

# COOPERACIÓN TERRITORIAL TRANSFRONTERIZA Y COHESIÓN TERRITORIAL. ESPAÑA Y PORTUGAL ANTE LA FUTURA POLÍTICA REGIONAL EUROPEA

Joaquín Farinós Dasí y Mauro Payà Abad  
Departamento de Geografía. Universidad de Valencia  
Av. Blasco Ibáñez, 28. 46010 Valencia. España  
Tf.: +34-96.386.42.37 - Fax: +34-96.398.30.54  
[Joaquin.Farinos@uv.es](mailto:Joaquin.Farinos@uv.es); [maupa@alumni.uv.es](mailto:maupa@alumni.uv.es)

## 1. La cooperación territorial, cuestión clave para el objetivo de la cohesión territorial

El tercer informe sobre la cohesión (CE, 2004) adelantaba la propuesta de la Comisión sobre cómo será la futura Política Regional Europea (PRE). Aunque la dimensión territorial, la idea de cohesión territorial, está presente en los dos primeros objetivos de convergencia y competitividad, es mucho más evidente en el futuro objetivo 3 de cooperación territorial. Si bien en esta propuesta el objetivo de la “*Cooperación territorial europea: fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio de la Unión*” únicamente supone el 4% de los fondos (a repartir entre la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional), significa tanto la oportunidad de recibir financiación adicional en el nuevo período de programación como la posibilidad de ajustar no sólo el objetivo sino los métodos de planificación del desarrollo territorial. En este contexto se pretende crear dos nuevos instrumentos legales que permitan una cooperación territorial más óptima y accesible para las regiones implicadas: la Autoridad Regional Transfronteriza y el Nuevo Instrumento de Vecindad. La primera permitirá a los estados miembros y a las autoridades locales y regionales consultar cuestiones sobre los problemas legales y administrativos tradicionales encontrados en la gestión de los programas y programas transfronterizos, transfiriendo competencias y la capacidad legal para gestionarlos por medio de las autoridades públicas (PEDROZZINI, 2004).

Sin embargo, los “no” francés y holandés a la propuesta de Constitución europea, pone en entredicho la posibilidad de contemplar la cohesión territorial como una competencia compartida entre estados y la Unión, y complica el desarrollo del calendario previsto para la agenda territorial acordada en Róterdam para las sucesivas presidencias hasta la alemana de 2007, momento en el que se adoptaría el documento de síntesis “*Estado Territorial y Perspectivas de la Unión Europea*”<sup>1</sup>. El objetivo de la cohesión territorial requiere de nuevas

---

<sup>1</sup> *Estado Territorial y Perspectivas de la Unión Europea, hacia una cohesión territorial europea más fuerte a la luz de las ambiciones de Lisboa y Gotemburgo*. El borrador final de dicho documento (29 pp. más anexo con ejemplos de buenas prácticas de Interreg pp. 30-37) fue presentado en la reunión ministerial informal de 20-21 de mayo de 2005 en Luxemburgo, quedando respaldado para ulterior desarrollo por los Ministros para el Desarrollo Territorial y por la Comisión Europea (consejo informal de 20-21 de mayo de 2005 en Luxemburgo). Este borrador se basó en las investigaciones de la red ESPON, la OCDE, la Comisión y la Iniciativa Interreg.

formas de integrar la planificación económica y sectorial con la territorial, del tránsito hacia una nueva planificación territorial estratégica, de la elaboración de Estrategias territoriales a los distintos niveles escalares, con el adecuado nivel de coordinación. Todo ello presupone, en fin, el desarrollo de nuevas formas de gobernanza territorial (multinivel e intersectorial), de la cooperación entre los distintos sectores, niveles político-administrativas y grupos de interés.

Tras el Tercer Informe de la Cohesión, las recientes “*Directrices Estratégicas Comunitarias para la Cohesión 2007-2013*”<sup>2</sup> contemplan la cooperación territorial como una de las prioridades para la política de cohesión. En el caso de la cooperación transfronteriza, y en regiones en las que ya existen condiciones para ella, como puede ser el caso de la raia hispano-portuguesa, los fondos deberían concentrarse en atender las prioridades que pudieran generar un valor añadido a las actividades transfronterizas, provocando la transición desde la simple penetración económica de actividades a ambos lados de la frontera a un verdadero sistema económico transfronterizo. Para ello se considera necesaria la mejora de la competitividad gracias a la innovación, la I+D, la configuración de redes materiales (infraestructuras) e inmateriales (servicios), y el desarrollo del sentimiento de pertenencia a una comunidad transfronteriza (rediseñando los mapas mentales). Sin embargo la diversidad de situaciones, la inexistencia en ocasiones de unos adecuados niveles mínimos de desarrollo, como también la posibilidad de que las áreas transfronterizas no presenten un potencial de desarrollo semejante, hace que estas recomendaciones se tomen con las necesarias precauciones<sup>3</sup>. A pesar de ello, parece poco discutible que la mejora de las infraestructuras de transporte y comunicación y el desarrollo de nuevos enlaces, cuando sea necesario, representan condiciones necesarias para el establecimiento o el desarrollo de contactos transfronterizos. Conectividad e integración territorial resultan variables positivamente relacionadas con la cohesión territorial.

Por su parte, la cooperación transnacional presenta un carácter estratégico para el logro de los grandes objetivos territoriales de la Unión, contribuyendo a una mejor integración territorial de la misma. Una de las tareas de la UE es facilitar la integración territorial transeuropea estimulando el desarrollo o la conservación de zonas y redes de importancia europea. La evaluación intermedia de Interreg IIIB, realizada en el año 2004, ya insistía en el papel esencial que los programas y proyectos de cooperación transnacional tenían para la integración y la cohesión territorial en Europa. También se ha constatado que ciudades y

---

<sup>2</sup> *Non paper on the Strategic Community Guidelines fo Cohesión 2007-2013*, CE, 27 de abril de 2005, 23 pp. (más anexo de mapas).

<sup>3</sup> Uno de los mayores retos para el objetivo de la cohesión territorial europea es precisamente el reforzamiento del capital territorial de zonas con estructuras económicas débiles o con ventajas físicas y geográficas, incluidas sus interrelaciones con las zonas potencialmente fuertes de la UE. También se reconoce que en el caso de áreas no homogéneas, la integración y la conectividad entre ellas puede aumentar la productividad y generar crecimiento.

regiones utilizan la cooperación transnacional como factor de localización, atrayendo inversiones e integrándose en redes<sup>4</sup>. Aquí la cuestión reside en la delimitación de las áreas de cooperación transnacional, en una dimensión pertinente (no sobredimensionadas<sup>5</sup>), basadas fundamentalmente en criterios funcionales de tipo geográfico (pertenencia a una misma cuenca fluvial, litoral, macizo montañoso, corredor de transporte) o político (estructuras institucionales consolidadas con adecuado nivel de cooperación). En estos espacios se desarrollarían una serie de proyectos estructurantes, entre los que la Comisión propone: corredores de transporte transeuropeos, prevención de riesgos naturales, gestión del agua a nivel de cuenca fluvial, cooperación marítima integrada y redes de I+D/Innovación).

Ambos espacios, transfronterizos y transnacionales, deberían ser propuestos por cada uno de los estados. Deberían haberlo hecho el pasado mes de junio de 2005, sin embargo este proceso se ha visto complicado, tal y como se detalla en el tercer apartado. Precisamente, a la hora de establecer orientaciones sobre el desarrollo territorial para apoyar la Estrategia de Lisboa, los estados reconocían la necesidad de “... *identificar su desarrollo potencial único y su posición en el territorio europeo, y de situar las estrategias de desarrollo territorial en un contexto de desarrollo transnacional y europeo*”. Señalaban la necesidad de “... *un acercamiento integrado y coherente entre las prioridades de la política nacional y aquéllas para la cooperación transnacional e interregional...*” haciendo “...*hincapié en la importancia de la Cooperación Territorial europea como sucesora de INTERREG*” y como medio de reforzar la cohesión territorial<sup>6</sup>. En el documento de discusión previo a las conclusiones se insistía en que “... *las acciones bajo este objetivo deberían estar en armonía con las necesidades y prioridades de los estados miembros y sus regiones, permitiendo la flexibilidad entre la cooperación transnacional y transfronteriza*” y se recomendaba un “... *mayor uso de la cooperación transnacional para la planificación y toma de decisiones a escala nacional y regional, así como para los programas estructurales; y una mayor base jurídica para la cooperación transnacional y transfronteriza*”<sup>7</sup>. Del mismo modo, en el borrador del documento “*Estado Territorial y Perspectivas de la Unión Europea*” (vid. nota 1), se subrayaba la importancia de una evaluación de la utilidad y la efectividad de las actuales zonas de cooperación transnacional (pág. 2). Algunos países ya están desarrollando

---

<sup>4</sup> Conferencia sobre Cooperación Transnacional, celebrada en Berlín, en noviembre de 2004.

<sup>5</sup> Es el caso de los espacios NordWest y Cades, que las citadas *Guidelines* proponen desagregar en dos. Por el contrario, el espacio Açores-Madeira-Canarias se contempla como susceptible de ser integrado en el Espacio Atlántico, no así otros espacios ultraperiféricos del Caribe o Índicos, para los que se insiste en la necesidad de establecer un marco más amplio de desarrollo y cooperación regional con las áreas vecinas.

<sup>6</sup> Documento de *Conclusiones de la Presidencia*. Reunión informal de Ministros para la cohesión territorial, celebrada el 29 de noviembre de 2004 en Róterdam, 3 pp.

<sup>7</sup> “*Explotar la diversidad territorial Europea para el crecimiento económico sostenible*”. Documento de discusión para la reunión informal de ministros de la UE sobre cohesión territorial. Róterdam, 29 de noviembre de 2004, 20 pp, págs. 19 y 16.

iniciativas para reforzar la dimensión transeuropea de sus estrategias de desarrollo territorial, tratando de anticiparse al impacto territorial de las políticas comunitarias. *“El reto clave parece ser una mejor explotación de las posibilidades territoriales específicas de las regiones europeas y una integración territorial transeuropea más eficaz: regiones diferentes pueden mostrar su competitividad en campos diferentes utilizando y aprovechando los diferentes tipos de posibilidades territoriales. Un reto especial es la explotación del capital territorial de zonas con una estructura económica débil o con desventajas físicas o geográficas”* (pág. 6). No parece sin embargo, por el momento, que éste sea el caso de países como España y Portugal.

## **2. La cooperación territorial entre España y Portugal: aproximación al estado de la cuestión**

España y Portugal ocupan una situación periférica, en lo geográfico y en lo económico, en el seno de la UE. A su vez, la frontera hispano-lusa, también conocida como “raia”, constituye, dentro de cada Estado, un espacio periférico, respondiendo así al perfil de doble perifericidad. Se trata de un territorio con carencias relativas desde el punto de vista demográfico, económico e infraestructural, que han supuesto un freno a los procesos de desarrollo y reestructuración económica<sup>8</sup>. Desde la integración en la entonces CEE, y sobre todo desde la década de los años 1990, es cuando se empieza a prestar una mayor atención –sobre todo por parte de los gobiernos regionales - a la mejora de la cooperación territorial a ambos lados de la frontera como estrategia de desarrollo.

Es posible identificar comportamientos distintos a lo largo de la frontera. El territorio formado por las provincias gallegas de Pontevedra y Ourense y las NUTS III portuguesas Minho-Lima y Cávado presenta una mayor densidad de población y poblamiento, con una estructura urbana equilibrada. Existe un número importante de ciudades medias y una tasa de actividad en el sector secundario más elevada que la media europea. Además, la red de infraestructuras de transporte en esta zona es la más densa de toda la frontera. Conforme se avanza hacia el interior el paisaje industrial da paso al agrícola y al forestal. Así encontramos una red urbana muy poco consolidada entre Alto Tras-os-montes, Douro, Zamora, Salamanca y Beira Interior Norte. Esta zona presenta un carácter eminentemente rural. La orografía afecta a las conexiones transfronterizas, motivo por el que las relaciones entre la población a ambos lados de la frontera resultan más complicadas. A pesar de ello,

---

<sup>8</sup> La *raia* es la frontera más antigua de la Europa continental, establecida en el año 1.297 por el Tratado de Alcañices. Varias de sus regiones ocupan los últimos lugares en el ranking regional europeo. Entre las 25 peor clasificadas (lugares 256 a 280) encontramos la región Centro (256), Extremadura (259), Castilla y León (269) y el Alentejo (276). Desde el punto de vista demográfico, aunque la evolución de la población en el período intercensal 1991-2001 ha aumentado en términos globales un 1'43%. Este crecimiento se concentra en algunas de la Nuts III portuguesas (Algarve especialmente), pues todas las provincias fronterizas españolas, a excepción de Huelva, son regresivas. Desencendiendo a escala municipal, el 97% de los términos jurisdiccionales de la primera y segunda línea fronteriza, de uno y otro país, se encuentran en franco declive.

por Beira Interior Norte y Salamanca transcurre la principal línea ferroviaria que conecta Portugal con el resto de Europa. Es la línea internacional Lisboa-París. Además es un área con un importante patrimonio natural. Más hacia el sur la orografía se suaviza en las provincias de Cáceres y Badajoz, así como en Beira Interior Sul, Alto Alentejo, Alentejo Central y Baixo Alentejo. Estas regiones se encuentran en las cuencas de los ríos Tajo y Guadiana y son territorios con una densidad de población muy baja. La riqueza del patrimonio natural es enorme en esta zona, con baja presión demográfica y elevada tasa de ocupación en el sector agrario. Pese a no existir ninguna barrera geográfica de gran relevancia, el déficit de infraestructuras viarias y ferroviarias es notable, siendo una de las asignaturas pendientes para poder consolidar el desarrollo territorial de estas áreas. Finalmente las regiones situadas más al sur (Algarve y Huelva) resultan las más periféricas, no sólo a nivel de la UE sino también dentro de cada estado. A pesar de ello, el gran desarrollo que la actividad turística ha experimentado en esta área litoral ha convertido al Algarve y a la costa onubense en un territorio con una dinámica económica destacada respecto al resto de los espacios que componen la frontera hispano-lusa<sup>9</sup>.

### *2.1. Esfuerzos institucionales de cooperación*

Es a partir de la década de los años 1990 cuando se empieza a manifestar a nivel regional la necesidad de cooperación para el desarrollo territorial, lo cual significaba mejorar las relaciones entre los agentes sociales y económicos a ambos lados de la frontera<sup>10</sup>. Son diversos los instrumentos jurídicos de cooperación regional puestos en marcha, con diferente nivel de intensidad según los casos. Pueden distinguirse dos tipos diferentes de cooperación, enclavados cronológicamente en dos fases distintas. Casi todas las regiones fronterizas firmaron entre 1990 y 1995 protocolos de cooperación o de colaboración entre ellas (vid. cuadro 1). Es el caso de los acuerdos de 1990 entre la Región Norte de Portugal y Castilla y León, conocidos como *Declaración de Oporto*. Cinco años después, en 1995, firmaban un protocolo de colaboración por el que establecían los ámbitos concretos de cooperación: infraestructuras, medio ambiente, cooperación empresarial, cultura y turismo, y universidades. De igual forma, en 1990 Castilla y León y la región Centro de Portugal ratificaron la *Declaración de Coimbra*, firmando también en 1995 un protocolo de Cooperación (JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN, 2005). Por su parte, en 1994 las regiones de

---

<sup>9</sup> Para un mayor detalle sobre la información de la situación ambiental, social y económica de las regiones fronterizas, vid. MINISTERIO DE HACIENDA (2002a,b).

<sup>10</sup> Un instrumento básico para el la asistencia técnica y el desarrollo de los proyectos conjuntos realizados en las regiones fronterizas es el *Gabinete de Iniciativas Transfronterizas* (GIT). En el caso hispano-luso encontramos tres GIT que han dado la necesaria cobertura a las distintas iniciativas: el de Castilla y León – Norte – Centro (1998), el de Extremadura – Alentejo – Centro (1993) y el de Andalucía – Algarve – Alentejo (2003). Estos instrumentos tienen una gran repercusión en todas aquellas iniciativas realizadas en el marco de la cooperación transfronteriza y especialmente en las desarrolladas bajo la Iniciativa Comunitaria INTERREG.

Extremadura y Centro firmarían en Alcántara su propio protocolo de cooperación (JUNTA DE EXTREMADURA, 2005).

**Cuadro 1: Instrumentos de cooperación Institucional entre las regiones hispano-lusas**

Regiones	Instrumento legal	Escala
Galicia – Norte	1991.- Euroregión Galicia – Norte de Portugal	Regional
	1992.- Eixo Atlántico do Noroeste peninsular	Local
Castilla y León – Norte	1990.- Declaración conjunta ( <i>Declaración de Oporto</i> )	Regional
	1995.- Protocolo de Colaboración	Regional
Castilla y León – Centro	1990.- Declaración conjunta ( <i>Declaración de Coimbra</i> )	Regional
	1995.- Protocolo de Cooperación <sup>1</sup>	Regional
	1995.- Comunidad de Trabajo Castilla y León - Centro	Regional
Extremadura – Centro	1994.- Protocolo de Cooperación	Regional
Extremadura – Alentejo	1992.- Protocolo de Cooperación <sup>1</sup>	Regional
	1992.- Comunidad de Trabajo Extremadura - Alentejo	Regional
Andalucía - Alentejo	-----	--
Andalucía - Algarve	-----	--

<sup>1</sup> Los Protocolos de Cooperación entre Castilla y León y Centro, y entre Extremadura y Alentejo incluyeron las bases para la creación de las Comunidades de Trabajo respectivas.

En otros casos la voluntad de cooperación llegó más lejos y dio lugar a Comunidades de Trabajo o Euroregiones emergentes<sup>11</sup>. Es el caso de Galicia y Norte de Portugal, que en 1991 crearon la *Euroregión Galicia – Norte de Portugal*, en la que se integraron posteriormente las Comunidades Territoriales de Cooperación (supramunicipales) de Val de Lima, Val do Cávado, Val de Támeiga y Val do Miño (XUNTA DE GALICIA, 2004). En 1995 Castilla y León y la región Centro de Portugal firmarían un nuevo Protocolo de Cooperación mediante el que establecían las bases para la creación de la *Comunidad de Trabajo Castilla y León – Región Centro de Portugal*, dirigida a la cooperación entre estas regiones en diferentes ámbitos<sup>12</sup> (JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN, 2005). En 1992 Extremadura y Alentejo firmaron un Protocolo de Cooperación en Ponte Ajuda que sentó las bases para la creación de la *Comunidad de Trabajo Extremadura – Alentejo* (JUNTA DE EXTREMADURA, 2004). Sin embargo, la cima de la jerarquía en materia de cooperación territorial entre las regiones fronterizas hispano-portuguesas la ocupa el *Eixo Atlántico del Noroeste Peninsular*. Creado en 1992, en él participan las 18 principales ciudades de la *Euroregión Galicia – Norte de Portugal*, y forma parte de la estrategia diseñada en los Planes de Desarrollo Regional de dichas regiones (EIXO ATLÁNTICO, 2005).

Puede concluirse por tanto que la intensidad de cooperación institucional disminuye en dirección sur. La cooperación territorial entre Galicia y el Norte de Portugal se encuentra

<sup>11</sup> Siguiendo la clasificación de PERKMANN (2002), el máximo nivel de cooperación territorial correspondería a las euroregiones integradas (vid. FARINÓS y PAYÁ, 2004: 6-9).

<sup>12</sup> Estos eran los de transportes, comunicaciones, recursos hídricos; desarrollo económico y social; medio ambiente, ordenación del territorio; recursos naturales, patrimonio cultural, turismo; comercio, industria; agricultura, ganadería; formación, educación, cultura e investigación.

bien arraigada y su plasmación en el territorio es claramente distinguible a través de las vías de comunicación, de los flujos de personas y bienes y de la red urbana policéntrica. En el otro extremo se encuentran Andalucía y el Algarve, que no han materializado protocolo alguno. A pesar de ello, el importante peso del turismo, especialmente en el Algarve, ha hecho que la dotación de infraestructuras viarias haya acabado siendo de las más importantes a lo largo de toda la frontera.

## 2.2 *El impacto de la Iniciativa Comunitaria INTERREG*

La cooperación entre los estados español y portugués se enmarca básicamente en la Iniciativa Comunitaria Interreg. De hecho España es el país que más fondos recibe (VALLS, 2004: 121), y junto con Portugal disfrutan del 26'5% del presupuesto total de Interreg III (4.875 millones de euros, a precios de 1999). Al hilo de INTERREG III (SOBRIDO PRIETO, 2004: 12), en 2002 se firmaba un *Tratado entre el Reino de España y la República de Portugal sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales* (Tratado de Valencia), que entró en vigor el 30 de enero de 2004. El tratado abarca al conjunto de NUTS III elegibles para el programa INTERREG III A de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal, y propone la creación de una "*Comisión hispano-portuguesa para la cooperación transfronteriza*" (MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, 2002). En el capítulo de Cooperación Transnacional (INTERREG III B), las regiones fronterizas entre España y Portugal participan en tres programas: SUDOE (todas las regiones), Espacio Atlántico (todas salvo Extremadura) y MEDOCC (Andalucía, Algarve y Alentejo). Por su parte los archipiélagos de Azores, Madeira y Canarias se integran en un programa específico. Finalmente, todas las regiones peninsulares participan en el programa Sur de Interreg IIIC (Cooperación Interregional). En los párrafos que siguen la atención se centra en los capítulos A y B de cooperación transfronteriza y transnacional. El objetivo de la cooperación transfronteriza entre zonas contiguas es desarrollar centros económicos y sociales transfronterizos mediante la aplicación de estrategias comunes de desarrollo. El de la cooperación transnacional entre las autoridades nacionales, regionales y locales es fomentar una mayor integración territorial en la Unión gracias a la formación de grandes grupos de regiones europeas.

- El programa INTERREG IIIA España – Portugal:

Debido al enorme retraso de las convocatorias para la presentación de los proyectos, el programa INTERREG III A España – Portugal no estuvo operativo hasta 2002, es decir, dos años después de que se pusiera en marcha la tercera fase de INTERREG. Recibe una de las mayores dotaciones de esta iniciativa por parte del FEDER, con aproximadamente 807 millones de euros (lo que supone una tasa de financiación del 71'3 % del coste total). Este

presupuesto se distribuyó entre los diferentes ejes prioritarios como muestra la tabla 2, que también incluye los datos de los proyectos de la primera convocatoria.

**Tabla 2: Prioridades del Programa Interreg IIIA España-Portugal (1ª Convocatoria)**

Prioridad	Objetivo	Tot. M. €	€ 1ª Conv.	%1ªConv.	Nº Proy.
<b>Eje 1</b>	<b>Infraestructuras, ordenación y desarrollo rural del territorio transfronterizo</b>	<b>274,7 (34%)</b>	<b>153.647.784</b>	<b>40,18</b>	<b>47</b>
Medida 1.1	Infraestructuras básicas de importancia transfronteriza		111.067.916	29,05	21
Medida 1.2	Ordenamiento urbano y territorial y zonas costeras transfronterizas		28.036.488	7,33	9
Medida 1.3	Desarrollo rural transfronterizo		14.543.380	3,80	17
<b>Eje 2</b>	<b>Valorización, fomento y conservación del medio ambiente, del patrimonio y de los recurs. naturales</b>	<b>240,5 (30%)</b>	<b>116.704.063</b>	<b>30,52</b>	<b>66</b>
Medida 2.1	Sostenibilidad ambiental, espacios naturales, recursos hidráulicos y gestión forestal		64.502.759	16,87	23
Medida 2.2	Sostenibilidad cultural, patrimonio histórico, etnográfico e identidad local		30.837.831	8,06	24
Medida 2.3	Eficiencia energética y fuentes de energía renovables		2.804.251	0,73	5
Medida 2.4	Valoración turística del patrimonio		18.559.221	4,85	14
<b>Eje 3</b>	<b>Desarrollo socioeconómico y fomento del empleo</b>	<b>178,5 (22%)</b>	<b>80.965.201</b>	<b>21,17</b>	<b>59</b>
Medida 3.1	Promoción y desarrollo empresarial y de la base productiva		16.352.538	4,28	13
Medida 3.2	Desarrollo tecnológico, investigación y extensión de la sociedad de información		46.680.237	12,21	23
Medida 3.3	Dinamización socioeconómica local, agroindustria y servicios		13.344.259	3,49	10
Medida 3.4	Formación, educación y creación de empleo		4.588.164	1,20	13
<b>Eje 4</b>	<b>Fomento de la cooperación y de la integración social e institucional</b>	<b>86,4 (10'7%)</b>	<b>31.070.938</b>	<b>8,13</b>	<b>36</b>
Medida 4.1	Cooperación e integración social, laboral e institucional		10.693.967	2,80	15
Medida 4.2	Desarrollo conjunto de servicios y equipamientos locales		13.701.020	3,58	10
Medida 4.3	Estructuras institucionales para la cooperación		6.675.951	1,75	11
<b>Eje 5</b>	<b>Asistencia técnica</b>	<b>26,7 (3'3%)</b>			
	<b>TOTAL</b>	<b>807</b>	<b>382.387.988</b>	<b>100%</b>	<b>208</b>

Fte.: Dirección General de Fondos Comunitarios, MEyH. Elaboración propia.

Como se deduce fácilmente de la observación de dicha tabla, la principal prioridad presupuestaria son las infraestructuras (34% para el Eje 1), prioridad todavía más reforzada durante la primera convocatoria (40'18%), destacando especialmente la medida 1.1 *Infraestructuras básicas de importancia transfronteriza*. Le sigue de cerca la "Valorización, fomento y conservación del medio ambiente, del patrimonio y de los recursos Naturales" (Eje 2), para el que se prevé el 30% de todos los fondos. Dentro de él, destaca especialmente la medida 2.1 *Sostenibilidad ambiental, espacios naturales, recursos hidráulicos y gestión forestal*, al que se ha dedicado el 17% de los fondos recibidos en la primera convocatoria del programa. Finalmente, en esta primera convocatoria destaca como tercera medida la 3.2 *Desarrollo tecnológico, investigación y extensión de la sociedad de la información*, con el 12'2% de los fondos invertidos.

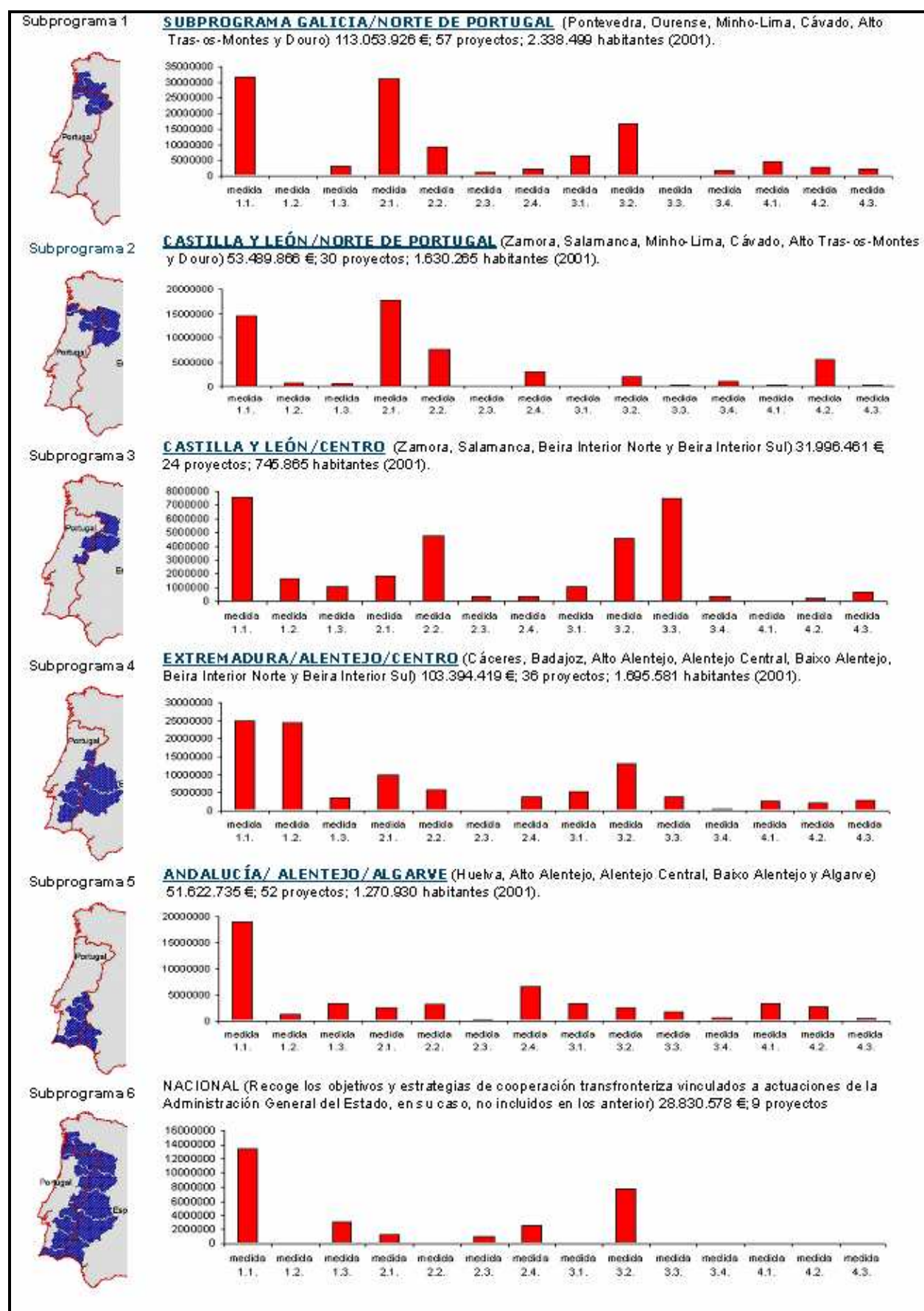


Desde el punto de vista territorial, este programa se divide en seis subprogramas, uno nacional y cinco regionales (vid. figura 3). También con datos referidos a la primera convocatoria, los subprogramas con mayor dotación son los de Galicia-Norte y de Extremadura–Centro–Alentejo; ambos por encima de los 100 millones de euros. Por número de proyectos aprobados en cada subprograma, las mayores cifras vuelven a corresponder a Galicia–Norte de Portugal, acompañado esta vez por Alentejo-Algarve-Andalucía, con 57 y 52 proyectos respectivamente. Según la subvención final por habitante, son el subprograma Alentejo-Centro-Extremadura, con más de 60 € por habitante, seguido de nuevo por Galicia-Norte, con casi 50 € por habitante, los que se sitúan a la cabeza. Así pues, atendiendo a los estos tres indicadores, la cooperación territorial entre Galicia-Norte es claramente la mejor situada de todo el conjunto.

Aunque en líneas generales las prioridades de cada subprograma vienen a coincidir con lo apuntado dos párrafos más arriba, los fondos y los proyectos presentan algunas variaciones dentro de cada subprograma (vid. fig. 2) que pueden explicarse por las problemáticas e intereses propios de cada subespacio transfronterizo. Desde el punto de vista de la inversión, en todos los subprogramas se distingue claramente el interés por las infraestructuras de transporte. Hecha esta salvedad, nuevamente encontramos una diferencia de las prioridades de gasto entre los subprogramas de las regiones septentrionales y las meridionales. Los subprogramas Galicia-Norte y Castilla y León-Norte dedican, respectivamente, el 38'8 y el 53 % de los fondos FEDER recibidos al Eje 2, destacando la medida 2.1 *Sostenibilidad ambiental, espacios naturales, recursos hidráulicos y gestión forestal*. El *desarrollo tecnológico, investigación y extensión de la sociedad de información* (medida 3.2) también es una de las prioridades de Galicia-Norte. El Eje 3 y en especial la medida 3.3 de *dinamización socioeconómica local, agroindustria y servicios* es el objetivo principal del subprograma Castilla y León-Centro, tanto en el número de proyectos como en las ayudas económicas, seguida por las medidas 3.2 y 2.2 *Sostenibilidad cultural y patrimonio*. Por último, en los sub-programas Extremadura-Centro-Alentejo y Andalucía-Algarve-Alentejo las mayores inversiones van a parar al Eje 1. En el segundo la medida 1.1 (*Infraestructuras básicas de importancia transfronteriza*) representa el 37 % del total, mientras que en el primero se sitúa en un 24 %, el mismo montante que la medida 1.2 (*Ordenación urbana y territorial y de zonas costeras transfronterizas*). Por tanto el interés en las infraestructuras en el área sur de la frontera resulta aún más prioritario que en el resto de la raia.

En julio de 2004 fueron aprobados los proyectos incluidos en la segunda convocatoria, donde hubo una reducción tanto del número de proyectos como del montante aprobado. En

**Figura 3: Interreg IIIA España-Portugal (proyectos de 1ª convocatoria).** (Tomado de Julián Mora)



total 141 proyectos, por un importe total de 178.126.177'4 Euros<sup>13</sup>. En los cuatro subprogramas ha habido una reducción de los fondos de entre un 20 % y un 30 %. El número de proyectos aprobados también ha descendido, aunque la diferencia no es tan importante (vid. tabla 4). Destaca entre ellos el subprograma Castilla y León – Norte, donde los proyectos aprobados suman poco más de la mitad que en la convocatoria anterior (15 proyectos aprobados frente a los 24 de la primera). Los subprogramas Galicia - Norte y Castilla y León – Norte ven reducidos el número de proyectos en un 14 % y un 13 % respectivamente, mientras que en el caso del subprograma Andalucía – Algarbe- Alentejo el número se mantiene (52 en la primera y 51 en la segunda). En cuanto a las prioridades, se han modificado ligeramente:

- En el subprograma 1 (*Galicia – Norte*) la importancia relativa del eje 2 aumenta en cuanto a dedicación de fondos, con un 56 % del total, aunque la distribución de los proyectos se mantiene similar (CCDR-N, 2005a).
- En el subprograma 2 (*Castilla y León – Norte*) el cambio es más notorio. En la primera convocatoria más de la mitad del FEDER se destinó al eje 2, pero en la segunda su peso se reduce a la mitad (23'6 %). Es ahora el eje 1 el que mayor dotación recibe, con casi la mitad del total de los fondos. Por su parte el eje 3, menos importante, casi triplica su dotación. La distribución de los proyectos se homogeneiza, estando repartidos casi a partes iguales entre los cuatro ejes (CCDR-N, 2005b).
- En el subprograma 3 (*Castilla y León – Centro*) el eje prioritario pasa a ser el 2, doblando su dotación, llegando a suponer el 43'3 % del total de los fondos. Por el contrario, el eje 3, el más importante en la primera convocatoria, ha reducido a la mitad su dotación (del 42 al 22 %). El eje 4 multiplica por cuatro su dotación, aunque la cantidad sigue siendo modesta (9'6 %). En cuanto al número de proyectos, cabe destacar la reducción del eje 1 (de un 17 % en la 1ª convocatoria pasa a un 7 % en la 2ª, siendo el eje con menor cantidad de proyectos del subprograma). Por el contrario el eje 4 triplica su peso relativo dentro del sub-programa y se convierte en el segundo eje con mayor número de proyectos (un tercio del total) (JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN, 2004).
- El subprograma 5 (*Andalucía – Algarve – Alentejo*) no presenta variaciones significativas. Cabe resaltar el descenso en ocho puntos porcentuales en las ayudas para el eje 2 (del 24 al 16 %) mientras que el eje 3 pasa del 16 al 26 %, convirtiéndose en el segundo en importancia. El eje 1, el prioritario en la anterior convocatoria, ahora se reduce en lo económico (del 27 al 17 %) y por número de proyectos, pasando a ser el que menos proyectos recoge. Por el contrario el eje 4 pasa a ocupar el segundo lugar (del 17 al 23'5 % de los proyectos) (CCDR-AL, 2005).

---

<sup>13</sup> Los proyectos aprobados en la segunda convocatoria del sub-programa 4 (Extremadura-Centro-Alentejo) no han sido incluidos en el análisis debido a la falta de información disponible.

**Tabla 4: Prioridades del Programa Interreg IIIA España-Portugal (2ª Convocatoria)**

	S-1: Galicia-Norte				S-2: C. y León-Norte				S-3: C. y León-Centro				S-5: And.-Alg.-Alent.			
	Nº	% Nº	Mill. €	% €	Nº	% Nº	Mill. €	% €	Nº	% Nº	Mill. €	% €	Nº	% Nº	Mill. €	% €
<b>Eje 1</b>	<b>8</b>	<b>16,3</b>	<b>18,348</b>	<b>22,5</b>	<b>7</b>	<b>26,9</b>	<b>17,006</b>	<b>48,4</b>	<b>1</b>	<b>6,7</b>	<b>5,428</b>	<b>25,3</b>	<b>9</b>	<b>17,6</b>	<b>18,033</b>	<b>45,3</b>
Medida 1.1	3	6,1	13,312	16,3	3	11,5	14,296	40,7	1	6,7	5,428	25,3	4	7,8	16,482	41,4
Medida 1.2	1	2,0	1,024	1,3	1	3,8	0,750	2,1	0	0,0	0,000	0,0	2	3,9	0,841	2,1
Medida 1.3	4	8,2	4,013	4,9	3	11,5	1,960	5,6	0	0,0	0,000	0,0	3	5,9	0,710	1,8
<b>Eje 2</b>	<b>18</b>	<b>36,7</b>	<b>45,644</b>	<b>55,9</b>	<b>7</b>	<b>26,9</b>	<b>8,287</b>	<b>23,6</b>	<b>6</b>	<b>40,0</b>	<b>9,285</b>	<b>43,3</b>	<b>12</b>	<b>23,5</b>	<b>6,536</b>	<b>16,4</b>
Medida 2.1	9	18,4	29,473	36,1	1	3,8	2,100	6,0	1	6,7	2,402	11,2	5	9,8	3,275	8,2
Medida 2.2	8	16,3	15,801	19,3	5	19,2	4,987	14,2	3	20,0	6,373	29,7	4	7,8	1,550	3,9
Medida 2.3	1	2,0	0,370	0,5	0	0,0	0,000	0,0	0	0,0	0,000	0,0	1	2,0	0,350	0,9
Medida 2.4	0	0,0	6,469	7,9	1	3,8	1,200	3,4	2	13,3	0,510	2,4	2	3,9	1,362	3,4
<b>Eje 3</b>	<b>13</b>	<b>26,5</b>	<b>14,031</b>	<b>17,2</b>	<b>7</b>	<b>26,9</b>	<b>5,946</b>	<b>16,9</b>	<b>4</b>	<b>26,7</b>	<b>4,672</b>	<b>21,8</b>	<b>18</b>	<b>35,3</b>	<b>10,447</b>	<b>26,2</b>
Medida 3.1	4	8,2	6,469	7,9	2	7,7	3,190	9,1	2	13,3	4,077	19,0	7	13,7	7,091	17,8
Medida 3.2	5	10,2	6,066	7,4	2	7,7	0,626	1,8	1	6,7	0,308	1,4	7	13,7	1,641	4,1
Medida 3.3	1	2,0	0,608	0,7	1	3,8	1,200	3,4	0	0,0	0,000	0,0	3	5,9	1,559	3,9
Medida 3.4	3	6,1	0,888	1,1	2	7,7	0,929	2,6	1	6,7	0,287	1,3	1	2,0	0,155	0,4
<b>Eje 4</b>	<b>10</b>	<b>20,4</b>	<b>3,661</b>	<b>4,5</b>	<b>5</b>	<b>19,2</b>	<b>3,907</b>	<b>11,1</b>	<b>5</b>	<b>33,3</b>	<b>2,067</b>	<b>9,6</b>	<b>12</b>	<b>23,5</b>	<b>4,827</b>	<b>12,1</b>
Medida 4.1	3	6,1	1,482	1,8	2	7,7	2,192	6,2	2	13,3	1,151	5,4	7	13,7	2,533	6,4
Medida 4.2	1	2,0	0,454	0,6	1	3,8	1,264	3,6	1	6,7	0,511	2,4	3	5,9	1,798	4,5
Medida 4.3	6	12,2	1,724	2,1	2	7,7	0,452	1,3	2	13,3	0,405	1,9	2	3,9	0,496	1,2
<b>Total</b>	<b>49</b>	<b>100,0</b>	<b>81,685</b>	<b>100,0</b>	<b>26</b>	<b>100,0</b>	<b>35,146</b>	<b>100,0</b>	<b>15</b>	<b>100,0</b>	<b>21,452</b>	<b>100,0</b>	<b>51</b>	<b>100,0</b>	<b>39,843</b>	<b>100,0</b>

Fte.: Dirección General de Fondos Comunitarios, MEyH. Elaboración propia. (Sin datos para el Subprograma 4).

- El programa INTERREG III B:

El apartado B de INTERREG III tiene como objetivos la aplicación de las orientaciones políticas de la Estrategia Territorial Europea –ETE- (CE, 1999) para el desarrollo territorial integrado del espacio europeo. Dedicado a la cooperación transnacional no vincula la realización de proyectos a la contigüidad territorial y comprende espacios bastante más extensos que las regiones o las áreas NUTS III fronterizas. En ocasiones agrupa a estados enteros. Las regiones fronterizas hispano-lusas participan en diversos programas (SUDOE, Espacio Atlántico y MEDOCC) aunque existen grandes diferencias al no participar todas en los mismos programas, tal y como se ha comentado.

Analizaremos únicamente los proyectos de estos programas en los que participan al menos una región NUTS III española y otra portuguesa contiguas. Se han obtenido algunos resultados relevantes desde el punto de vista de la intensidad de la cooperación territorial. Uno de ellos es la destacada presencia del Algarve en todos los programas, a diferencia de regiones como Galicia, Castilla y León, Norte y Centro. Un análisis singular de cada subprograma descubre que en SUDOE predominan los proyectos con implicación de Extremadura y Alentejo, mientras que en el Espacio Atlántico la participación es más diversa, aunque no existe ningún proyecto conjunto donde participe la región Centro. La temática de los proyectos también varía según zonas. El único proyecto donde participan

Galicia y Norte tiene como objetivo el apoyo a las PYMEs; en el que participan Castilla y León y Norte las áreas rurales son prioritarias. Algo más variados son los proyectos en los que participan Andalucía (concretamente la provincia de Huelva), Algarve y Alentejo, aunque en la cooperación Huelva – Algarve predominan los dirigidos al turismo y los de Huelva – Alentejo son eminentemente agrícolas. La mayor variedad temática la encontramos en la cooperación entre Extremadura y Alentejo, donde trabajan conjuntamente en proyectos dirigidos a las áreas rurales, la agricultura, el transporte y la intermodalidad y las TIC. Muy escasa presencia, como puede observarse, de objetivos claramente territoriales como estrategias de desarrollo territorial y sistemas urbanos o la estructuración policéntrica del espacio.

Algo distinto es el caso del MAC. Canarias, Madeira y Azores participan en el programa específico de INTERREG III B de regiones ultraperiféricas destinado a fomentar la cooperación territorial en los territorios más alejados de la UE. De hecho, las regiones ultraperiféricas fueron uno de los principales objetivos para los que se creó INTERREG. Aparte de la cooperación territorial entre estas tres regiones el programa fomenta la cooperación, el intercambio de experiencias y la transferencia de conocimiento y tecnología con otros territorios externos a la UE pero vecinos con las regiones, como es el caso de Cabo Verde o Marruecos. El programa tiene un presupuesto total de unos 170 millones de euros y la variedad temática ofrecida por la gran cantidad de los proyectos aprobados (cerca de 200) supone una oportunidad para el desarrollo territorial tanto de estas regiones como de los territorios vecinos.

### *2.3 Resultados de la experiencia*

La evaluación final de Interreg II no situaba los programas con participación española y portuguesa a la cabeza de los resultados, especialmente en el apartado IIC, equivalente al actual IIIB. Los mayores recursos, sin embargo, se dedican a la cooperación transfronteriza, para la que se produce una destacada participación de las instituciones regionales. Aunque el retraso en la puesta en marcha de los proyectos dificulta una evaluación de Interreg III, sí pueden extraerse en cambio algunas conclusiones acerca de los resultados obtenidos desde que la iniciativa comunitaria llegara al área a principios de los años 1990.

A pesar del esfuerzo realizado en materia de infraestructuras y equipamientos, cualificación de los recursos humanos, revitalización del tejido productivo y de cooperación institucional, los efectos sobre el territorio no han sido todo lo intensos que cabría desear. Valgan como indicadores de esta afirmación la evolución demográfica de los municipios de primera línea fronteriza, casi siempre regresivos, hecho que apunta a la incapacidad de estas actuaciones para fijar la población en estas áreas. Mora (2001) señalaba la presencia de algunos

obstáculos que limitan el potencial que puede ofrecer la cooperación territorial en un área con unas condiciones particulares, referidas en la introducción de este segundo punto y resumidas en el siguiente cuadro 5.

**Cuadro 5: Análisis D.A.F.O. para las regiones fronterizas entre España y Portugal**

	Debilidades	Amenazas	Fortalezas	Oportunidades
<b>España - Portugal</b>	<p>Escasa vitalidad demográfica o en regresión (baja densidad, despoblamiento y envejecimiento).</p> <p>Carencias de infraestructuras y equipamientos para ganar "atractividad".</p> <p>Accesibilidad intra-regional desfavorable acentuando el aislamiento del interior.</p> <p>Política diferenciada de incentivos a la inversión.</p> <p>Estrategias empresariales que no contemplan la Euro-Región.</p> <p>Dependencia de la iniciativa privada frente a las administraciones regionales.</p> <p>Pérdida de capacidad de atracción del capital extranjero.</p> <p>Bolsas de pobreza y fenómenos de marginación.</p> <p>Escasa participación de la mujer en la vida social.</p> <p>Las Azores, Madeira y Canarias padecen la "insularidad".</p>	<p>Aumento de la crisis estructural del sector agrícola.</p> <p>Concentración del modelo de crecimiento en núcleos urbanos distantes de la frontera.</p> <p>Subordinación de las estrategias empresariales a las lógicas de globalización sin arrastre del tejido empresarial local.</p> <p>Escasa dotación de capital humano y de servicios a las empresas.</p> <p>Efectos negativos de la crisis estructural del sector agrícola.</p> <p>Insuficiente capacidad competitiva de los centros urbanos y de las economías locales en el contexto de la Unión Europea (bajos niveles de productividad de trabajo y capital).</p> <p>Desertificación demográfica entre las dos carreteras paralelas (IP2 y N-630).</p> <p>La ultraperifericidad de las islas Canarias dificulta su inserción europea.</p>	<p>Mejora de la accesibilidad viaria transfronteriza.</p> <p>Peso creciente del empleo en actividades industriales.</p> <p>Refuerzo de las competencias en materia de cualificación y de Unidades I+D.</p> <p>Patrimonio ambiental con excelente estado de conservación en sus cuencas hidrográficas internacionales.</p> <p>Magnífico patrimonio cultural urbano y rural.</p> <p>Potencial para las nuevas corrientes turísticas.</p> <p>Sostenibilidad del turismo litoral del Algarve y Huelva.</p> <p>Las condiciones climáticas tropicales de las Canarias.</p>	<p>Consolidación de vectores de integración de las dos economías, creando un mercado ibérico (Euro-región).</p> <p>Competitividad ambiental y urbana en la atracción de flujos de inversión y de visitantes.</p> <p>Racionalización del uso de equipamientos y de servicios de naturaleza social y de apoyo a actividades económicas.</p> <p>Compartir y racionalizar el uso de equipamientos y servicios sociales (hospitales, universidades, instalaciones deportivas...) a uno y otro lado de la "raia".</p> <p>Consolidación del turismo de alto nivel en las islas Canarias.</p>

Fte.: Tomado de Mora, Pimienta y García (2005, pág. 281).

Entre ellos destacan los obstáculos institucionales (diferentes modelos de estado), la aferrada cultura estatalista (españolista-portuguesa), dificultades en una gestión autónoma de los fondos para objetivos específicos de interés para el área (al que puede contribuir a dar solución la configuración de un nuevo instrumento como la *Autoridad Regional Transfronteriza*) y el relativo bajo nivel de desarrollo existente, circunstancia que dificulta la posibilidad de configurar un espacio económico integrado. Esta posibilidad se ve afectada negativamente por: los desiguales niveles y ritmos de desarrollo, la fragilidad en las relaciones entre organizaciones empresariales, los problemas de integración en el mercado laboral, la ausencia de experiencias en el aprovechamiento común de los recursos complementarios existentes a ambos lados de la frontera y la falta de complementariedad productiva y en la cadena de valor (idéntica especialización), pese al incremento de los intercambios.

### 3. A la vista de los resultados ¿con qué prioridades afrontar el futuro?

Decíamos en el epígrafe anterior que pese a los avances experimentados, los resultados en materia no sólo de desarrollo regional sino especialmente territorial, no han sido todo lo buenos que cabría esperar dada la prioritaria atención que se le ha prestado a esta área desde el punto de vista financiero. Este hecho abre algunas preguntas y también despierta recelos, especialmente en la actual coyuntura de negociación y redefinición de la financiación comunitaria para el próximo período de programación. La aproximación a los posibles escenarios nos la podemos plantear desde dos puntos de vista: el de los fondos y el de los objetivos. Un nuevo ejemplo del conflicto entre lo necesario y lo imposible. Claramente relacionados, la vieja cultura política nos sitúa en el conjunto peninsular más cerca de la preocupación por los presupuestos (total a no dejar de percibir y jerarquización – destino- del gasto) que del verdadero objetivo, el desarrollo territorial. La lucha por establecer prioridades entre las secciones A y B, es un fiel reflejo de ello. Es una situación típica en sistemas de planificación poco maduros, todavía anclados en la planificación económica del desarrollo regional, distinta de un estilo comprensivo e integrado, propio de sistemas de planificación más maduros<sup>14</sup>.

Inicialmente la propuesta de la Comisión de convertir Interreg (IV) en futuro Objetivo 3 ponía al mismo nivel de dotación los capítulos A y B (47'73% cada uno, frente a la actual distribución de 68 y 27% del presupuesto de Interreg, respectivamente). También suponía reducir el número de proyectos, concentrándolos en una serie de temas y territorios, por decidir si homogéneos o no<sup>15</sup>. Dicha propuesta era un fiel reflejo del interés de la Comisión por introducir la cohesión territorial (respaldada por el hipotético refrendo del Tratado por el que se establecía una Constitución para la UE) en el sistema de las políticas comunitarias, y más especialmente en la PRE, la más territorial de todas ellas<sup>16</sup>. Para la Comisión la

---

<sup>14</sup> Segundo de los cuatro estilos de planificación reconocidos en el *European Compendium of Spatial Planning* (CE, 1997). Para un mayor detalle vid FARINÓS y ROMERO (2003).

<sup>15</sup> Respecto de esta última cuestión, inicialmente cobraba importancia la hipótesis (aunque discutida y no definitiva –vid. nota 3) de la conveniencia de que las áreas fueran homogéneas (en PIB/cápita), a fin de evitar la relación desigual y la posible succión de recursos. Con este objetivo se realizaron algunos ejercicios de definición de situaciones en los límites entre regiones (NUTS II) de la UE. El proyecto ESPON 2.2.1, que analizaba el impacto territorial de los Fondos Estructurales, ofrecía en la página 121 de su tercer informe ([http://www.espon.lu/online/documentation/projects/policy\\_impact/1835/3.ir-2.2.1.pdf](http://www.espon.lu/online/documentation/projects/policy_impact/1835/3.ir-2.2.1.pdf)) un diagnóstico sobre las discontinuidades transfronterizas utilizando como indicador el PIB/cápita (PPS). De acuerdo con el informe, en el caso de la raia hispano-portuguesa las diferencias son muy escasas, con una desviación de menos de 10 puntos sobre el índice (PIB/cápita UE = 100) en el tramo sur (Algarve-Alentejo-Centro / Andalucía-Extremadura) y en el más septentrional (Norte / Galicia), y de entre 10-20 puntos en la parte central (Centro-Norte / Castilla y León). El mismo documento (pág. 123) también analiza el cambio experimentado en el PIB/cápita regional en el periodo 1995-99, ofreciendo los siguientes resultados para las regiones de la frontera hispano-lusa. Algarve / Andalucía experimentaban ambas un incremento del PIB/cápita entre ambas fechas, siendo mayor en la región más desfavorecida. En Alentejo-Centro / Andalucía-Extremadura el cambio fue positivo para la región transfronteriza más deprimida y negativo para la mejor situada. En el caso de Centro-Norte / Catilla y León y Norte /Galicia, los cambios fueron positivos para ambos lados, aunque menores en el caso de la región más retrasada.

<sup>16</sup> Aunque relacionada con la PRE, la cohesión territorial la supera ampliamente (FARINÓS, 2005; FARINÓS y PAREJO, 2004). La PRE debe contribuir al objetivo de la cohesión territorial (para un análisis de estas relaciones

dimensión transeuropea juega un papel clave tanto para reforzar la cohesión territorial (la estructura del territorio europeo), como para promover una mejor gobernanza territorial de la UE. Para ello se propone una Cooperación Territorial Europea (CTE) más orientada y concentrada, más coherente en su zonificación y más enfocada hacia proyectos estratégicos (ejes metropolitanos, zonas costeras, cuencas hidrográficas, I+D / innovación, polos y redes de crecimiento urbano y conexiones con otras redes), que pueden abarcar múltiples subproyectos e inversiones, de los que extraer enseñanzas y diseminar las mejores prácticas en temas comunes.

El decisivo impulso que quería darse al capítulo B y la utilización del criterio temático para la selección de proyectos (de forma más agrupada o conjunta), cabe interpretarlos como un paso más hacia la coordinación de las políticas con impacto territorial. También como un estadio previo a la elaboración de futuras estrategias territoriales (en realidad agrupación a nivel superior de estrategias temáticas, a su vez agrupación de proyectos y visiones más sectoriales) que a distintas escalas condujeran de forma negociada (multinivel) al objetivo y a la política de cohesión territorial a escala europea (FALUDI, 2005). El objetivo último del capítulo B es perfilar visiones territoriales para cada área en cuestión (las llamadas '*petites Europe*'), unas estrategias conjuntas que superaran el corsé de los estados-nación, que pretenden mejorar la integración territorial del conjunto. Con el enfoque temático (por ej. transporte, energía –sostenibilidad, suministro y distribución-, innovación, I+D, turismo, cambio demográfico, gestión integrada de zonas costeras, gestión conjunta de residuos, seguridad marítima, Estrategia de Lisboa y Gottemburgo, cooperación para la gobernanza...) se pretende mejorar el valor añadido de las actuaciones.

Sin embargo, la posición de los estados, a pesar de haber acordado (informalmente) una agenda territorial hasta el 2007, jalonada negativamente con los dos 'no' a la Constitución para Europa, parece cuestionar estas directrices. La propuesta de la Comisión saltó hecha añicos en el pasado Consejo Europeo de mediados de junio de 2005, bajo presidencia luxemburguesa. En lo general no hubo acuerdo para la financiación europea, en lo particular los estados tampoco se pronunciaron sobre los porcentajes para el futuro de Interreg, pese al guiño, y la vuelta atrás, que significaba la propuesta de la presidencia de distribuir nada menos que el 75% para el capítulo A y sólo el 21 % para el B, del que dependen entre otros el propio programa ESPON, crucial en y para la agenda territorial de la Unión. Este conflicto de intereses entre los diferentes capítulos se traslada a la propia administración de los estados, en el caso español entre los Ministerios de Economía y Hacienda (DG de Fondos Comunitarios) y del Ministerio de Medio Ambiente (Unidad de Desarrollo Territorial).

---

vid. POLVERARI, 2004), pero también lo han de hacer el resto de políticas (comunitarias, nacionales y subnacionales), en un ejercicio de coordinación y con un nuevo estilo de gobernanza.



Para ese mismo mes de junio los estados deberían haber presentado su propuesta de áreas de cooperación territorial. No lo hicieron, como tampoco se encuentran definidos los criterios temáticos, ni decidido si debe primarse o no la cooperación entre espacios transfronterizos homogéneos o parejos en nivel de desarrollo. Lo que sí parece claro es que los estados otorgan una mayor importancia al capítulo A y que defienden, aún siendo conscientes del excesivo número de proyectos, la necesidad de simplificar criterios y no desactivar las expectativas creadas por la iniciativa, que valoran muy positivamente. En el caso español esta valoración proviene especialmente de las Comunidades Autónomas, tal y como han manifestado en las recientemente recuperadas reuniones sectoriales en materia de medio ambiente y ordenación del territorio.

Sin embargo, y no sólo por motivos de captación de fondos sino sobre todo de eficacia y de eficiencia de las actuaciones, parece conveniente avanzar hacia un nuevo enfoque de la planificación, también en el capítulo A, en el sentido que propugna el capítulo B y la propia ETE. Un nuevo estilo de planificación, más territorial (con el recurso a la cooperación y el partenariado entre territorios) que 'monoteístamente' económica. Existen, sin embargo importantes obstáculos, especialmente en el caso español (PLAZA, ROMERO y FARINÓS, 2003; FARINÓS, ROMERO y SÁNCHEZ, 2005), para promover no sólo nuevos métodos sino también la participación y coordinación de los distintos actores implicados. Aquí la cuestión fundamental es hasta qué punto resultan vinculantes los compromisos de cumplir con algunas prioridades acordadas en la cumbre informal de Luxemburgo para una mayor coherencia de las políticas de la UE con impacto territorial (cohesión territorial multiescalar). Dicho de otro modo, hasta qué punto se refuerza la perspectiva de la UE en las estrategias nacionales y regionales en materia de desarrollo territorial.

Hasta la fecha, el compromiso de financiación comunitaria tendía a facilitar la adopción de algunas innovaciones en sentido territorial, bien es cierto que todavía escasas en este último tercer período de programación, pese a lo que rezaban los reglamentos. Las rutinas establecidas en materia de formulación y gestión de la política regional, pesan todavía demasiado. El futuro escenario que se adivina no parece ser más propicio, con mayores necesidades y sin el equivalente incremento de los fondos. Podemos contemplar tres escenarios posibles:

1. Que los fondos comunitarios se reduzcan de forma drástica y sean las propias políticas estatales (centrales, regionales, subregionales y locales) las que soporten los objetivos territoriales de la ETE, documento que fue ratificado en mayo de 1999, cabe recordar, por los 15 estados, entre ellos España y Portugal, y la Comisión.

2. Que se produzca una progresiva disminución de los aportes comunitarios, pero que pese a ello los objetivos territoriales se mantengan y formen parte esencial de la futura PRE.
3. Que la disminución de las ayudas comunitarias se acompañe de una renacionalización de la política regional, que en casos como el portugués y español primaria el crecimiento sobre objetivos más amplios como el desarrollo territorial sostenible.

De entre el primer y tercer escenario, la actual situación peninsular hace pensar que predominaría el tercero. Mejor que éste resulta el segundo, hipótesis sobre la que se trabaja a día de hoy.

El recurso a las nuevas formas de gobernanza territorial (especialmente la coordinación intersectorial de las políticas, la de los diferentes niveles de decisión y la de los territorios de la Unión –contiguos o no- con problemas e intereses comunes) se interpreta como una fórmula para aliviar tensiones y mejorar resultados. Así se demuestra por parte de algunas experiencias de cooperación territorial en el marco de Interreg IIC-IIIB como North Sea Region, Baltic Sea Region, North West Metropolitan Area y CADSES (Central, Adriatic, Danubian and South East European Space).

Las condiciones del espacio hispano-portugués resultan, sin embargo, muy diferentes. A pesar de ello la experiencia demuestra la utilidad de estas nuevas formas de planificación territorial estratégica (multinivel y transfronteriza). Este espacio peninsular debe procurar capitalizar la experiencia previa antes de que ésta pueda servir de motivo de penalización. Ello exige capacidad de adaptación al contexto y de innovar, ajustando los proyectos a objetivos temáticos y territoriales de carácter estratégico. Valgan a título de ejemplo, y por supuesto sin ánimo de exhaustividad dado lo indicativo de cada realidad, algunos como:

- consolidar las relaciones entre municipios transfronterizos a menos de 45 minutos (los denominados PUSH: “Horizontes Estratégicos Potenciales Urbanos”)
- integrarse adecuadamente en las redes transeuropeas y secundarias, velando por la sostenibilidad de toda la red
- relacionado con el anterior, la mejora de las conexiones intermodales, incluyendo transporte terrestre, marítimo y de cabotaje y aeropuertos internacionales
- explotar una de las mayores singularidades del área como es presentar las zonas seminaturales menos fragmentadas

En algunas de estas regiones, cuya estructural situación desfavorecida seguirá manteniéndolas como objetivo 1, la cooperación territorial transfronteriza aparece como una opción todavía no suficientemente explotada, pese a las manifestaciones hechas en este sentido (caso de Extremadura y Lisboa). Este parece ser el camino a explotar.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y FUENTES

- COMISAO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORTE (2005a): *Sub-Programa 1: Norte de Portugal / Galicia – Lista de Projetos aprovados em 20 de Julho de 2004*. [http://www.ccr-norte.pt/outrosic/downloads/projetos\\_sp1\\_julho2004.zip](http://www.ccr-norte.pt/outrosic/downloads/projetos_sp1_julho2004.zip)
- COMISAO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO NORTE (2005b): *Sub-Programa 2: Norte de Portugal / Castilla y León – Lista de Projetos aprovados em 20 de Julho de 2004*. [http://www.ccr-norte.pt/outrosic/downloads/projetos\\_sp2\\_julho2004.zip](http://www.ccr-norte.pt/outrosic/downloads/projetos_sp2_julho2004.zip)
- COMISAO DE COORDENAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ALGARVE (2005): *Sub-Programa 5: Alentejo/Algarve/Andalucía. Projetos aprovados – 2ª convocatoria (15/jul/04)*. [http://www.ccdr-alg.pt/documentos/interreg/interreg3a\\_proj\\_apr\\_2c.pdf](http://www.ccdr-alg.pt/documentos/interreg/interreg3a_proj_apr_2c.pdf)
- COMISIÓN EUROPEA (1997): *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*, Regional Development Studies 28, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): “*ETE. Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE*”, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- EIXO ATLÁNTICO (2005): *Historia del Eixo*. <http://www.eixoatlantico.com/historia.asp>
- FALUDI, A. (2005): “La Política de Cohesión Territorial de la Unión Europea”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, número monográfico ‘Desarrollo Territorial Sostenible en España: Experiencias de Cooperación’, J. Romero y J. Farinós (coords.), pp. 11-30. <http://www.ieq.csic.es/age/boletin/39/01AFaludi.pdf>
- FARINÓS, J. (2005): “La Estrategia Territorial Europea en el nuevo paradigma de la territorialidad”, en Camagni, R. y Tarroja, A. (Eds.) *Estrategias Territoriales: una nueva cultura de la ordenación y desarrollo del territorio en Europa y Cataluña*, Barcelona, Diputación de Barcelona, Colección ‘Territorio y Gobierno: Visiones’, nº 4 (en prensa).
- FARINÓS, J., ROMERO, J. y SÁNCHEZ, I. (2005): “Structural problems for the renewal of planning styles: the Spanish case”, en FALUDI, A. & JANIN, U. (eds.) ‘Southern Perspectives on European Spatial Planning’, número monográfico de *European Planning Studies*, 13 (2), págs. 217-235.
- FARINÓS, J. y PAREJO, T. (2004): “Building Politics through Policies: Guiding Trends (Legitimately?) from EU Level?”, texto presentado en el *ECPR Workshop on European Spatial Politics or Spatial Policy for Europe?*, Uppsala, 13-18 abril, 22 pp. <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/upsala/ws14/Farinos.pdf>
- FARINÓS, J. y PAYÀ, M. (2004): “El papel de la cooperación interregional y trans-fronteriza como instrumento de equilibrio territorial”, comunicación presentada a la XXX Reunión de Estudios Regionales, *La Política Regional en la encrucijada*, Barcelona, 18-19 de noviembre, 25 pp. <http://www.aecr.org/pdf/114.pdf>
- FARINÓS, J. y ROMERO, J. (2003): “Política Territorial y Gobierno del Territorio”, en Michavila, F. (coord.) *El futuro de los valencianos. Estrategias y políticas*, Valencia, Fundació Societat i Progrés, pp. 453-469.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN. CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y EMPLEO. DIRECCIÓN GENERAL DE ECONOMÍA Y ASUNTOS EUROPEOS (2005): *Cooperación con Portugal*. <http://www.jcyl.es/jcyl-client/jcyl/cee/dgeae/tkContent?idContent=25175>
- JUNTA DE EXTREMADURA. CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA (2004): *La cooperación transfronteriza de Extremadura* <http://www.juntaex.es/prs/gp/2.htm>
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (2002): *Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, hecho en Valencia el 3 de octubre de 2002*. [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/t220803-mae.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/t220803-mae.html)

- MINISTERIO DE HACIENDA. DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS COMUNITARIOS (2002a): *Documento Único de Programación Interreg III A. 2000-2006 Cooperación Transfronteriza España – Portugal*, 362 pp.  
<http://www.dgfc.sgpq.minhac.es/aplweb/pdf/DescargasFondosComunitarios/ProgramaEspPor.pdf>
- MINISTERIO DE HACIENDA. DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS COMUNITARIOS (2002b): *Complemento del Documento Único de Programación Interreg III A. 2000-2006 Cooperación Transfronteriza España – Portugal*, 159 pp.  
[http://www.dgfc.sgpq.minhac.es/aplweb/pdf/Fondos%20Estructurales/interreg%20III/E\\_P/T\\_CPrograma.pdf](http://www.dgfc.sgpq.minhac.es/aplweb/pdf/Fondos%20Estructurales/interreg%20III/E_P/T_CPrograma.pdf)
- MORA ALISEDA, J. (2001): "La cooperación transfronteriza entre España y Portugal"; en *Extremadura fin de siglo: Análisis de sus municipios*, Salamanca, Ed. Diario Regional Hoy, 1012 pp.
- MORA ALISEDA, J.; PIMIENTA MUÑIZ, M.; GARCÍA FLORES, S. (2005): "La Iniciativa Comunitaria INTERREG III en España", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, número monográfico 'Desarrollo Territorial Sostenible en España: Experiencias de Cooperación', J. Romero y J. Farinós (coords.), pp. 267-284.  
<http://www.ieq.csic.es/age/boletin/39/10-LA%20INICIATIVA.pdf>
- PEDROZZINI, L. (2004): "A new partnership for cohesion. Convergence, Competitiveness Cooperation. Third report on economic and social cohesion", en *The process of territorial cohesion in Europe*, Milán, Jean Monnet European Module 2004.
- PERKMANN, M. (2002): *The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation*, Department of Sociology, Lancaster University.  
<http://www.lancs.ac.uk/fss/sociology/papers/perkmann-rise-of-euroregion.pdf>
- PLAZA, J.I.; ROMERO, J. y FARINÓS, J. (2003): "Nueva cultura y gobierno del territorio en Europa", *Ería*, nº 61, pp. 227-249.
- POLVERARI, L. y BACHTLER, J. (2004): "La dimensión territorial de la cohesión económica y social: política regional y planificación territorial en Europa"; en J. Romero y J. Farinós (eds.), *Ordenación del Territorio y Desarrollo Territorial. El gobierno del territorio en Europa: tradiciones, contextos, culturas y nuevas visiones*, Gijón, TREA, pp. 75-108.
- SOBRIDO PRIETO, M. (2004): "El Tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* nº 8, 16 pp.  
[http://www.reei.org/reei8/SobridoPrieto\\_reei8\\_.pdf](http://www.reei.org/reei8/SobridoPrieto_reei8_.pdf)
- UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA (2004): *La Acción Exterior de Extremadura*.  
<http://www.derecho.unex.es/waex/AExterior.htm>.
- VALLS, L. (2004): "EU Cross-Border Cooperation Policy in Spain: A Comparison of Interreg III A in the Two Frontiers", en *Ritsumeikan International Affairs*, vol. 2, pp 115-139.  
[http://www.ritsumei.ac.jp/acd/re/k-rsc/ras/pdf/Internatioinal\\_Affairs/vol2/115-140\\_Valls.pdf](http://www.ritsumei.ac.jp/acd/re/k-rsc/ras/pdf/Internatioinal_Affairs/vol2/115-140_Valls.pdf)
- XUNTA DE GALICIA (2004): *Acción Exterior de Galicia*.  
[http://www.xunta.es/galicia2003/es/26\\_04.htm](http://www.xunta.es/galicia2003/es/26_04.htm)

#### **Enlaces:**

- [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/interreg3/abc/abc\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/abc/abc_es.htm)  
<http://www.ccr-n.pt/> , <http://www.ccr-c.pt/> , <http://www.ccdr-a.gov.pt/> , <http://www.ccr-alg.pt/>  
<http://www.dgfc.sgpq.minhac.es/indexPrevio.jsp?1>  
<http://www.interreg-atlantique.org/es/> , <http://www.interreg-mac.org/es/interregindex.jsp>  
<http://www.interreg-medocc.org/> , <http://www.interreg-sudoe.org/castellano/index.asp>