

Extremadura y Portugal: la necesidad de una mayor cooperación transfronteriza

Por

Gabriel Moreno González

Profesor de Derecho Constitucional

Universidad de Extremadura

gabrielmg@unex.es

1 La guerra, realidad de frontera

La Europa actual ha olvidado que la conformación histórica de sus Estados se ha debido a un precipitado de luchas, guerras y sufrimiento que subyace, aún hoy, a su existencia. Desde las revoluciones liberales esos Estados fueron sometidos a un proceso de abstracción en el que el poder político, antes personalizado en la figura del monarca autoritario, se convertía en un complejo conjunto de reglas y procedimientos. Pero ni aun la más perfecta formulación del Estado de Derecho, del Estado sometido a ese conjunto, puede ocultar la desnuda roca de lo político sobre la que se asienta, a saber: el poso de cruentos conflictos, resultantes de identificar como enemigos, a lo largo del tiempo, a vecinos y a hermanos. Las condiciones geográficas, climatológicas y culturales fueron las determinantes en el proceso de delimitación territorial del abstracto Estado moderno, y no es de extrañar que el hecho peninsular, en nuestra vieja piel de toro, fuera por ello un acicate más para la unión entre los diferentes reinos medievales. Si primero

los monarcas de unos reinos y otros se afianzaron en su poder político mediante la lucha contra el adversario y la concentración de autoridad en sus manos, con el advenimiento de la Modernidad, cuando tales poderes estaban ya afianzados, se abalanzaron en la búsqueda del ideal de una unión peninsular pacífica o, cuanto menos, no basada en la más pura dominación. Por ello, era lógico que los Reyes Católicos, en tanto artífices principales de esa concentración de poder y del ulterior proceso de pacificación de sus reinos, fueran también los promotores más diligentes de la unión con Portugal. A tal fin destinaron parte de la política matrimonial de su familia y descendientes, celebrándose varios esponsales con el único objetivo de que un futuro vástago heredara todos los reinos peninsulares. Los azares de la historia no quisieron, sin embargo, que ninguno de ellos sobreviviera o que prosperaran tales proyectos, siendo la posibilidad más notoria la que se dio con la boda en Valencia de Alcántara entre la infanta castellana Isabel y el Rey de Portugal, don Manuel el Afortunado. Tras los Reyes Católicos fue su bisnieto, Felipe II,

quien nuevamente retomaría la posible unión al reclamar, no sin la amenaza de las armas, el trono portugués ante la muerte sobrevenida del monarca luso. Comenzaba así un periodo de sesenta años en los que Portugal pasaba a formar parte de los dominios de los Austrias y de las dinámicas de unos reinos que ya jugaban con la adjetivación de españoles. Pero desde 1640 la guerra, esa desnuda roca de lo político que se sirve de la identificación del enemigo como acicate para aglutinar todas las fuerzas sociales, no solo acabó con el proyecto de unión dinástica, sino que inició una singladura de permanentes conflictos bélicos que llegarían hasta el siglo XIX. La Guerra de Restauración, la Guerra de Sucesión, la Guerra de los Siete Años o la de las Naranjas, irían nutriendo ese precipitado de destrucciones y luchas sobre el que, en el fondo, se asientan nuestros Estados y sistemas políticos. Un goteo incesante de guerras entre España y Portugal que terminaron de reafirmar la soberanía de ambos países frente al contrario. Ello es especialmente notable en el caso portugués, cuyo nacionalismo decimonónico se fue solidificando sobre la temible amenaza española, en la medida en que su vecino era, y es, mucho más grande y poblado.

En consecuencia, es imposible entender la historia de la consolidación de ambos Estados de manera individual y aislada. La coexistencia de dos unidades políticas soberanas en una geografía claramente delimitada y compartida, como es la península ibérica, es casi extraña a lo que debiera haber sido el decurso unitario, por natural, de aquella consolidación. Cuando miramos un mapa peninsular hemos de ser muy cons-

cientes en todo momento que la existencia de nuestro vecino, tanto para él como para nosotros, no es algo baladí en nuestro propio devenir como naciones, y que, además, dicha realidad ha supuesto un enfrentamiento secular que ha arrojado en los suelos hispánicos cientos de miles de cadáveres. Si la guerra peninsular ha sido tan relevante para la conformación estatal, hemos de tener en cuenta que aquella se ha desarrollado siempre en un espacio geográficamente más acotado y reducido, cual es la frontera común, la Raya. De hecho, una de las explicaciones más plausibles del olvido de lo que estamos recordando en estas líneas puede venir dada por la inexistencia de las consecuencias más cruentas de tales conflictos en los centros de poder peninsulares, alejados de la hoy no menos olvidada frontera interior. Lisboa y Madrid, con Oporto y Barcelona de acompañantes, aparte de haber sido las impulsoras principales de los procesos de nacionalización estatal y de nacionalización de la misma historia de los hechos patrios, han mostrado siempre una indiferencia abismal respecto a sus respectivas regiones interiores y fronterizas. Una indiferencia que, recalamos, se explica (que no se justifica) por ser correlato de la consideración de tales tierras como campo de batalla, como espacio únicamente destinado al enfrentamiento y al mantenimiento de una tensión secular. Si el lector recorre la Raya comprobará que está inundada de castillos, fortalezas, fuertes y líneas defensivas, de villas blasonadas con los escudos de sus hidalgos gobernadores y militares.

La situación de desigualdad territorial no puede, pues, sustraerse a la característica definitoria de nues-

tra tierra extremeña y alentejana, como es su carácter de frontera y, en tanto tal, de secular espacio de enfrentamiento y mutua destrucción. Como bien han estudiado desde la Universidad de Extremadura profesores como Miguel Ángel Melón, la raya hispanolusa es una de las fronteras más antiguas de Europa, y una de las que más conflictos ha soportado a lo largo de su turbulenta historia. Su presencia ha constituido el elemento más condicionante del devenir extremeño y alentejano, de ahí que tampoco sea casualidad que ambas regiones de interior sean, en sus respectivos Estados, las más pobres y secularmente maltratadas por los centros de poder peninsulares. Si los españoles están hiperconcentrados en Madrid y el mediterráneo, los portugueses llevan siglos volcados en su costa atlántica y en el eje Lisboa-Oporto; una realidad que el actual sistema socioeconómico impulsa hasta niveles otrora insospechados.

2 De la Raya porosa a la cooperación transfronteriza en democracia

Si el conflicto bélico y la destrucción mutua en las dos regiones fronterizas es lo que ha condicionado la historia extremeña y alentejana hasta nuestros días, no es menos cierto que debajo de ese condicionante político siempre se dieron realidades de cooperación informal, de relaciones de vecindad, que ni las políticas estatales y nacionalistas más férreas consiguieron nunca eliminar. La ausencia de una verdadera frontera natural entre España y Portugal, en el caso de la Raya extremeña,

unida a las similares características socioeconómicas (pobreza, discriminación y carácter eminentemente rural), permitió la existencia de un arroyo murmurante y constante de intercambios transfronterizos. Estados enemigos en Madrid y Lisboa, pero municipios y aldeas vecinas y fraternas en torno al Tajo, el Guadiana o el Sever. La propia indiferencia estatal de los centros de poder para con las regiones fronterizas impedía, además, que los resortes administrativos más coactivos pudieran tener efectividad alguna en la frontera, que sólo contaba, a lo sumo, con desperdigadas fuerzas de orden público y destacamentos militares. Cuando el Estado de verdad aparecía, con todo su potencial, era en los momentos de las guerras y los conflictos, y cuando la tensión permanecía, pero en los intersticios las diversas poblaciones locales continuaban manteniendo sus contactos transfronterizos, impelidas por las mismas circunstancias y necesidades. El contrabando constituyó hasta los años setenta del siglo pasado un medio informal y necesario de supervivencia, y su represión nunca alcanzó niveles mínimos de eficiencia como para que, incluso durante ambas dictaduras, pudiera desaparecer o aminorarse cualitativamente.

Es en el marco de esa frontera porosa, de esa Raya intermitentemente abierta, donde se daban relaciones informales de fraternidad que, sin embargo, no iban más allá de los municipios colindantes. Zonas como Villanueva del Fresno, Zarza la Mayor, la Codosera o, sobre todo, la ya mentada y tan cara a quien escribe, Valencia de Alcántara, han mantenido intercambios informales a lo largo de la historia con Mourão, Idanha, Arronches

o Marvão. El refrán luso de que “de Castela nem bom vento nem bom casamento” aquí no se pronuncia, pues no son pocos los matrimonios mixtos que se daban y se han venido dando. “Mistura” que también se traslada al campo de la lengua, con esas formas dialectales tan curiosas como hoy amenazadas. El intercambio transfronterizo informal propiciaba, además, situaciones de verdadero sesquilingüismo, en las que no resultaba necesario aprender la lengua del vecino por ser tan cercana y familiar a la propia, lo que aumentaba la sensación de fraternidad y copertenencia.

Intercambios informales éstos que se daban a pesar, reiteramos, de los dos Estados respectivos. Incluso durante ambas dictaduras, la salazarista y la franquista, que compartían un mismo ideario, el poder político no hizo ningún esfuerzo por establecer cauces formales de cooperación o entendimiento mutuo. El peso histórico de la enemistad y el enfrentamiento, del temor a la invasión o de las respectivas construcciones nacionalistas, primó siempre aun sobre el apoyo en cuestiones tan cruciales para los dictadores como la represión común de la disidencia democrática. En la segunda mitad del siglo XX, alejado el fantasma de la guerra peninsular, los aparatos burocráticos estatales fueron insensibles a la realidad fronteriza, pese a que el contrabando, habida cuenta de la carestía de posguerra, se incrementó notablemente entre los dos lados de la Raya. Además del perfil ideológico y represivo, las dictaduras peninsulares de corte fascista compartieron otra característica común, como fue la del abandono intencionado de las zonas de interior para favorecer la

concentración capitalista de un modelo de desarrollismo desvinculado y sumamente lesivo para el bien común. Las políticas de hiperconcentración de la población, de los bienes, servicios y centros de producción, no eran nuevas, pero la intensidad que cobraron durante los regímenes autoritarios del siglo pasado sí. Abandonados a un futuro de ilegalidad en el contrabando, o de huida en la emigración, las regiones del Centro, Alentejo y de Extremadura se vieron abocadas a una situación de práctico subdesarrollo donde las únicas políticas económicas que se daban estaban dominadas por la óptica centralista del extractivismo. La “Extremadura saqueada”, que tan bien y con tanto ahínco denunciara en su momento el director de los Cuadernos Extremeños para la Acción y el Debate y compañero Juan Serna, constituía el epítome de un desprecio hacia las regiones de interior y de frontera largo tiempo larvado, y que podía haber sido complementado fácilmente por un “Alentejo saqueado” de similar e infausto devenir.

La llegada de la democracia en los setenta, con dos escasos años de anticipación revolucionaria en Portugal, apenas supuso cambio alguno al inicio. La cooperación transfronteriza siguió siendo un asunto olvidado, como olvidadas permanecieron las zonas de la Raya. Las transformaciones más profundas fueron independientes en el interior de cada país, destacándose la tímida reforma agraria portuguesa y, sobre todo, la creación del Estado de las Autonomías en el lado español. El surgimiento de la Comunidad Autónoma de Extremadura dotaba por primera vez en su historia a la región rayana de una autonomía política y administrati-

va que, con el paso del tiempo y la consolidación del propio autogobierno, permitiría alejar la histórica indiferencia centralista hacia la frontera y las relaciones de vecindad. No por nada el Estatuto de Extremadura establece, en su artículo 71, la necesidad de avanzar y afianzar la cooperación con Portugal, país al que se menta específicamente hasta en cuatro ocasiones a lo largo de su articulado. La consecución del autogobierno posibilitó, pues, que las dinámicas centralistas giraran hacia el territorio y sus necesidades específicas, donde lo transfronterizo se convertía en una realidad insoslayable y la cooperación, en una necesidad perentoria. Y, sin embargo, el cambio de paradigma fue lento y tardó en cristalizarse. La primera gran ruptura respecto al pasado de mutuo rechazo fue la entrada de España y Portugal en las por entonces Comunidades Europeas, lo que aumentó el intercambio comercial e impelió a los primeros acercamientos transfronterizos. A principios de los noventa, y como consecuencia de la entrada en vigor para los Estados del Acuerdo de Schengen, la libre circulación comenzó a ser un hecho, desapareciendo los puestos de control fronterizo y aumentando, por ello, la cooperación de las administraciones, sobre todo en lo que a seguridad se refiere. El desmontaje de las fronteras administrativas supuso, no obstante, la retirada de la poca presencia estatal en muchos municipios españoles y portugueses, que sobrevivían no sólo gracias al contrabando, sino también a la presencia de destacamentos, en ocasiones muy numerosos, de policías, guardias y funcionarios. Ambos Estados no diseñaron planes alternativos de inversión para paliar las conse-

cuencias de sus abruptas retiradas, lo que empeoró la ya de por sí preocupante situación socioeconómica de la Raya.

Eso sí, la entrada de los dos países en el mercado común conllevó la posibilidad de recibir fondos europeos destinados a la teórica convergencia económica de los territorios más desfavorecidos. Extremadura, Alentejo y Centro se fueron viendo progresivamente muy favorecidas por dichos fondos, destacando de entre ellos la iniciativa comunitaria Interreg, destinada a la creación de cauces propios para impulsar el desarrollo endógeno en el territorio transfronterizo. En el marco de dichos programas, y gracias al autogobierno de la región española, la Junta de Extremadura suscribió los protocolos de cooperación con Alentejo y Centro, en 1992 y 1994, respectivamente. En 1993 se crearía, además, el Gabinete de Iniciativas Transfronterizas, que impulsó y sigue impulsando el acercamiento de las administraciones y de los responsables políticos de los dos Estados, principalmente de los municipales y comarcales. En 2002 el Reino de España y la República de Portugal suscribieron el denominado como “Tratado de Valencia”, que facilita la cooperación entre las administraciones locales en las zonas fronterizas y lamina los recelos jurídicos históricamente asentados en cuanto a las relaciones transfronterizas. Con dicho Tratado, los municipios españoles y portugueses ya no precisan de la presencia, consentimiento y autorización de sus respectivos Gobiernos centrales para suscribir acuerdos de cooperación puntuales, siempre que éstos se desarrollen en el ámbito de sus competencias, lo que ha facilitado enorme-

mente el acercamiento transfronterizo. La creación en 2009 de la Euroregión Euroace, que integra a las regiones de Alentejo y Centro de Portugal, y a la Extremadura española, ha supuesto la primera estructura permanente de cooperación transfronteriza y naturaleza tripartita en la frontera hispano portuguesa. En julio de 2020, y en plena pandemia provocada por la Covid-19, el Gobierno de España anunciaba el impulso definitivo de la “Estrategia Común de Desarrollo Transfronterizo España-Portugal”, que por primera vez pretende integrar todos los esfuerzos y volcarse, desde la acción de los dos gobiernos y de las administraciones implicadas, en la transición energética, el cambio de modelo productivo o la lucha contra la despoblación. Desde el año 93, por tanto, podemos establecer el inicio de un nuevo periodo de entendimiento mutuo que llega hasta nuestros días, y en el que a la conciencia de las problemáticas compartidas se ha unido, por fin, la cooperación entre las diferentes administraciones y actores políticos y sociales, alejándonos así de esa secular indiferencia motivada por el desprecio, el olvido y los conflictos territoriales. *As costas voltadas* ya no se dan, y la antigua frontera porosa de los intersticios entre guerras se ha extendido hoy por los cientos de kilómetros de una Raya/*Raia* común.

3 Las problemáticas comunes y compartidas.

Más allá del entendimiento mutuo

La labor de la Junta de Extremadura, especialmente desde el indicado año de 1993, ha sido encomiable en

cuanto a la cooperación transfronteriza con Portugal se refiere, y hay que reconocerlo. Ello ha sido posible gracias a que nuestra región goza de un régimen de autogobierno político que le permite destinar los esfuerzos, incluidos los normativos, a las problemáticas específicas de su propio territorio, por lo que tomando conciencia de la verdadera especificidad extremeña, como es su realidad fronteriza, la Comunidad Autónoma ha desplegado los esfuerzos antedichos y ha cosechado, en determinados ámbitos, éxitos notables. Ahora bien, podemos seguir identificando al menos tres grandes problemáticas comunes en torno a la cooperación de ambos lados de la Raya y que persisten en la actualidad:

1. La diferencia idiomática. Efectivamente, cada lado de la Raya posee una lengua propia y diferenciada, aunque contenga un ingente número de cognados y desvele, cada una con sus formas, el sustrato de un fondo común. Aun así, el conocimiento del castellano por parte de la población portuguesa, sobre todo de la más joven, está mucho más avanzado que el conocimiento del portugués por parte de los extremeños, quienes siguen refugiándose en la superioridad numérica y en el potencial de su lengua. Y aunque en las zonas de frontera directa lo que se sigue imponiendo es el sesquilíngüismo, o expresiones variadas del portuñol, la lengua continúa siendo un pequeño acicate para la desconfianza a nivel administrativo, sobre todo en las relaciones directas en los niveles más altos de los respectivos sistemas políticos. De ahí que

urja aumentar e impulsar el conocimiento del portugués entre la población extremeña, reforzando así la línea seguida en los últimos años por la Universidad de Extremadura, las escuelas y los Institutos de Enseñanza Secundaria de la región.

2. La falta de simetría administrativa. Uno de los principales problemas en las relaciones de cooperación transfronteriza entre España y Portugal, prácticamente monopolizadas por las administraciones respectivas, es la ausencia de categorías jurídico-políticas similares a uno y otro lado de la Raya. En efecto, la organización municipal española no es siquiera parecida a la portuguesa, contando los Municipios con mucha mayor autonomía política y financiera que los Ayuntamientos españoles. Asimismo, el funcionamiento tampoco es similar, puesto que las competencias y las formas de ejercerla difieren. Tendemos a pensar, por ejemplo, que el homólogo exacto de un alcalde español es el presidente de una Cámara Municipal portuguesa, cuando en realidad no tienen las mismas prerrogativas. El desconocimiento por parte de la administración española de la conformación de las Cámaras, Juntas de *Freguesias* o Comunidades Intermunicipales es acusado, lo que ahonda en la necesidad de que el entendimiento mutuo se apoye en estudios rigurosos con perspectiva comparada. Esta obra pretende colmar ese vacío con una comparación entre los diferentes niveles normativos, institucionales y competenciales de Extremadura y Portugal.

3. La ausencia de descentralización política en Portugal. Como hemos dicho en las líneas precedentes, el impulso principal a la cooperación transfronteriza desde la llegada de la democracia lo ha protagonizado la Comunidad Autónoma de Extremadura y no el Estado central, por motivos obvios y evidentes que se refuerzan si se tiene un mínimo de conocimiento sobre los antecedentes y dinámicas históricas en la materia. No es así, sin embargo, en el lado portugués, cuyo Estado sigue siendo el más acusadamente centralista de toda Europa y donde ni siquiera ha habido un mínimo proceso de descentralización política como el que desde hace años se está produciendo en Francia. El fracaso del referéndum sobre la regionalización portuguesa, de noviembre de 1998, parece haber enterrado los esfuerzos de algunos sectores políticos del interior por conseguir niveles de autonomía que les permitan afrontar los retos propios, específicos, de territorios que poco tienen que ver con los dinámicos ejes Lisboa-Oporto.

Estas tres problemáticas comunes se aplican, como decimos, a la propia cooperación transfronteriza y a sus posibilidades de desarrollo y consolidación. Pero existen al menos otras tres problemáticas compartidas que justifican la necesidad de esa cooperación y que se dan tanto en el lado portugués como en el extremeño, de manera destacada, interrelacionada y a corto plazo irreversible. Son, a mi juicio, las siguientes:

1. Abandono del agro y el medio rural. En toda Europa se ha sufrido en las últimas décadas un proceso de retirada de inversiones y esfuerzos productivos en el campo, primando las relaciones comerciales con terceros Estados que nos hacen dependientes de sus baratos productos alimenticios. La firma de tratados de libre comercio y de acuerdos bilaterales de inversión por parte de la Unión Europea, que es la competente en materia agrícola, está ahondando la problemática hasta convertirla en una de las principales preocupaciones de muchos sectores sociales en determinados países. Las protestas de los “chalecos amarillos” en Francia, por ejemplo, no pueden entenderse sin acercarse a la realidad del progresivo abandono del campo francés por parte de las autoridades centrales y de las dinámicas productivas apoyadas por éstas. La Política Agraria Común (PAC) se ha mostrado a todas luces insuficiente no ya para revertir la situación, sino tan siquiera para frenarla. Extremadura, Alentejo y el interior de la Región Centro son tres regiones eminentemente agrícolas y ganaderas, donde un sector primario más dinámico podría favorecer el asentamiento de la población y la creación de núcleos productivos lo suficientemente relevantes como para mantener centros de desarrollo endógeno funcionales a las necesidades del territorio. De aquí que se eche en falta una apuesta más decidida por el modelo de cooperativas y que, como reiteradamente señala el compañero de la Universidad de Extremadura Fernando Pulido, la normativa y la práctica administrativa se hagan también pensando en las características específicas del territorio rural. La modificación de la Ley de Montes, la agilización burocrática o la iniciativa económica pública deberían ser el comienzo de un cambio de paradigma, contando además, como contamos en Extremadura, con referentes ineludibles como el Proyecto Mosaico. Estos cambios deberían contar con una perspectiva transfronteriza, en la que tales soluciones se coordinaran con los agentes portugueses, tanto económicos como políticos y sociales, debido a que ambos lados compartimos las mismas problemáticas.
2. Culturalización de la desigualdad y cultura neoliberal de la ciudad. Actualmente las causas de la emigración y de la despoblación no se deben, en exclusiva, a motivaciones de índole económico o productivo. Las formas de sociabilización que la cultura de masas y consumista en la que vivimos impone, crea unos referentes sociales volcados en el espacio de una ciudad sin descanso, donde en teoría se concentran las posibilidades de desarrollo personal y social. Se ocultan, al mismo tiempo, los condicionamientos urbanos sumamente negativos que imposibilitan en la práctica dicho desarrollo, como la aceleración del tiempo, la mala calidad de vida, los altos precios, la competitividad, las aglomeraciones y las distancias. Extremadura y Portugal deben saber promocionar la calidad de vida de sus pueblos también como una oportunidad

para el desarrollo personal de quienes creen, o deberían creer, que otra forma de vida es posible. Otra forma de vida que, además, permite los mismos medios de formación y enriquecimiento que se dan o podrían dar en las ciudades, ya que la pervivencia de los vínculos sociales primarios lo favorece. Por ello, se deberían rechazar todos los intentos de “culturalización” y “musealización” de la vida rural, algo que tenemos que soportar constantemente en los últimos tiempos con el soniquete de la España vacía, los nuevos pobladores y los neorrurales que ven a Extremadura o al Alentejo como el último refugio espiritual de una visión romántica que es disfuncional para el verdadero desarrollo, endógeno y sostenible, de nuestra tierra.

3. Hiperconcentración. Y, por último, sobresale el gran problema compartido de ambos lados de nuestra histórica frontera. El sistema económico y social actualmente vigente, que combina altas dosis de capitalismo desregulado con políticas neoliberales diseñadas y pilotadas a veces desde las instituciones, constituye un modelo ilógico y deshumanizador que es incompatible con la supervivencia misma de las zonas rurales y de las realidades de vida que se dan en la Raya. La tendencia a la hiperconcentración urbana, ya muy acusada durante ambas dictaduras, no se ha visto frenada por unas democracias que son incapaces de superponer el bien común a los intereses económicos privados. La solución a la despoblación,

el envejecimiento o la falta de trabajo, si quiere ser radical (por ir a la raíz) no puede obviar que ha de pasar, sí o sí, por un cambio profundo del modelo económico actual, que solo favorece el individualismo, la mercantilización de las relaciones sociales y el aumento de la rentabilidad gracias a la hiperconcentración espacial y poblacional. La redistribución de la riqueza, uno de los objetivos que los estados sociales portugués y español consagran en sus constituciones, se queda en mero papel mojado si solo se da en el campo de las cada vez más magras inversiones públicas, ya que la parte principal de la riqueza reside hoy en esas ilógicas dinámicas privadas. La primacía de lo político sobre lo económico, del bien común sobre los intereses particulares, debería llevar a un nuevo modelo de desarrollo y de distribución de recursos, en el que el interior de Portugal y nuestra Extremadura rayana habrían de ser los máximos beneficiados debido a que, hasta el momento, han sido y son los máximos perjudicados.

Como vemos, las dinámicas del sistema económico vigente en España y Portugal dificultan hasta el extremo las posibilidades de recuperación demográfica y económica de aquellas zonas, como Extremadura y el Alentejo, que se sitúan lejos de los centros de producción y de los espacios de hiperconcentración. De ahí que deban explorarse las posibilidades de desarrollo endógeno de la región transfronteriza para aprovechar sus singularidades culturales, sociales y económicas, entre

las que destaca de manera notable su pasado de extractivismo y de cruentos conflictos, pero también de lazos de convivencia porosa y fraternidad sincera. Existen ya experiencias de éxito en materia de cooperación transfronteriza que podrían servir de referente, como la Euroace, la Eurociudad Badajoz-Elvas-Campo Maior, o la programación cultural común que se establece e impulsa constantemente entre Marvão y Valencia de Alcántara. Por parte de la sociedad civil, asimismo, se han creado algunas sinergias sumamente interesantes, como el Festival Internacional de Cine(ma) Periferias, que se centra desde la Raya en el tratamiento que el cine proyecta sobre las zonas ultraperiféricas y olvidadas, como nuestra frontera. Algunas estructuras ya creadas precisan, no obstante, de una mejora cualitativa en su funcionamiento, como el Parque Natural Tajo/Taejo Internacional, el primer parque internacional compartido por dos países, pero que aún no ha conseguido despegar del todo y cuyos órganos de gestión, representación y dirección han de ser clarificados y dotados de mayor capacidad jurídica.

Las problemáticas tanto del Alentejo y Centro como de Extremadura son similares en todos los frentes y ámbitos de actuación, y la puesta en común de estrategias, medios e instituciones se hace cada vez no solamente más conveniente, sino también más necesaria que nunca para el futuro de una eurorregión única en el respeto mutuo de su diversidad transfronteriza. Si ya hemos olvidado el pasado de guerras que ha conformado nuestros Estados, olvidémoslo de verdad y abracemos de una vez por todas al vecino para unirnos, ellos y

nosotros, en la amable conciencia de nuestras pequeñas diferencias. *In varietate concordia* es el lema, al fin y al cabo, de Europa.

4 Una guía práctica necesaria para la cooperación transfronteriza

Los continuos intercambios comerciales, sociales, culturales, políticos e institucionales entre Portugal y Extremadura, que se aprovechan de una frontera porosa y cada vez más abierta, encuentran también numerosos obstáculos y mutuas incomprensiones que se deben, en buena medida, a un desconocimiento de los instrumentos y mecanismos sociopolíticos del otro lado de la frontera. **La pretensión de la presente obra es la de servir de guía práctica, didáctica y sumamente sencilla, para que gobernantes, representantes o miembros de la sociedad civil puedan conocer fácilmente los diferentes niveles administrativos, competenciales y políticos portugueses y españoles, así como el marco jurídico y normativo de la cooperación transfronteriza.** Hemos de tener en cuenta que la asimetría administrativa arriba apuntada es muy intensa en el plano local, precisamente en el que más intercambios transfronterizos se dan. Los municipios portugueses funcionan de acuerdo con un estricto esquema de separación de poderes entre el ejecutivo (la Cámara) y el “legislativo” local (la Asamblea), con entes autónomos sin equivalencia en España como son las *freguesias*. El modelo español de gobierno local tiende, por el contrario, a acercarse más a un esquema parlamentario en el

que el Pleno del Ayuntamiento es el órgano principal del que deriva el ejecutivo y en el que éste se integra.

A tal fin se ha conformado un equipo pluridisciplinar de autores y autoras, procedentes del ámbito académico extremeño y portugués, y con altos conocimientos jurídicos sobre la materia. En el lado español la institución protagonista en esta Guía ha sido la Universidad de Extremadura, pues de ella proceden la práctica totalidad de autores; en el portugués, el Instituto Politécnico de Beja. Una oportunidad más para recordar la necesidad de afianzar la colaboración entre los diferentes entes educativos y académicos a uno y otro lado de la Raya, así como de recalcar la centralidad y relevancia que cobra nuestra Universidad en la vertebración y desarrollo de Extremadura y en las posibilidades de la no menos necesaria apertura y acercamiento al país vecino.

...

La obra comienza con el estudio del profesor Juan Manuel Rodríguez Barrigón sobre el marco jurídico de la cooperación transfronteriza, en el que analiza cuáles son los elementos normativos generales en juego y cuáles los instrumentos de derecho internacional que pueden servirnos para ahondar en las actividades conjuntas entre Extremadura y las regiones portuguesas contiguas. A continuación, quien suscribe, junto a los profesores Marinêz de Oliveira Xavier y José Francisco Xavier dos Santos, del Politécnico de Beja, desplegamos los niveles institucionales y competenciales portugueses desde el conocimiento de los mismos y de cara a

su comparativa con los españoles y extremeños, especialmente los locales, algo que completa el investigador Juan Francisco Barroso Márquez en el siguiente capítulo con la realización de una amplia panorámica sobre la contraparte española. En el estudio de los niveles portugueses también nos ha ayudado la Cámara Municipal de Marvão, que nos ha permitido añadir, en una serie de entrevistas celebradas en la propia Cámara, algunos elementos sumamente prácticos que aclaran y esclarecen el funcionamiento de la administración local portuguesa y que coadyuvan a un mejor entendimiento mutuo. Por su parte, la profesora Lorena Chano Regaña analiza la virtualidad de la Euroregión Alentejo-Centro-Extremadura, EUROACE, la principal estructura a día de hoy existente para canalizar una relación constante de cooperación. Desde la Dirección General de Acción Exterior de la Junta, Ana Sanabria Celdrán nos aclara el funcionamiento de los programas POC-TEP-Interreg de la Unión Europea para financiar proyectos transfronterizos, elemento clave en el abordaje integral de las problemáticas socioeconómicas a uno y otro lado de la Raya. Acto seguido la obra abre el capítulo de los marcos temáticos de cooperación transfronteriza, en los que se van analizando con grado de detalle, pero sin abandonar la intención práctica, las diferentes posibilidades de cooperación y aprovechamiento mutuo que se dan en los distintos ámbitos susceptibles de acción conjunta. Así, el criminólogo Jordi Ortiz estudia la seguridad pública y los instrumentos jurídicos actuales de cooperación entre las fuerzas de policía portuguesas y españolas; la profesora de Dere-

cho Administrativo Flor Arias, las políticas medioambientales comunes, con especial referencia al Parque Natural Tajo Internacional y la lucha transfronteriza contra los incendios; la fiscalista Julia Díaz Calvarro, las políticas sociales y de atención a la dependencia; las profesoras Elena Manzano Silva y Fátima Pablos, las políticas tributarias, con una muy interesante y útil tabla de equiparación y comparación entre tributos españoles y portugueses; y, por su parte, Silvia Soriano, profesora de Derecho Constitucional y especialista en el ámbito de las políticas de igualdad, analiza éstas desde el marco transfronterizo haciendo hincapié en la ausencia de una regulación integral sobre la materia en Portugal y la necesidad de reforzar los instrumentos, casi inexistentes, de cooperación entre ambos países. Por último, mereciendo una mención aparte, la investigadora Sara Marchena Galán contribuye con un apartado extenso y detallado al análisis de las políticas sanitarias transfronterizas, especialmente relevante en el contexto de la pandemia de Covid-19 que hemos sufrido y que ha afectado también, y en ocasiones de manera singular, a la Raya.

Para finalizar quisiera trasladar mi agradecimiento a Manuel Albertino Nunes Carrilho, superintendente de la Policía de Segurança Pública, y a José Antonio Crespo, jefe de unidad de la Comisaría de la Policía Nacional de Valencia de Alcántara, que nos han ayudado con las cuestiones más prácticas de la organización de las fuerzas de policía portuguesas y de la cooperación en materia de seguridad; a António Garraio, funcionario de la Cámara de Marvão, por su constante diligencia y

buen hacer para todo lo que se precise en nuestra Raya; a Luís Vitorino y Luís Costa, Presidente y Vicepresidente de la Cámara Municipal de Marvão, por la valiosa información proporcionada en varias reuniones que hemos mantenido; y a Juan Cándido Flores Bautista y Manuel Moreno González, activos rayanos ambos y conscientes de serlo que, desde la administración local y la Mancomunidad Sierra de San Pedro, han revisado los elementos centrales de este libro.