, F. (2018). *Euroregions, excellence and innovation across EU borders: a catalogue of good practices*.
- Enderlein, H., Wälti, S., & Zürn, M. (2010). *Handbook on Multi-level Governance* (American University).
- Farinós Dasí, J., & Abad, M. P. (2005). *Cooperación Territorial Transfronteriza y Cohesión Territorial. España y Portugal ante la Futura Política Regional Europea*.
- Farinós-Dasí, J. (2021). Agenda Territorial Europea 2030: un marco político orientado a la acción para el objetivo de la cohesión territorial. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53(208), 583–594. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.17.2>
- Felicidades García, J. (2013). *Bases territoriales para la construcción regional en el espacio fronterizo del Suroeste Peninsular*.
- Fernanda Penagos Forero, M., Humberto Ramírez Castro, J., Clave, P., Afanador, C., & Humberto Ramírez Castro Mayden Solano Jiménez, J. (2009). *¿QUÉ PASÓ CON LA CONSTITUCIÓN EUROPEA?: RAZONES QUE PUDIERON CONDUCIR A SU NO RATIFICACIÓN \**. [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/countries/index\\_es.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/countries/index_es.htm)
- Fernández Navarrete, D. (2010). *Historia de la Unión Europea: España como estado miembro*. Delta.
- Fondo Europea de Desarrollo Regional. (2011). *Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 2007-2013 documento final para aprobación por la Comisión Europea*.
- Fondo Europeo de Desarrollo Regional. (2017). *Versión Reprogramada INTERREG V-A ESPAÑA-PORTUGAL (POCTEP)*.
- Fondo Europeo de Desarrollo Regional. (2021a). *Programa De Cooperación Transfronteriza España-Portugal (POCTEP) 2021-2027*.
- Fondo Europeo de Desarrollo Regional. (2021b). *Servicios Para La Preparación Del Programa De Cooperación Transfronteriza España-Portugal (Poctep) 2021-2027 Lote N° 1: Análisis De Necesidades Del Territorio, Estrategia Conjunta Y Redacción Del Programa. Análisis De Necesidades Del Territorio*.
- Fondo Europeo de Desarrollo Regional. (2021c). *Servicios Para La Preparación Del Programa De Cooperación Transfronteriza España-Portugal (Poctep) 2021-2027 Lote N.º 1: Análisis De Necesidades Del Territorio, Estrategia Conjunta Y Redacción Del*

- Programa. Proyecto De Estrategia Conjunta Y Borrador De La Estructura Del Programa.*
- García, E. M. (n.d.). *Orígenes históricos y ambigüedad de la frontera hispano-lusa (La Raya).*
- García Nicolás, C., Iglesias Suárez, A., & Lagos Rodríguez, G. (2011). La cooperación transfronteriza (internacional) y el futuro de la cohesión. *Cooperación Transfronteriza Andalucía-Algarve-Alentejo. XI Congreso de Ciencia Regional de Andalucía 2009.*, 2, 410–421.
- Gómez, T. G., Domínguez-Gómez, J. A., & Pinto, H. (2019). Eurocity: From political construction to local demand: :: Or vice-versa? *Sustainability (Switzerland)*, 11(22). <https://doi.org/10.3390/su11226217>
- INE Portugal. (2022, May 7). *Base de Datos.*  
[https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&contecto=pi&indOcorrCod=0011166&selTab=tab0](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&contecto=pi&indOcorrCod=0011166&selTab=tab0).
- INTERREG España-Portugal. (2022a, March 27). *Andalucía.*  
<https://www.euroaaa.eu/site/es/andalucia>.
- INTERREG España-Portugal. (2022b, March 28). *Alentejo.*  
<https://www.euroaaa.eu/site/es/alentejo>.
- INTERREG España-Portugal. (2022c, March 28). *Algarve.*  
<https://www.euroaaa.eu/site/es/algarve>.
- INTERREG España-Portugal. (2022d, March 28). *Creación de la Euroregion.*  
<https://www.euroaaa.eu/site/es/creacion-de-la-euroregion>.
- Jiménez Rufo, A. (2020). *El Territorio Transfronterizo Del Bajo Guadiana. Paisaje E Infraestructuras Desde Pomarao A Ayamonte.* Universidad de Sevilla.
- José Lozano Valencia, P. (2007). *La Eurociudad Baiona-Donostia. ¿Ejemplo O Utopía En La Colaboración Transfronteriza?*
- Junta de Andalucía, C. de F. I. y O. del T. (2012). *Propuesta de Estrategia para el Paisaje Transfronterizo Fluvial del Bajo Guadiana.*
- Jurado Almonte, J. M., Márquez Domínguez, J. A., & Felicidades Garcia, J. (2017). *El Territorio De La Frontera Luso-Andaluza. Una Geometría Variable.* 301–323.
- Jurado Almonte, J. M., & Pazos García, F. J. (2017). Las Eurociudades Luso-Española, un nuevo marco institucional y apuesta de cooperación transfronteriza. *Naturaleza, Territorio y Ciudad En Un Mundo Global. Actas Del XXV Congreso de La Asociación de Geógrafos Españoles*, 2500–2509. <https://doi.org/10.15366/ntc.2017>
- Kölling, M., Carmona Contreras, A. M., Rodríguez-Izquierdo Serrano, M., & Tuñón, J. (2014). *El lugar de las macro-regiones en el marco de la cooperación territorial europea : presente y futuro.* Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía.
- Lois González, R. C. (2015). The Spanish-Portuguese Border Today: A Geographic View. In *Revista de Historiografía* (Vol. 23).
- López Ontiveros, A. (2003). *Geografía de Andalucía* (Ariel Geografía).
- López-Davalillo Larrea, J. (2016). Las Eurociudades Rayanas: Tui/Valença, Verin/Chaves, Badajoz/Elvas; Ayamonte/Sto Antonio Vilareal. *Espacio, Tiempo y Territorio*, 8–9, 131–167. <https://doi.org/10.5944/etfvi.8-9.2016>
- Luis, J., & Benedicto, L. (n.d.). *Tipologías de regiones en la Unión Europea y otros estudios.* [www.publicacions.ub.edu](http://www.publicacions.ub.edu)
- Márquez Domínguez, J. A. (2010). Deconstrucción Y Articulación Territorial De La Frontera Luso-Andaluza. *Cuadernos Geográficos*, 47, 297–316.
- Márquez Domínguez, J. A. (2021). *La Eurociudad del Guadiana. Perfil e identidad en la frontera ibérica* Universidad Huelva.

- Márquez Domínguez, J. A., Jurado Almonte, J. M., & Pazos García, F. J. (2017). *La Cooperación Transfronteriza Luso-Anda-Luza. Un Camino Difícil I*. 89–118.
- Martín-Uceda, J., & Castañer, M. (2018). Cross-border actors and projects in Iberian borders: Comparative analysis from IV INTERREG-A. *Boletín de La Asociación de Geógrafos Españoles*, 2018(78), 154–179. <https://doi.org/10.21138/bage.2432>
- Miranda Bonilla, J. (2001). *La política regional comunitaria y su incidencia en Andalucía*. Universidad de Sevilla.
- Mora Aliseda, J. (2005). *La iniciativa comunitaria INTERREG III en España*. <https://www.researchgate.net/publication/28083619>
- Mora Aliseda, J., & Pimienta Muñiz, M. (2003). *LA ESTRATEGIA TERRITORIAL EUROPEA (E.T.E.): UNA CONCEPCIÓN INTEGRADORA Y COHESIONADA DEL ESPACIO* Julián MORA ALISEDA y Manuel PIMIEN TA MUÑIZ (Vol. 16).
- OTOČAN, O. (2010). *EUROREGION AS A MECHANISM FOR STRENGTHENING TRANSFRONTIER AND INTERREGIONAL CO-OPERATION: OPPORTUNITIES AND CHALLENGES*. [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)
- Paulo, J., & Garrinhas, C. (2019). *EUROCIDADE ELVAS, BADAJOZ E CAMPO MAIOR: CONSTRUÇÃO E ENQUADRAMENTO NO CONTEXTO DAS POLITICAS DE COESÃO E DE COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA EUROPEIAS*.
- Perucca, G. (2020). When Country Matters More than Europe: What Implications for the Future of the EU? *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, 2020(1), 93–109. [www.aecr.org](http://www.aecr.org)
- Pulido, I., María, C. R., Carnero, G., Hidalgo Fernández, P. J., Manuel, J., Almonte, J., Ruiz, M. M., & Olías Álvarez, M. (2021). *Agua, biodiversidad, turismo y gestión integrada del territorio en el Bajo Guadiana Transfronterizo: Proyecto VALAGUA* (Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva, Ed.).
- Real Academia Española. (2022, February 14). *Diccionario de la lengua española*. <https://dpej.rae.es/Lema/Frontera#:~:Text=Int.,Naturaleza%20f%C3%ADsica%20del%20espacio%20delimitado>.
- Salgado, A. R. (2009). La cooperación transfronteriza y sus consecuencias: hacia la reestructuración territorial en Europa. *Investigaciones Regionales*, 141–152.
- Salgado, A. R., & Varela Álvarez, E. J. (2011). LAS EURORREGIONES COMO MOTORES DE LA REFUNDACIÓN EUROPEA: UNA APROXIMACIÓN POLITOLÓGICA. *Razón y Palabra*. [www.razonypalabra.org.mx](http://www.razonypalabra.org.mx)
- Sánchez-Élez, M. V. N. (2020). Approach to the Studies of the Spanish-Portuguese Border. *Etudes Romanes de Brno*, 41(1), 41–60. <https://doi.org/10.5817/ERB2020-1-4>
- Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA). (2022, May 7). *Población por sexo en Municipios*. [https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/Badea/Operaciones/Consulta/Anual/21971?CodOper=b3\\_151&codConsulta=21971](https://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/Badea/Operaciones/Consulta/Anual/21971?CodOper=b3_151&codConsulta=21971).
- Talbot, R. B. (1977). The European Community's Regional Fund A Study in the Politics of Redistribution Contents. In *Regress in Planning* (Vol. 8, Issue 3). Pergamon Press.
- Unión Europea. (n.d.). *Principios, países, historia*. [https://European-Union.Europa.Eu/Principles-Countries-History\\_es](https://European-Union.Europa.Eu/Principles-Countries-History_es).
- Unión Europea. (2009). *La Política Regional europea, una posible inspiración para los países externos a la UE ES*. <https://doi.org/10.2776/11997>
- Unión Europea. (2022a, May 8). *Guadiana Más Accesible*. <https://www.poctep.es/Es/2007-2013/Guadiana-M%C3%A1s-Accesible>.
- Unión Europea. (2022b, May 8). *Itinerarios del Bajo Guadiana*. <https://www.poctep.es/Es/Node/1861>.



- Unión Europea. (2022c, May 8). *Laboratorio europeo de gobernanza transfronteriza: Eurociudad del Guadiana 2020*. <https://Poctep.Es/Es/2014-2020/Laboratorio-Europeo-de-Gobernanza-Transfronteriza-Eurociudad-Del-Guadiana-2020>.
- Unión Europea. (2022d, May 8). *Plan Integral para el Desarrollo Empresarial Transfronterizo*. <https://Www.Poctep.Es/Es/Node/1854>.
- Unión Europea. (2022e, May 8). *Territorio y Navegabilidad en el Bajo Guadiana*. <https://Www.Poctep.Es/Es/2007-2013/Territorio-y-Navegabilidad-En-El-Bajo-Guadiana>.
- Unión Europea. (2022f, May 8). *Turismo Activo*. <https://Www.Poctep.Es/Es/Node/1952>.
- Unión Europea. (2022g, May 8). *Turismo Sostenible en el Bajo Guadiana*. <https://Www.Poctep.Es/Es/Node/1952>.
- Unión Europea. (2022h, August 5). *Bajo Guadina: Zona deportiva de excelencia*. <https://Www.Poctep.Es/Es/Node/1876>.
- Unión Europea. (2022i, August 5). *Fortificaciones de Frontera: Fomento del turismo cultural transfronterizo*. <https://Poctep.Es/Es/2014-2020/Fortificaciones-de-Frontera-Fomento-Del-Turismo-Cultural-Transfronterizo>.
- Ventura Fernández, J. (2013). REDES PARA LA COOPERACIÓN A DISTINTAS ESCALAS: ASOCIACIONISMO MUNICIPAL, REGIONES EUROPEAS Y PROGRAMAS TRANSNACIONALES. *Revista de Estudios Andaluces*, 30, 48–77. <https://doi.org/10.12795/rea.2013.i30.03>
- Ventura Fernández, J., Betanzos Martín, J. M., González González, J.J., & Gavira Narváez, A. (2021). *Propuesta de Ruta Ciclosenderista Suratlántica. Bases para la conexión litoral onubense-algarvía* (cooperativa andaluza Autonomía Sur, Ed.). <https://autonomiasur.org/wp/wp-content/uploads/2021/09/150-X-210-Libro-ruta-ciclista-huelva-algarve.pdf>
- Viñas, V. E. (2001). *Los programas de desarrollo regional financiados por la Unión Europea*. <https://about.jstor.org/terms>