

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIII, N^o 209, otoño 2021

Págs. 633-646

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.02>

CC BY-NC-ND



La cooperación transfronteriza entre España y Portugal en perspectiva

Eusebio MEDINA-GARCÍA

Profesor contratado doctor
Departamento de Dirección de Empresas y Sociología - Universidad de Extremadura

Resumen: En este artículo realizamos un recorrido diacrónico por la cooperación transfronteriza institucional entre España y Portugal, delimitando sus respectivos periodos de vigencia, sus principales hitos o referentes y las características de cada una de ellos. La metodología combina el análisis documental sobre fuentes secundarias con el análisis del contenido y con el trabajo de campo. Entre las conclusiones, constatamos la decisiva influencia de los Fondos Estructurales Europeos, especialmente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y de la Iniciativa Comunitaria INTERREG en el proceso de consolidación de la cooperación transfronteriza en esta frontera, la proliferación de estructuras, instrumentos y agentes de cooperación; así como la necesidad de un mayor acercamiento entre la cooperación institucional y la cooperación tradicional.

Palabras clave: Cooperación transfronteriza; Cooperación institucional; España; Portugal; INTERREG.

Cross-border cooperation between Spain and Portugal in perspective

Abstract: The following paper is basically a diachronic vision of institutional cross-border cooperation between the Spanish and Portuguese border. Within institutional cooperation, we differentiate between first, second and third generation cross-border cooperation, determining their respective periods of validity, their key milestones and their fundamental characteristics. The methodology of this work has a hybrid nature; combining the documentary analysis of secondary sources in order to identify the main references in the field, with an analysis of the content and with the ethnographic field work carried out by the same author. Among the conclusions drawn from this work, perhaps the most relevant is the confirmation of the difference and distance between traditional cooperation and institutional cooperation on this border. In the context of the Portuguese

Recibido: 09.06.2020; Revisado: 19.07.2020

Correo electrónico: emedina@unex.es; N^o ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0100-0921>

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original

Spanish border, institutional cooperation has evolved from centralized planning from above, characteristic of the first generation, to cooperation from below, while agents, actions, and instruments have been diversified and new shared management and participation structures have been created.

Keywords: Cross-border cooperation; Institutional cooperation; Spain; Portugal; INTERREG.

1. Introducción

La cooperación transfronteriza entre España y Portugal es un fenómeno denso cuya complejidad deriva de su diversidad y de la pluralidad de agentes a los que envuelve. Se refiere al conjunto de las acciones e interacciones formales —institucionales— e informales —no institucionales— que se producen entre dos espacios de fronteras internacionales a diversos niveles, así como a sus efectos y consecuencias. A grandes rasgos, podemos diferenciar dos tipos básicos de cooperación transfronteriza: la cooperación tradicional y la cooperación institucional o institucionalizada (MEDINA, 2012; DOMÍNGUEZ & VARELA, 2015: 225-246).

La *cooperación tradicional* es aquella que se produce de manera espontánea, fruto de las interacciones de mayor o menor intensidad entre las poblaciones ubicadas a uno y otro lado de una frontera histórica, la cual ha sido una constante a lo largo del tiempo, aunque no todos están de acuerdo en esto (FERRAO, 2002: 73-78). La cooperación institucional es la que se realiza con el respaldo explícito y la implicación de diversos agentes e instituciones públicas. Dicha cooperación se considera como “una manifestación específica de la cooperación internacional” y como tal se ha venido desarrollando, tímidamente, vinculada a los conceptos de relaciones internacionales y de buena vecindad (MARIÑO, 2006: 23-35). La cooperación transfronteriza institucional se refiere, pues, a las acciones de cooperación que implican la participación directa y/o indirecta de las instituciones públicas ubicadas a distintos niveles: local, comarcal, provincial, regional, nacional y europeo, bien a título individual o de manera concertada. En dicha cooperación concurren agentes públicos y privados: políticos, técnicos, asociativos, económicos, etc.

La cooperación institucional está legitimada por normas escritas y sujeta a procedimientos de carácter burocrático. Su regulación normativa presenta numerosos problemas jurídicos derivados de la pluralidad de entidades y normativas involucradas (BLANCO MORALES, 1996). No obstante, dada su importancia, la cooperación transfronteriza está siendo objeto de una creciente atención y reglamentación legal en Europa, donde el Derecho nacional está cediendo terreno en

favor del Derecho comunitario, dando pie a una estatalidad abierta que favorece la colaboración entre diversas administraciones, especialmente al nivel de gestión (BARNES, 2008: 183-196), gracias a la dotación específica de fondos financieros para la cooperación transfronteriza y a la implementación de diversos programas e instrumentos de cooperación (SOBRIDO, 2004: 839-852; ARENAS, 2008a: 77-95; ARENAS, 2008b: 97-118; BELTRÁN, 2008: 23-38; DUARTE DE ALMEIDA & PARDO, 2008: 81-99; EMBID IRUJO & FERNÁNDEZ CASADEVANTE, 2008; MEDINA, 2017: 189-206). En este nuevo contexto, algunos autores abogan por la necesidad de dotar de un mayor protagonismo a la sociedad civil (ODA, 2008) para lograr una integración transfronteriza más robusta y con rostro humano (MEDINA, 2012: 32-70).

La sociedad civil y especialmente las poblaciones aledañas a la frontera juegan un papel cada vez más relevante en esta cooperación o al menos eso pretenden quienes la animan; aunque en realidad son dos tipos de cooperación que discurren en paralelo, sin apenas rozarse. Las relaciones transfronterizas en la frontera han estado marcadas desde sus inicios por esta dualidad fundamental; sin embargo, a partir de determinado momento histórico que coincide con el fin de las dictaduras ibéricas (1974-1975), la cooperación institucional entre ambos países cambió de orientación y se transformó, paulatinamente, en una cooperación estrechamente vinculada con el proceso de integración de España y Portugal en la Unión Europea (CAIRO & al., 2018).

Una vez establecida la diferencia entre los dos tipos básicos de cooperación, abordaremos los orígenes y la evolución de la cooperación transfronteriza institucional entre ambos Estados, describiendo el marco jurídico de dicha cooperación y dibujando el cuadro de las relaciones políticas bilaterales entre España y Portugal. Posteriormente realizaremos una descripción de las diferentes fases de la cooperación transfronteriza institucional en la frontera luso española; poniéndolas en relación con el proceso de integración de España y Portugal en la Unión Europea (1986), con la reforma de los Fondos Estructurales (1988, 2013), con la implementación de la Iniciativa Comunitaria INTERREG (1990) y las Políticas de Cohesión y Cooperación Territorial de la Unión Europea.

2. Hipótesis, metodología y fuentes de información

La principal hipótesis que alienta la presente investigación presupone la decisiva influencia de los fondos europeos, especialmente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y de la iniciativa comunitaria INTERREG, en la intensificación de la cooperación transfronteriza institucional entre España y Portugal; como hipótesis secundarias reseñamos la posibilidad de distinguir varias fases dentro de la cooperación institucionalizada y la proliferación de estructuras e instrumentos de cooperación descentralizada en dicha frontera como consecuencia de la integración de España y Portugal en la Unión Europea.

Desde el punto de vista metodológico, este trabajo conjuga la revisión bibliográfica con el análisis documental y el trabajo de campo. El análisis documental se centra en la descripción del contexto histórico de referencia, en el establecimiento del marco legal de la cooperación transfronteriza entre ambos Estados y en el análisis del contenido de las Agendas de trabajo de las sucesivas Cumbres Ibéricas; incluye además un ejercicio comparativo de las diversas fases de ejecución de INTERREG y su reflejo sobre la cooperación transfronteriza en esta frontera. La revisión bibliográfica y el análisis documental se complementan con los conocimientos adquiridos por el autor a lo largo más de dos décadas de investigación intermitente sobre la frontera luso española, enriquecidos con los contenidos de varias entrevistas realizadas a informantes clave vinculados directamente con la cooperación transfronteriza en la frontera hispanolusa¹. Consideramos que la singular combinación de fuentes primarias y secundarias con la experiencia personal y profesional del propio autor dotan de un mayor énfasis y consistencia a la argumentación.

3. Orígenes y antecedentes de la cooperación transfronteriza institucional entre España y Portugal

Según Valentín Cabero, los orígenes de la cooperación institucional entre España y Portugal se remontan al Tratado de Amistad y no

Agresión de 1939 y su Protocolo Adicional de 1940, conocido posteriormente como el Pacto Ibérico, ratificado en 1942 por los respectivos dictadores (Salazar y Franco); no obstante, dichos acuerdos no eran de cooperación transfronteriza ni implicaban un acercamiento real entre ambos países, sino que se enmarcaban en el ámbito de las relaciones políticas bilaterales y sirvieron, principalmente, para mitigar la desconfianza mutua de los respectivos gobernantes en un contexto político de gran incertidumbre y tensiones internacionales (CABERO, 2004: 21). Esta situación de colaboración distante se sostuvo hasta mediados de los años setenta del siglo XX mediante la celebración de encuentros periódicos entre los mandatarios de ambos países; encuentros que se interrumpieron bruscamente en 1963, hasta 1969, por discrepancias en cuestiones de política exterior (COSTA NEVES, 2001: 397-408).

A principios de los años sesenta España inició una tímida aproximación a la Comunidad Económica Europea, alcanzando un primer acuerdo comercial a finales de dicha década; mientras que Portugal, obcecada con la preservación de sus colonias ultramarinas, se distanciaba provisionalmente del proyecto europeo. En la década de los años setenta, las relaciones bilaterales entre España y Portugal se intensificaron notablemente mediante la firma de un protocolo adicional al Tratado de Amistad de 1939, en el que se mencionó, por primera vez, la necesidad de una cooperación económica y política entre España y Portugal y se acordó la celebración de reuniones anuales que fueron el germen de las actuales Cumbres Ibéricas.

En febrero de 1976, se reunieron en la ciudad portuguesa de Guarda los ministros de asuntos exteriores de España (José María de Areilza) y de Portugal (Ernesto Melo Antunes), iniciando un proceso de colaboración más estrecha y real entre ambos Estados, asentado sobre nuevas expectativas e intereses compartidos. Este primer encuentro, conocido históricamente como *el Espíritu de Guarda*, se afianzó con la reunión de Adolfo Suárez (a la sazón presidente del gobierno de España) y Mario Suárez (entonces Primer Ministro de Portugal), en noviembre de 1976, dando continuidad a los encuentros entre mandatarios iniciados durante las dictaduras ibéricas, pero ya en un contexto muy diferente.

¹ Las personalidades entrevistadas han sido las siguientes: Sr. presidente de la cámara municipal de Castelo Branco, Sr. presidente de la cámara municipal de Idanha a Nova, Sr. alcalde de Caminomorisco, Sr. alcalde de Montehermoso, Sr. presidente de la Red de Desarrollo Rural de Extremadura (REDEX), Sr. presidente de la Asociación Transfronteriza LA RAYA/A RAIA, Sra agente de desarrollo local de Idanha a

Nova, Sr. gerente de la Asociación para el Desarrollo Integral de la Sierra de Gata (ADISGATA), Sr. técnico de desarrollo rural de la Asociación para el Desarrollo del valle del Alagón (ADESVAL), Sr. director del Gabinete de Iniciativas Transfronterizas de Mérida (GIT). Periodo temporal considerado: 2007-2019

La perspectiva de una integración inminente de ambos países en la Comunidad Europea propició la necesidad de establecer una agenda común, favoreciendo el advenimiento de una nueva era en las relaciones entre los dos Estados, plasmada en la firma de un nuevo Tratado de Amistad, en noviembre de 1977². La emergencia de este nuevo marco político relacional coincidió con el fin de las dictaduras ibéricas y la instauración de regímenes democráticos en los respectivos países.

A finales de los años setenta y principios de los ochenta del pasado siglo XX España y Portugal iniciaron las negociaciones para su integración en la Unión Europea; mientras que en el interior peninsular se ponían en marcha reformas estructurales y procesos de descentralización político administrativos que desembocaron en la consolidación del Estado de las Autonomías, en España, y en el proyecto de regionalización de Portugal que se quedó en solo un proyecto.

4. Modelos y fases de la cooperación transfronteriza institucional

De acuerdo con Rocha Medeiros podemos diferenciar, de mayor a menor intensidad, hasta cuatro modelos de cooperación transfronteriza institucional; a saber:

1. Cooperación Transfronteriza Genuina, caracterizado por un efecto barrera muy reducido en todas sus dimensiones, por la existencia de una clara estrategia de desarrollo territorial transfronteriza, gestionada de manera conjunta por estructuras jurídico administrativas creadas exprofeso y por el uso compartido de equipamientos.
2. Cooperación Transfronteriza Estructural, en el que persisten las diferencias jurídico administrativas y no existe una estrategia de desarrollo territorial común —transfronteriza— aunque se aprecie una elevada permeabilidad fronteriza en casi todas las dimensiones.
3. Cooperación Transfronteriza Emergente, caracterizado por la existencia de muchos obstáculos a la cooperación, por la ausencia de una cultura de cooperación transfronteriza, una débil articulación territorial y una cooperación altamente dependiente de recursos financieros externos.

4. Pseudo Cooperación Transfronteriza, con un efecto barrera muy fuerte en todas sus dimensiones y donde la cooperación transfronteriza es de carácter residual, incipiente y poco solidaria (ROCHA MEDEIROS, 2009: 78).

Aplicando esta clasificación al conjunto de la frontera desde una perspectiva diacrónica, obviando las diferencias existentes entre las diferentes regiones y tramos de frontera, obtendríamos el cuadro de la Fig. 1.

A continuación, iniciaremos un recorrido por cada una de las fases o generaciones de la cooperación transfronteriza institucional en esta frontera (FIG. 1).

Fases	Periodo	Modelos de cooperación transfronteriza
Primera generación	1977-1990	Pseudo Cooperación Transfronteriza
Segunda generación	1991-2006	Cooperación Transfronteriza Emergente
Tercera generación	2007-2020	Cooperación Transfronteriza Estructural
Cuarta generación	2021-	Cooperación Transfronteriza Genuina

FIG. 1/ Fases y modelos de la cooperación transfronteriza institucional en la frontera luso española (1977-2020-).

Fuente: elaboración propia a partir de la propuesta de modelos de cooperación de ROCHA MEDEIROS (2009).

4.1. Cooperación transfronteriza de primera generación

A grandes rasgos, la cooperación transfronteriza de primera generación presenta un marcado carácter centralista y se enmarca en la Política de Relaciones Internacionales y de buena vecindad entre ambos países. Dicha cooperación se inició a finales de los años setenta del pasado siglo, con el Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal, firmado en Madrid el 22 de noviembre de 1977 y ratificado el 17 abril de 1978 y se prolongó, tras la integración de España y Portugal en la Unión Europea, hasta el inicio del Primer Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal, coincidiendo con la aprobación y puesta en marcha de INTERREG (1990). Esta primera fase de la cooperación transfronteriza institucional se caracterizó por un marcado carácter formal y legalista, donde el protagonismo

² Tratado de Amistad entre España y Portugal. Publicado en el BOE núm. 128, de 30 de mayo de 1978, páginas

12443 a 12444.

lo asumieron los respectivos gobiernos nacionales, relegando la participación de los entes subnacionales —regionales y locales— a un segundo plano.

Desde el punto de vista jurídico, la cooperación se desarrolló en el marco de dos grandes acuerdos, uno de carácter bilateral (el citado Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal de 1977) y otro de carácter multilateral (el Convenio Marco Europeo sobre la Cooperación Transfronteriza de las Comunidades o Autoridades Territoriales, firmado en Madrid el 1 de mayo de 1980 y ratificado en 1990). El Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal de 1977 sentó las bases de la cooperación bilateral entre ambos países, sustituyendo al Pacto Ibérico y posibilitando “un cambio trascendental en las relaciones hispano-lusas” que se han ido afianzando y profundizando mediante las sucesivas Cumbres Ibéricas³.

El Tratado de 1977 favoreció la colaboración para el desarrollo de las regiones transfronterizas⁴ y reflejó claramente la voluntad de aunar esfuerzos vinculando dicha colaboración, de manera creciente, con las propuestas derivadas del trabajo de las Comisiones Mixtas previstas en el Tratado, las cuales eran supervisadas por el Consejo de Cooperación Hispano Portuguesa⁵ y debatidas en las citadas Cumbres Ibéricas; aunque todo ello no implicó el desarrollo de una cobertura jurídica específica para reglamentar la cooperación transfronteriza (DÍAZ BARRADO, 1996: 57 y ss.). De facto, las relaciones transfronterizas en la frontera hispanolusa, a nivel subestatal, fueron ignoradas por el ordenamiento jurídico internacional hasta fechas muy recientes.

El Convenio Marco Europeo sobre la Cooperación Transfronteriza de las Comunidades o Autoridades Territoriales, también conocido como el *Tratado de Madrid*, estableció por primera vez un marco jurídico a nivel europeo para el desarrollo de la cooperación transfronteriza entre estados y entidades subnacionales, promoviendo el desarrollo de tales relaciones con el fin de integrar y desarrollar las fronteras interiores de Europa. En este sentido, la política de cooperación transfronteriza se alinea con las políticas de cohesión y desarrollo territorial de la Unión Europea. No obstante, la primera disposición europea sobre cooperación transfronteriza (ARENAS, 2008a) indica que dicha cooperación tiene que enmarcarse entre las relaciones bilaterales entre los respectivos

Estados, los cuales deberían jugar el papel de “animadores de dicha cooperación transfronteriza entre los órganos locales y regionales” (DÍAZ BARRADO, 1996).

Según Cástor Díaz Barrado, el Tratado de Madrid, a pesar de ser novedoso y de “colmar una laguna jurídica existente” no deja de ser genérico, una declaración de intenciones, ya que no es vinculante para los estados y supedita el ordenamiento jurídico de la cooperación y su realización efectiva al arbitrio y a la voluntad de los estados nacionales, los cuales continúan ejerciendo la potestad regulatoria —legislativa— y las competencias en materia de Relaciones Internacionales, entre las que se incluye a la cooperación transfronteriza. Por otra parte, dicho Tratado y sus respectivos protocolos (3) aún no ha sido ratificado por todos los estados firmantes. Por todo ello, muchos legisladores consideran insuficiente este marco jurídico para el desarrollo de las relaciones transfronterizas en el contexto de la Unión Europea (DÍAZ BARRADO, 1996).

La cooperación transfronteriza institucional entre entidades territoriales (locales y regionales) de España y de Portugal quedó supeditada, pues, al Derecho interno y sometida al control competencial de los respectivos Estados nacionales, limitando la cooperación transfronteriza al ámbito de lo público y dejando apenas sin regulación jurídica la cooperación entre empresas y la que provenía de la sociedad civil, una cooperación transfronteriza no institucionalizada y minusvalorada por el ordenamiento jurídico institucional, definida como:

“aquella cooperación que, por referirse a actividades efímeras y sin trascendencia jurídica, no precisa ser formalizada mediante la suscripción de un convenio de cooperación” (FERNÁNDEZ, 2008: 69-70).

Desde noviembre de 1983 se vienen celebrando regularmente reuniones de alto nivel entre España y Portugal, conocidas como Cumbres Ibéricas. A dichas Cumbres suelen asistir los respectivos jefes de gobierno de ambos países, acompañados por una amplia delegación de representantes ministeriales y habitualmente, desde 2004, por los presidentes de las regiones españolas fronterizas con Portugal.

En la Primera Cumbre, celebrada en Sintra (Portugal) los días 11 y 12 de noviembre de 1983, los entonces mandatarios de España (Felipe González) y de Portugal (Mario

³ Estas reuniones bilaterales de alto nivel se celebran con una periodicidad anual desde noviembre de 1983.

⁴ Especialmente el artículo VII: 1 y 2.

⁵ Artículo IX.1 del Tratado.

Soares) debatieron sobre la necesidad de elaborar una estrategia conjunta con la expectativa de la adhesión de España y Portugal a la Comunidad Económica Europea; sentando, al mismo tiempo, las bases para una colaboración bilateral a medio y largo plazo que se afianzó durante la Segunda Cumbre Ibérica, celebrada en la localidad fronteriza de Alcántara (Cáceres) en mayo de 1985. Las siguientes Cumbres y Encuentros bilaterales (Güimaraães, 1986; Madrid, 1987 y Doñana, 1988) se enfocaron, principalmente, a examinar el desarrollo de las relaciones bilaterales en el marco del Tratado de Amistad y Cooperación de 1977, junto con otras cuestiones relacionadas con las políticas de seguridad y defensa, el equilibrio en la balanza comercial, la situación del sistema de comunicaciones terrestres entre ambos países, el fomento de los intercambios mediante la simplificación de los trámites fronterizos y otros asuntos comunes. Durante la sexta Cumbre Ibérica, celebrada en Lisboa (1988), la situación de las zonas fronterizas fue objeto de un acuerdo específico para tratar de solucionar los problemas singulares de estas regiones. El desarrollo de las infraestructuras y una mayor colaboración en temas medioambientales también fueron puntos importantes de la Agenda.

A partir de febrero de 1990, los contactos bilaterales de alto nivel se ampliaron mediante la celebración de seminarios interministeriales, siguiendo la fórmula previamente empleada en la frontera francoespañola, y se firmó, ese mismo año (en diciembre de 1990), un protocolo de cooperación financiera y otro para el desarrollo de las zonas fronterizas. La cuestión fronteriza adquirió especial relevancia en las agendas de trabajo de las Cumbres Ibéricas a partir de esta fecha, coincidiendo con la puesta en marcha de INTERREG. En la Cumbre de Salamanca (enero de 2000) la agenda de la cooperación transfronteriza se amplió y diversificó aún más, abarcando temas de seguridad y grandes infraestructuras y dotándose de un Observatorio Fronterizo sobre los flujos de personas y mercancías entre ambos países. Culminando este proceso, durante la XVIII Cumbre Ibérica (celebrada en la ciudad de Valencia, en octubre de 2002) se firmó del Tratado de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal.

Hasta el momento actual (diciembre de 2019) se han celebrado XXX Cumbres Bilaterales; curiosamente a la última, celebrada el 21 de noviembre de 2018 en la ciudad española de Valladolid, no fueron invitados los presidentes

de las regiones fronterizas, a pesar de que la agenda de trabajo incluía importantes cuestiones relacionadas con la cooperación transfronteriza.

Como podemos apreciar, existe un paralelismo evidente entre la acción coordinada de los Estados español y portugués y el proceso de integración en la Comunidad Europea, aún antes de llevarse a cabo dicha integración, así como entre los contenidos de las respectivas agendas de trabajo binacionales y las directrices marcadas por Europa para poder acceder a los Programas y los Fondos Europeos, determinantes en el desarrollo de la cooperación transfronteriza institucional, especialmente durante su Primera y Segunda Generación.

Según HERRERO DE LA FUENTE, fue la "atractiva oportunidad de captar fondos de la Comunidad Europea a través de la cooperación transfronteriza en el nivel local y regional" lo que motivó a los respectivos gobiernos centrales a "cambiar su actitud centralista" e "improvisar un mínimo cauce jurídico a esas acciones de cooperación que podían obtener financiación comunitaria", permitiendo la celebración de acuerdos de cooperación no normativos ni vinculantes que respetaban, eso sí, escrupulosamente, "el reparto de competencias establecido en cada territorio por parte de los derechos internos portugués y español" (HERRERO DE LA FUENTE, 2012: 12).

4.2. Cooperación transfronteriza de segunda Generación

La cooperación transfronteriza de segunda generación se inició a principios de los años noventa del siglo XX, prolongándose hasta el final del tercer periodo de aplicación de INTERREG (2000-2006). Dicha cooperación puede considerarse, en gran medida, como un producto derivado de la implementación de las políticas de desarrollo regional y de cohesión social europeas, ya que es a partir de la afluencia de estos importantes recursos financieros externos cuando vemos surgir por doquier nuevas entidades, formas e iniciativas de cooperación transfronteriza: comisiones y comunidades de trabajo, comunidades territoriales de cooperación, gabinetes de iniciativas transfronterizas, foros, fundaciones, centros de estudios, observatorios, proyectos conjuntos, intercambios, etc.⁶

En España, esta cooperación transfronteriza de segunda generación se insertó progresivamente

en una nueva estructura de gestión política y administrativa de carácter descentralizado que desembocó, a mediados de los años ochenta, en el Estado de las Autonomías, asumiendo los Gobiernos Autónomos un papel protagonista en dicho proceso; mientras que en Portugal fue la propia Administración General del Estado junto con las Comisiones de Coordinación Regionales (CCR) y las Cámaras Municipales portuguesas los principales actores de la cooperación, a la que se fueron incorporando progresivamente otros agentes: asociaciones de desarrollo y empresariales, fundaciones, centros tecnológicos y culturales, universidades, etc. La diferente estructura de organización y de gestión política administrativa entre España y Portugal trabó y continúa dificultando las relaciones de cooperación transfronteriza a pesar de los convenios y tratados establecidos para tratar de solventar dichas dificultades.

La Reforma de los Fondos Estructurales a finales de los años ochenta (1988) posibilitó la creación y la posterior puesta en marcha de INTERREG (1990)⁷, dirigida específicamente a mejorar la situación y fomentar la cooperación en las regiones fronterizas del interior de Europa, propiciando la emergencia de un nuevo marco europeo de la cooperación transfronteriza, así como la afluencia de cuantiosos recursos financieros hacia la frontera hispanolusa.

La Iniciativa Comunitaria INTERREG, por su propia naturaleza, favoreció que los diversos agentes —institucionales y no institucionales— de una y otra parte de la frontera se encontraran más a menudo y se pusieran de acuerdo sobre lo que era factible presentar a las convocatorias de financiación de proyectos de cooperación, originando lo que FRANCISCO LETAMENDÍA denomina una “cooperación a dos niveles”: uno vertical, el cual implica una cooperación entre las diferentes escalas de gobierno (europea, estatal, regional, local) y otro horizontal entre diversos actores de ambos lados de la frontera, para tratar de solventar los problemas comunes, estableciendo, en algunos casos, estructuras de cooperación conjuntas. Esta cooperación vertical y horizontal podría equipararse, al menos parcialmente, con los conceptos de *isopoliteia*⁸ y *sympoliteia*⁸.

La cooperación de segunda generación se centró, esencialmente, en desarrollar acciones de cooperación transfronteriza que implicaban la participación directa y/o indirecta de las instituciones públicas y de diversos agentes (públicos y/o privados) de una y otra parte de una frontera política a diferentes niveles: local, comarcal, provincial, regional, nacional y/o europeo, bien a título individual o de manera concertada; propiciando el desarrollo de una «*sympoliteia informal*» en la que las entidades locales y regionales desempeñaron, por primera vez, un papel que nunca antes habían tenido, dando pie a una «estatalidad abierta» que favoreció la colaboración entre distintas administraciones, al menos al nivel de gestión (BARNES, 2008, pp. 183 y ss.).

Según algunos autores nos encontramos en los albores de la “gobernanza multinivel de las fronteras”, promovida y auspiciada especialmente por el Consejo Europeo y por la Comisión Europea (MARTÍN UCEDA & CASTAÑER, 2018: 157); aunque en realidad sigue siendo una cooperación *de arriba abajo* en la que la participación efectiva de las poblaciones locales y regionales es relativa y no está exenta de conflictos, especialmente jurídicos y administrativos, relacionados con la distribución de competencias y la gestión transfronteriza de los recursos.

La puesta en marcha de esta cooperación transfronteriza de segunda generación se topó con cierto rechazo por parte de las autoridades de los respectivos gobiernos centrales, quienes no estaban habituadas a este tipo de planteamientos, al considerar la cooperación transfronteriza dentro del ámbito reservado de las Relaciones Internacionales y, por tanto, como competencia exclusiva de los gobiernos nacionales (CANCELA, 2008).

Los representantes locales hablaban un lenguaje diferente y defendían intereses distintos a los de los políticos de la administración central de los respectivos Estados, lo cual dificultaba considerablemente el entendimiento entre todos ellos, generando un conflicto de atribuciones competenciales y otro adicional de legitimación (MEDINA, 2012). Según Marta Sobrido, las raíces de dicho conflicto no estaban vinculadas tanto con la cuestión del reparto de competencias

⁶ El Tratado de Cooperación Bilateral de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal, de 2002, más conocido como el Tratado de Valencia, tratará de poner orden en este desconcierto distinguiendo, básicamente, entre entidades y organismos de cooperación con personalidad jurídica y sin personalidad jurídica.

⁷ Adoptada por la Comisión Europea el 25 de julio de 1990, mediante Comunicación C (90) 1562/3 dirigida a los estados miembros. DOCE n° C 215 de 30-VIII-1990.

⁸ «La isopoliteia consistía en un vínculo horizontal entre las ciudades-estado por el que los ciudadanos de una polis podían disfrutar de los derechos cívicos de otra mediante un pacto de reciprocidad. Por su parte, la *sympoliteia* nacía del pacto creador de estructuras e instituciones compartidas y democráticas. En realidad, la segunda no implica la existencia de la primera, sino que tenían vías diferentes» (PASCUAL, 2007; cit. por DOMÍNGUEZ & VARELA, 2015).

entre autoridades de un mismo estado como con las dificultades de relación e interacción entre entidades jurídicas de Estados diferentes en varios niveles, generando una disfuncionalidad estructural, de naturaleza político administrativa que entorpecía constantemente las acciones de diseño y la gestión de los programas de cooperación transfronteriza de segunda generación (SOBRIDO, 2004).

Con el fin de resolver o de paliar al menos estas dificultades, aprovechando la abundante disponibilidad de fondos y de voluntades políticas favorables, se elaboró un Tratado bilateral para reglamentar la cooperación transfronteriza entre España y Portugal, ajustado al Convenio Marco Europeo sobre la Cooperación Transfronteriza de las Comunidades o Autoridades Territoriales (Tratado de Madrid). Dicho Tratado se inspiró en el Tratado hispanofrancés de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, también conocido como el Tratado de Bayona⁹.

El Tratado Bilateral entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, también conocido como el *Tratado de Valencia* se firmó el día 3 de octubre de 2002 y entró en vigor el 30 de enero de 2004. Dicho Tratado configuró un nuevo marco legal para el desarrollo de la cooperación transfronteriza hispanoportuguesa, estableciendo

“una base jurídica sólida a la que se han acogido todas las regiones fronterizas adaptando al efecto sus protocolos de cooperación” (HERRERO DE LA FUENTE, 2012).

Este Tratado reguló el objeto y el ámbito territorial de aplicación de la cooperación transfronteriza entre España y Portugal, el régimen jurídico, los contenidos y el Derecho aplicable a los convenios de cooperación transfronteriza y la composición de la Comisión Hispano Portuguesa de seguimiento del Tratado, diferenciando los organismos de cooperación sin personalidad jurídica: Comunidades de Trabajo y Grupos de Trabajo (España), Asociaciones de Derecho Público y Empresas Intermunicipales (Portugal) de los organismos de cooperación con personalidad jurídica: Consorcios (España); además

de delimitar el ámbito funcional de todos ellos (HERRERO DE LA FUENTE, 2012).

Al amparo del Tratado de Valencia se crearon una multitud de acuerdos y de asociaciones transfronterizas entre agentes públicos de uno y otro lado de *La Raya*. Hasta octubre de 2016 se habían acogido al Tratado un total de treinta (30) Convenios: quince (15) firmados entre administraciones locales; catorce (14) entre administraciones regionales y solo uno (1) de carácter mixto; siendo en su inmensa mayoría convenios para el establecimiento de un marco general de colaboración (27 de 30) mediante la creación de organismos de cooperación transfronteriza sin personalidad jurídica (21 de 30)¹⁰.

Entre esta asombrosa proliferación de nuevas entidades de cooperación transfronteriza de segunda generación destaca la figura de las Comunidades de Trabajo, cuyo ejemplo más elaborado y estudiado es la Comunidad de Trabajo de Galicia Norte de Portugal (VARELA ÁLVAREZ, 2008; CANCELA, 2008; ROJO & VALERA, 2010; TRILLO SANTAMARÍA, 2010). A esta primera Comunidad de Trabajo le siguieron otras en los años siguientes hasta completar todo el mosaico pluriregional de la frontera. Generalmente, fue en el seno de estas Comunidades de Trabajo donde se diseñaron los primeros programas conjuntos de intervención por las comisiones mixtas de cooperación, conformando nuevos espacios de encuentro e interacción entre agentes subestatales de ambas partes de la frontera; fue ahí, en la interacción que generaron estas Comisiones donde se fraguó una incipiente gobernanza transfronteriza de carácter interinstitucional que conforma, a nuestro parecer, buena parte de la esencia y la singularidad de la cooperación transfronteriza de segunda generación.

El Tratado de Valencia propició además el surgimiento de numerosas Asociaciones Transfronterizas de Municipios que trabajaban bien en paralelo bien en conjunción con las Comunidades de Trabajo. En el contexto de la frontera luso española, el ejemplo más conocido y consolidado de estas nuevas Asociaciones Transfronterizas surgidas al amparo de los Tratados y los Fondos de la Cooperación fue una Asociación intermunicipal asentada entre Galicia y el Norte de Portugal: o Eixo Atlántico. De acuerdo con Celso Cancela, dicha entidad

⁹ El Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, firmado en Bayona el 10 de marzo de 1995, entró en vigor el 24 de febrero de 1997 (BOE de 10 de marzo de 1997). Dicho Tratado constituye la primera regulación pormenorizada de los procedimientos para establecer la

cooperación transfronteriza entre entidades subnacionales ubicadas a uno y otro lado de una frontera internacional común; en este caso, la frontera francoespañola.

¹⁰ Informe (anónimo) sobre la cooperación transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Madrid (oct. 2016).

“confiere a la cooperación una dimensión que desborda lo transfronterizo en favor de lo interregional, constituyendo un prematuro y singular ejemplo de cooperación transfronteriza de tercera generación” (CANCELA, 2008).

Aparte de las entidades mencionadas, durante la cooperación de segunda generación, en el contexto de las regiones del interior de la frontera luso española se desarrolló otra importante figura e instrumento de cooperación transfronteriza, nos referimos en particular a los Gabinetes de Iniciativas Transfronterizas. En el ámbito de las relaciones institucionales, el objetivo primordial de los Gabinetes de Iniciativas Transfronterizas es favorecer la interacción entre las administraciones locales y regionales de ambos lados de la frontera, con el fin de facilitar la cooperación transfronteriza a nivel subestatal, tratando de amortiguar las dificultades derivadas de la diferente distribución de competencias a nivel local, regional y nacional. Una labor de embrague y de gobernanza multi-nivel difícil e imprescindible para desarrollar una cooperación transfronteriza de *tercera generación*.

4.3. Cooperación transfronteriza de tercera generación

La nueva programación de los Fondos Estructurales para el periodo 2007-2013 otorgó a la cooperación entre estados miembros una mayor entidad e importancia, al integrarla dentro de un nuevo Objetivo Comunitario: la Cooperación Territorial Europea; diferenciando la *cooperación transfronteriza entre regiones* adyacentes a las fronteras terrestres y marítimas de dos o más estados miembros o al menos de un estado miembro y de un país tercero, de la *cooperación transnacional*, en la que colaboran socios nacionales, regionales y locales de dos o más países y de la *cooperación interregional*, centrada en el intercambio de experiencias, la identificación de buenas prácticas de cooperación y el análisis de tendencias sobre la cohesión territorial en Europa¹¹. La política europea de desarrollo regional ha pasado, al mismo tiempo, de estar centrada en la creación de infraestructuras físicas a ser una política orientada a la inversión que promueve la creación de empleo y el crecimiento a largo plazo, en consonancia con

los objetivos de la Agenda para el Crecimiento de Europa 2020. La Reforma de los Fondos Estructurales de 2013 amplió la financiación del FEDER a las actuaciones desarrolladas en las regiones fronterizas de Europa, con el fin de atender las dificultades especiales que experimentan dichas regiones y de apoyar su desarrollo sostenible¹². Adicionalmente se crearon nuevos e importantes instrumentos de gestión descentralizada. Sobre estas bases se desplegó la cooperación transfronteriza de tercera generación.

El inicio de la cooperación transfronteriza de tercera generación en la frontera luso española coincide con la puesta en marcha del Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal (POCTEP) y con la creación de un singular instrumento de cooperación transfronteriza: la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT).

El Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal (2007-2013) representó un salto cualitativo, tanto respecto a la estrategia como a las formas de la cooperación. La Iniciativa Comunitaria INTERREG se transformó en un Programa específico para el Desarrollo de la Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal, asentado en una estructura organizacional compleja de representación y gestión compartida, en la que se trató de involucrar, de una manera más efectiva, a los agentes públicos y privados en la cooperación para el desarrollo sostenible de la Frontera.

El impacto y los resultados de INTERREG en la frontera hispanolusa han sido en general positivos, aunque disímiles y en algunos casos contraproducentes. Durante sus tres primeras fases de implementación (1990-2006), INTERREG fomentó el conocimiento sobre la frontera y la creación de múltiples infraestructuras, propiciando la descentralización y la colaboración interinstitucional, sobre todo a nivel regional y local, así como una mayor integración social y territorial de las regiones fronterizas, poniendo de manifiesto, al mismo tiempo, las dificultades de dicha cooperación, así como la falta de instrumentos adecuados para llevarla a cabo.

¹¹ Fuente: Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal (POCTEP). Dirección General de Política Económica. Consejería de Economía, Competitividad e Innovación. Gobierno de Extremadura. Enlace: <https://www.poctep.eu/> Fecha de consulta: 1/12/2018

¹² Reglamento (UE) nº 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1080/2006. DUE L 347/289, de 20/12/2013.

Para tratar de paliar esta situación y corregir, al menos parcialmente, los efectos no deseados de la cooperación transfronteriza, la Comisión Europea y el Consejo Europeo incentivaron una cooperación territorial diversificada y ampliada, recurriendo a figuras emblemáticas de la cooperación en Europa como son las Eurorregiones y a la implementación de nuevas estructuras e instrumentos de cooperación, tales como las Agrupaciones Europeas de Interés Económico o las más recientes AECT (ARENAS, 2008b: 109-126; MARTÍNEZ, 2010).

Las AECT se gestaron en los debates que siguieron a la aprobación del Convenio Marco de Madrid por el Consejo de Europa, animados por la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE) y otras instituciones europeas (Comisión Europea, Parlamento Europeo y Comité de las Regiones) con el fin de disponer de un instrumento jurídico de Derecho Público “que permitiera una cierta profundidad política, administrativa e institucional de los procesos de cooperación transfronteriza descentralizada”. Durante este proceso, en el que participaron activamente las regiones fronterizas y transfronterizas europeas se generaron importantes fricciones en torno a las competencias, constituyéndose como un espacio singular de lucha simbólica en el actual proceso de construcción de Europa que se decantó a favor de los intereses de las regiones fronterizas y transfronterizas y condujo a la aprobación del Reglamento de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT)¹³.

Fue en torno a estas figuras relevantes, especialmente a las AECT donde se desarrolló y se sigue desarrollando una cooperación más estructurada, aunque con las limitaciones derivadas de la interpretación que hagan de ella los respectivos Derechos nacionales. Con la reforma del marco legal de las AECT, en 2013, se simplificó su proceso de constitución y se ampliaron sus funciones, dotándola de una mayor seguridad jurídica y abriendo la posibilidad de participación en la misma de empresas privadas y de entidades externas ubicadas en países no miembros de la UE o en territorios ultramarinos. A día de hoy, el éxito de esta nueva figura de la cooperación transfronteriza es más que evidente¹⁴.

Según Martín Guillermo, las tradicionales funciones mejoradas en base a la experiencia acumulada, junto con las nuevas oportunidades que confiere el Reglamento General y de la Cooperación Territorial Europea para las AECT, referidas a la ejecución de actividades de Política Regional: “nos permiten vislumbrar una nueva generación de AECT tanto desde el punto de vista legal como desde el operativo”; las cuales parecen estar llamadas a jugar un papel muy relevante dentro de las Políticas de Cohesión y Desarrollo Territorial junto con los Nuevos Espacios e Instrumentos de Cooperación, las Estrategias Macrorregionales y las Agencias Especializadas (GUILLERMO, 2017: 275-276).

La proliferación de este original instrumento de cooperación y gestión descentralizada (AECT) ha conformado un complejo entramado de redes y experiencias transfronterizas, localizadas principalmente en Europa Central y Suroccidental. Dicha red se superpone a otras ya existentes o en proceso de constitución, lo que enmaraña, aún más, el entramado de la cooperación. Este impresionante desarrollo institucional de la cooperación territorial en Europa se ha visto acompañado además por nuevas formas de gobernanza multinivel en las fronteras (VARELA ÁLVAREZ, 2008; ROJO & VARELA, 2010).

En el contexto de la frontera hispanolusa, los ejemplos más sobresalientes de estas nuevas formas de hacer cooperación se localizan, una vez más, en la zona norte, en el área de Galicia Norte de Portugal; aunque estas figuras se van expandiendo progresivamente a otras áreas de dicha frontera (LÓIS BARRIO & al., 2016: 103-122). Para algunos, esta cooperación transfronteriza descentralizada representa

“una nueva institucionalidad de cooperación informal e inmaterial”, caracterizada por “la proximidad, la diversidad y la flexibilidad [...] que permite crear identidad y pertenencia común a una estructura de cooperación transfronteriza formal-informal” y que puede “hacer evolucionar la cooperación hacia otro modelo” (DOMÍNGUEZ & VARELA, 2015),

sin llegar a suplantar a las respectivas identidades locales y nacionales (TRILLO SANTAMARÍA & al., 2015: 183); sin embargo, a pesar de los innumerables proyectos realizados, de las

¹³ La Unión Europea aprobó en 2006 el Reglamento 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial. Dicha figura coexiste actualmente con la Agrupación Transfronteriza de Cooperación Territorial del Consejo de Europa.

¹⁴ Desde la entrada en vigor del Reglamento de las AECT (2007) hasta finales de 2016 se registraron en la Plataforma del Comité de las Regiones un total de su 65 AECT y, al parecer, su número no para de crecer.

complejas estructuras de cooperación creadas, de las múltiples inversiones realizadas, generalmente persiste, en casi todas partes, una distancia considerable entre la cooperación transfronteriza institucional y la sociedad civil residente en las inmediaciones de La Raya.

Este singular fenómeno de distanciamiento entre las políticas implementadas por la Unión Europea y los problemas e intereses de su ciudadanía no parece ser exclusivo de esta frontera, sino que es, por el contrario, un fenómeno generalizado

y preocupante para el futuro de Europa (GOBERT-KECKEIS, 2017). A nuestro parecer, dicho fenómeno estriba en la disyuntiva entre “trabajar para tratar de unir a los estados” y “trabajar para unir a los ciudadanos”; dilema que nos remite, en última instancia, a la sustancial y quizá inconmensurable diferencia entre la *cooperación institucional* y la *cooperación tradicional*. La conjunción sinérgica entre ambas constituye la asignatura pendiente de la cooperación transfronteriza entre España y Portugal; un gran reto o desafío que tenemos que enfrentar reflexivamente, de cara al futuro.

Fases	Periodo	Principales hitos o referentes	Características
Primera generación	1977-1990	Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal de (1977)	Marcado carácter centralista: estatalidad cerrada
		Tratado de Madrid (1980)	Integrada en las políticas de Relaciones Internacionales
		Cumbres Ibéricas: Sintra, 1983; Alcántara, 1985; Guimarães, 1986; Madrid, 1987; Doñana, 1988 y Lisboa (1988)	Marcado carácter formal y legalista Protagonismo de los estados
		Primer Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal (1986-1990)	Baja participación de los entes subnacionales
Segunda generación	1991-2006	Primera Reforma de los Fondos Estructurales (1988)	Cooperación transfronteriza subsidiada
		Iniciativa Comunitaria INTERREG (1990-2006)	Estatalidad abierta: proliferación de acuerdos, comisiones, convenios, entidades, instrumentos, formas e iniciativas de cooperación transfronteriza
		Gabinete de Iniciativas Transfronterizas de Extremadura, Región Centro, Alentejo	Predominio de la cooperación institucional entre entidades públicas a diferentes niveles: nacional, regional, local
		Cumbre Ibérica (Salamanca, 2000)	Dificultades de relación entre entidades jurídicas y administrativas diferentes de diferentes estados
		Tratado de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal (Valencia, 2002)	Disfuncionalidad estructural de la cooperación
Tercera generación	2007-		Integración de la cooperación transfronteriza en los Programas de Cooperación Territorial europea
			Ampliación y diversificación de la cooperación
			Puesta en marcha de las Estrategias Macrorregionales
		Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal (POCTEP) (2007-2013)	Estructura organizacional compleja de representación y gestión compartidas
		Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) (2006):	Surgimiento de nuevas y viejas formas de cooperación y de gobernanza multinivel en la frontera:
		Segunda Reforma de los Fondos Estructurales (2013)	Euroregiones (Galicia, Norte de Portugal, 2008; Zas Net, 2009; EUROACE, 2009)
			Eurociudades (Chaves, Verín, 2008; Elvas, Badajoz, Campomaior, 2018; Guadiana, Ayamonte, Castro Marín, 2018; Vilar Formoso, Fuentes de Oñoro, 2019)

Fig. 2/Generaciones (fases), periodos, hitos y características de la cooperación transfronteriza institucional en la frontera luso española (1977-actualidad).

Fuente: elaboración propia

5. Conclusiones

Quizá, la primera y más relevante conclusión que se deriva de este trabajo sea la constatación de la diferencia y el distanciamiento entre dos formas de cooperación transfronteriza en la frontera luso española; nos referimos evidentemente a la *cooperación tradicional* y a la *cooperación institucional*. La persistencia de esta diferencia distante nos lleva a suponer la existencia de una cierta incommensurabilidad entre ambas, a pesar de algunos ejemplos elocuentes de confluencia sinérgica y enriquecedora entre ellas, presentes en esta frontera; los cuales constituyen lamentablemente una excepción, al menos hasta el momento presente.

La cooperación transfronteriza institucional entre España y Portugal, tal como la entendemos aquí, cuenta ya con más de cuarenta años de historia. Dicha cooperación se inició a mediados de los años setenta del siglo XX como parte de las políticas de apertura y acercamiento entre ambos países ibéricos, durante la etapa final de sus respectivas dictaduras. Esta cooperación, en sus comienzos, estuvo impulsada directamente por los gobiernos centrales sin la participación de otros entes subnacionales ni la sociedad civil, quienes se fueron incorporando paulatinamente a dicho proceso en la década de los años ochenta.

La integración de España y Portugal en la Comunidad Económica Europea (1986), coincidiendo con la adopción del Acta Única Europea (1987), la Reforma de los Fondos Estructurales (1988) y la puesta en marcha de INTERREG (1990) produjo un impacto decisivo en las relaciones transfronterizas, auspiciadas y financiadas por Europa en el marco de sus políticas de desarrollo regional e integración territorial. La afluencia de cuantiosos recursos financieros para el desarrollo y la integración de las *regiones problema*, muchas de ellas transfronterizas, canalizados especialmente a través del FEDER y de la Iniciativa Comunitaria INTERREG, posibilitó el nacimiento de una cooperación transfronteriza de segunda generación. Esta clara dependencia de los fondos europeos nos permite entender la singular naturaleza de la cooperación transfronteriza institucional en la frontera hispanolusa y definirla, en buena medida, como un desarrollo transfronterizo subsidiado, cuyo futuro se presenta sumamente incierto.

En el contexto de la frontera luso española dicha cooperación ha evolucionado desde la planificación desde arriba (*top down*) hacia una intervención desde abajo (*bottom up*) mediante una cesión progresiva de competencias y de

protagonismo de los estados a los entes subnacionales, al tiempo que se han diversificado los agentes (actores) de la cooperación, las actuaciones, las estructuras de gestión y los instrumentos de intervención. En consonancia con una tendencia general, a nivel europeo, dicho proceso parece encaminarse hacia una cooperación de tercera generación basada en la puesta en valor de los recursos endógenos de manera sostenible, el trabajo en red, la apertura al exterior, la gestión compartida y la participación social, en la que la sociedad civil parece estar llamada a desempeñar un papel más relevante, incluso de liderazgo, con el respaldo institucional.

El análisis del marco legal normativo de la cooperación transfronteriza entre España y Portugal denota un claro avance de la legislación europea en base a los principios de *subsidiariedad* y *proporcionalidad*, en espacios de poder —como las fronteras o las Relaciones Internacionales— reservados tradicionalmente como competencia exclusiva de los Estados. Actualmente, la disputa simbólica y real subyacente, entre entidades supranacionales y nacionales, sobre la fuente de legitimación para reglamentar las relaciones territoriales dentro de la Unión Europea parece decantarse a favor de ésta última, con la aquiescencia, más o menos explícita, de los respectivos Estados; aunque este proceso de transferencia de legitimidad no es determinista y puede ser reversible.

Para construir una cooperación sólida y proyectada al futuro, una cooperación transfronteriza de cuarta generación será preciso aunar voluntades, crear verdaderas estructuras de gestión compartida, no simulacros, desbrozar amplios espacios de encuentro entre las autoridades, los técnicos y la gente corriente, trabajar con una perspectiva a medio y largo plazo sobre los aspectos intangibles de la cooperación, implicar a la población en general, especialmente a los más jóvenes y desarrollar, en definitiva, su dimensión lúdica y humana mediante una *cooperación con rostro humano*. Esta cooperación transfronteriza debería ser capaz de lograr que todos nos sintamos involucrados y participemos en ella; en este sentido, no estaría de más recordar lo que ya nos sugería Manuel Bento Rosado en 1996 acerca de la importancia de la implicación directa y la participación efectiva de la ciudadanía en la cooperación transfronteriza, porque sin dicha implicación, simplemente, “não haverá Europa sem fronteiras” (BENTO ROSADO, 1996: 505-509).

Tampoco estaría de más recordar aquí lo que tenía en mente uno de los principales artífices del proyecto original para la construcción de Europa

(Jean Monnet), el cual pretendía “no tanto coali- gar estados sino unir a los hombres” (MOT, 2014, p.55); para ello nos harán falta, junto con los recur- sos materiales, grandes dosis de entendimiento, de curiosidad, de convicción y de buena volun- tad para superar con éxito esta apuesta trascen- dental para el futuro, no solo de Europa. En este sentido, la *cooperación tradicional* que se viene haciendo de manera natural desde tiempos inme- moriales, por los habitantes de *La Raya* y de otras muchas fronteras, debería servirnos de inspira- ción para encontrar e imitar maneras singulares de hacer una cooperación más cercana, actualiza constantemente, construida sobre las diferencias las y complementariedades que nos caracterizan.

6. Bibliografía:

- ARENAS, N (2008a): “La cooperación transfronteriza como política derivada de la Unión Europea. Sus instrumentos jurídicos”. En P. FERNÁNDEZ (Dir.), *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve y Alentejo)* (pp. 77-95), Barcelona, Atelier.
- (2008b): “Los grandes proyectos europeos de cooperación transfronteriza. El concepto de “Eurorregión”. En P. FERNÁNDEZ (Dir.), *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve y Alentejo)* (pp. 97-118), Barcelona, Atelier.
- BARNES, J. (2008): “Las administraciones públicas españolas en la cooperación transfronteriza”. En P. FERNÁNDEZ (Dir.), *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve y Alentejo)* (pp. 183-196), Barcelona, Atelier.
- BELTRÁN, S. (2008): Puesta a punto de la figura de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial en el ordenamiento español ¿más fácil o más difícil? *Revista da Eurorrexión Galicia Norte de Portugal*, nº 13: 23-38.
- BENTO ROSADO, M. (1996): “A cooperação no óptica da criação de um espaço transfronterizo”. En A. CAMPESINO & C. VELASCO (Coord.), *Portugal-España. Ordenación Territorial del suroeste comunitario. Actas del VII Coloquio Ibérico de Geografía* (pp. 505-509), Cáceres, Servicio Publicaciones de la Universidad de Extremadura.
- BLANCO-MORALES, P. (Coord.) (1996): *Marco jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-lusa*, Mérida, Editora Regional.
- CABERO, V. (2004): *Iberismo e Cooperação (pasado e futuro da Península Ibérica)*, Porto, Campo das Letras.
- CAIRO CAROU, H. & al. (Ed.) (2018): *Rayanos y forasteros. Fronterización e identidades en el límite hispano-portugués*, Madrid, Plaza y Valdés.
- CANCELA, C. (Ed.) (2008): *Cooperación transfronteriza: Comparando las experiencias ibéricas*, Santiago de Compostela, Tórculo Edicións.
- COSTA NEVES, C. (2001): Las relaciones político-diplo- máticas entre Portugal y España en la segunda mitad del siglo XX. *Investigaciones históricas: Época moderna y contemporánea*, 21, 397-408. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=245973> (25.07.2018)
- DÍAZ BARRADO, C.M. (1996): “Marcos convencionales interestatales. En BLANCO MORALES, P. (coord.). *Marco jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-lusa* (pp. 37-60)- Mérida: Editora Regional de Extremadura.
- DOMÍNGUEZ, L. & VARELA, E.J (2015): Construyendo Europolis a partir de la cooperación local “informal” en los espacios fronterizos de Europa: El caso de la RIET. *Geopolítica (s)*, nº 2, vol. 6, 225-246. doi: https://doi.org/10.5209/rev_GEOP.2015.v6.n2.48428
- DUARTE DE ALMEIDA, A. L. & PARDO, Mª C. (2008): Eurocidade Chaves-Verín. Um instrumento de desenvolvimento económico e social. *Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, vol. 13, 81-99. Recuperado de: www.eixoatlantico.com (17.03.2019).
- EMBIID IRUJO, A. & FERNÁNDEZ CASAVEANTE, C. (2008): *Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial. Consideraciones desde el Derecho comunitario y el Derecho español*, Madrid, Iustel.
- FERNÁNDEZ, P.A. (2008): “La obligación internacional de la cooperación transfronteriza entre España y Portugal: aspectos generales y tratado específico”. En P.A. FERNÁNDEZ (Dir.), *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve y Alentejo)* (pp. 21-27), Barcelona, Atelier Internacional.
- FERRAO, J. (2002): “Fronteira Portugal-Espanha: um novo patamar de debate para as áreas fronteiriças?” En J. MORA ALISEDA & al. (Coord.), *Fronteras y vertebración espacial ibérica* (pp. 73-78), Cáceres, Fundicotex.
- GOBERT-KECKEIS, S. (coord.) (2017): Les Territoires Transfrontaliers: la fabrique de l’Europe. *Les Cahiers de la MOT (dossier)*. Recuperado de: http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/FR_brochure_territoires_tf_MOT.pdf (07.04.2018).
- GUILLERMO, M. (2017): Instrumentos legales para la cooperación transfronteriza. las agrupaciones europeas de cooperación territorial. *Cuadernos de Gibraltar*, 263-290. https://doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2017.i2.10
- HERRERO DE LA FUENTE, A. A. (2012): Veinte años de cooperación transfronteriza con Portugal. *Revista de estudios europeos*, nº 56, 9-20. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/262553> (09-09.2018).
- LÓIS BARRIO, M. & LÓPES, P.L. & DÍAZ SANZ, M. (2016): “Las Eurociudades de la Raia: de Valença de Minho a Ayamonte. Experiencias de investigación”. En E.J. VARELA ÁLVAREZ & CANCELO, C. (Coords). *Las fronteras ante sus espejos. Relatos transfronterizos sobre Europa, América, Asia y el Magreb* (pp. 103-122), Vigo, Andavira.
- MARIÑO, F. M. (2006): “Ciertas características, desde la óptica jurídica internacional, de la cooperación transfronteriza”. En P. BLANCO-MORALES (coord.). *Marco jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-lusa, Monografías jurídicas 1*, (pp. 23-35), Mérida, Editora Regional de Extremadura.

- MARTÍNEZ, E.J. (2010): Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (Unión Europea) frente a las Agrupaciones Eurorregionales de Cooperación (Consejo de Europa): ¿competencia o complementariedad? *Revista de Estudios Europeos*, nº 56, 109-126. Recuperado de: https://portal.cor.europa.eu/egtc/about/Documents/EGTC_Article_2013_Sept.pdf (17.11.2019).
- MARTÍN-UCEDA, J. & CASTAÑER, M. (2018): Actores y proyectos transfronterizos en las fronteras ibéricas: Análisis comparativo a partir de INTERREG IV-A. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 78, 154-179. doi: <https://doi.org/10.21138/bage.2432>
- MEDINA, E. (2012): La Cooperación Transfronteriza entre el Noroeste de Extremadura (España) y la Beira Interior Sul (Portugal): una aproximación desde la perspectiva cualitativa (2ª parte). Almenara. *Revista Extremeña de Ciencias Sociales*, nº 3: 32-70.
- (2017): Marco jurídico y principales instrumentos de la cooperación transfronteriza institucional en Europa. *Investigaciones Regionales*, nº 37: 189-206.
- MOT (2014). L' Observation des Territoires Transfrontaliers. *Les Cahiers de la MOT*, nº 9. Recuperado de: http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents/MOT/Cahiers/Cahiers_de_la_MOT_9_FR.pdf (05.05.2017).
- ODA, F. (2008): "La cooperación transfronteriza desde el punto de vista de la sociedad civil". En P. FERNÁNDEZ (Dir.), *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve y Alentejo)* (pp. 241-261), Barcelona, Atelier.
- ROCHA MEDEIROS, E. (2009): *A Cooperação Transfronteira na Raia Ibérica: uma síntese geográfica dos impactes territoriais do INTERREG-A*, Lisboa, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa.
- ROJO SALGADO, A. & VARELA ÁLVAREZ, E.J. (2010): Las Eurorregiones como motores de la refundación europea: Una aproximación politológica. *Razón y Palabra*, nº 74, 15. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/277268051_Las_Eurorregiones_como_motores_de_la_refundacion_Europea_Una_aproximacion_politologica (15.09.2018).
- SOBRIDO PRIETO, M. (2004): El Tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 8, 839-852. Recuperado de: <https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/2305/AD-8-46.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (21.09.2019)
- TRILLO SANTAMARÍA, J.M. (2010): *Fronteras y regiones transfronterizas en Europa. El caso de Galicia-Norte de Portugal (Tesis doctoral)*. Universidad Carlos III de Madrid. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=180266> (03.03.2019)
- TRILLO SANTAMARÍA, J.M. & GONZÁLEZ, L. & CARRIL, V. (2015): Ciudades que cruzan la frontera: un análisis crítico del proyecto Eurocidade Chaves-Verín. *Cuadernos Geográficos*, nº 54, vol. 1: 160-185. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/280097735_Ciudades_que_cruzan_la_frontera_un_analisis_critico_del_proyecto_Eurocidade_Chaves-Verin (15.10.2019).
- VARELA ÁLVAREZ, E.J. (2008): Cooperación territorial de terceira xeneración a través das redes de gobernanza na península ibérica. *Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, nº 13, vol. 3-5. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3956882> (12.08.2019).

7. Listado de acrónimos/siglas

- AECT: Agrupación Europea de Cooperación Territorial.
 ADESVAL: Asociación para el Desarrollo del Valle del Alagón.
 ADISGATA: Asociación para el Desarrollo Integral de la Sierra de Gata.
 ARFE: Asociación de Regiones Fronterizas de Europa.
 CCR: Comisiones de Coordinación Regionales.
 DOCE: Diario Oficial de la Comunidad Europea.
 FEDER: Fondo Europea de Desarrollo Regional.
 GIT: Gabinete de Iniciativas Transfronterizas.
 INTERREG: Iniciativa Comunitaria para la Cooperación Transfronteriza e Interregional en Europa.
 LA RAYA/A RAIA: Asociación Transfronteriza La Raya/A Raia.
 MOT: Misión Operativa Transfronteriza.
 POCTEP: Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal.
 REDEX: Red de Desarrollo Rural de Extremadura.