

TÍTULO: LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA DE “SEGUNDA GENERACION” ENTRE ESPAÑA Y PORTUGAL: NATURALEZA, PROBLEMÁTICA, ESTRATEGIAS Y PERSPECTIVAS

Eusebio Medina García.¹

Universidad de Extremadura.

RESUMEN DEL CONTENIDO:

Este artículo trata de la cooperación transfronteriza institucional entre España y Portugal. En primer lugar abordamos la naturaleza específica de dicha cooperación desde el punto de vista de los principales agentes sociales involucrados en ella, en segundo lugar identificamos las trabas que lastran dicha cooperación y los principales retos a los que se enfrenta; en tercer lugar, describimos las principales estrategias para “hacer cooperación” recurriendo a dos modelos contrapuestos: rural/urbano. Por último, intentamos definir a la denominada “cooperación transfronteriza de segunda generación” y ofrecemos algunas sugerencias o recomendaciones para mejorar la cooperación transfronteriza entre España y Portugal, de cara al futuro.

PALABRAS CLAVE: cooperación transfronteriza de segunda generación, frontera hispano-lusa, agentes sociales, integración territorial.

INTRODUCCIÓN

¹ Eusebio Medina forma parte del equipo de investigadores de carácter interdisciplinar y transfronterizo, sobre la frontera de España y Portugal, coordinado por Heriberto Cairo Carou (Univ. Complutense de Madrid). Dicho equipo acomete actualmente una investigación denominada: *El discurso geopolítico de las fronteras en la construcción socio-política de las identidades nacionales: el caso de la frontera hispano-portuguesa en los siglos XIX y XX*; el cual ha sido financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia (España) en el marco del VI Plan Nacional de Investigación y tiene prevista una duración de tres años (2007-2010).

El hilo argumental se sustenta en el contenido de una serie de entrevistas realizadas entre Junio de 2007 y Noviembre de 2008 a diversos agentes involucrados a distintos niveles en acciones de cooperación transfronteriza institucional entre España y Portugal. Entendemos por cooperación institucional o institucionalizada a las acciones de cooperación que implican la participación directa y/o indirecta de las instituciones públicas a diversos niveles: local, comarcal, provincial, regional, nacional y europeo, bien a título individual o de manera concertada. Dicha cooperación institucional entre España y Portugal, si bien presenta un amplio recorrido histórico, se intensifica notablemente tras la caída de las dictaduras de Salazar, en Portugal (1974) y de Franco, en España (1975) y se afianza y consolida tras la integración de ambos países en la Comunidad Europea (1986). A principios de los años noventa la cooperación transfronteriza institucional adquiere nuevas características y una mayor relevancia, derivadas de la puesta en marcha de políticas de cohesión territorial a nivel europeo, financiadas con cargo a los fondos estructurales y a la iniciativa comunitaria Interreg, principalmente. Actualmente, la cooperación territorial se ha convertido en uno de los objetivos básicos de la actual agenda europea, y la cooperación transfronteriza con Portugal constituye una prioridad indiscutible para diversos gobiernos y regiones autónomas, entre ellas la de Extremadura.

NATURALEZA DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

Las visiones en torno a la naturaleza y el significado de la cooperación transfronteriza difieren significativamente entre los principales agentes que la realizan, y van desde las más generales a las más concretas y específicas. Ante la pregunta: *¿qué es cooperar, para ti?* Hemos recogido las siguientes opiniones: “[cooperar es]... *hallar soluciones comunes, con las autoridades vecinas, a problemas comunes que se dan en una zona que se caracteriza por tener un perfil socioeconómico similar*”.² “...favorecer una interacción lo más adecuada posible entre las administraciones locales y regionales y que esa interacción interna en Extremadura se plasme también en Portugal de la manera más adecuada posible y que entre ellos puedan actuar en el ámbito institucional desde sus respectivas competencias que son diferentes entre la

² Joaquim Mourao, presidente de la cámara municipal de Castelo Branco. Extracto de la ponencia pronunciada en las Jornadas de Cooperación Rayana: Horizonte 2013. Idanha a Nova (Portugal); noviembre, 2008. No publicado. En adelante: JM, Idanha a Nova, 2008.

administración local y regional”.³ “...hacer proyectos que originen empleos para las dos partes, que generen riqueza (...) Pienso que la verdadera cooperación es hacer proyectos que interesen a las dos partes de la Raya”⁴. “Cooperar es difundir datos de uno u otro lado de la frontera, ayudar a las empresas que se quieren meter en Portugal...; eso para mí es cooperar, eso es trabajar para el desarrollo de la Raya”.⁵

Varios de los entrevistados se lamentan de que la cooperación transfronteriza no es tal, porque prevalecen los intereses económicos y las actitudes egoístas en la gestión de los recursos y de los proyectos: “...no es una gestión compartida. Aparentemente se hace cooperación pero España sigue mirando para sí y Portugal también” (AJR, Idanha a Nova, 2008); porque: “Cuando analizas a fondo los programas de cooperación ves que al final todo se queda en un reparto: España se queda tanto, Portugal se queda tanto y si hay un proyecto en común España decide cuánto pone de su parte y Portugal por su parte. La teoría dice que deben ser proyectos comunes que se desarrollen conjuntamente pero la realidad es otra”.⁶ “Esa es la realidad y no es fácil hacer una cooperación que no sea esa (...) Pienso que eso sería óptimo, intentar hacer proyectos conjuntos de movilización del territorio, pero pienso que hay una barrera muy grande para hacer este tipo de realidades que es el hombre; el hombre es muy individualista y gusta de su quinta” (AJR, Idanha a Nova, 2008).

DISTANCIA ENTRE POLÍTICOS-TÉCNICOS-POBLACIÓN

³ Ignacio Corrales Sánchez, entrevista realizada en Mérida, octubre de 2008; en adelante (ICS, Mérida, 2008).

⁴ La *Raya*: nombre vulgar con el que se conoce a la frontera hispano-lusa desde antiguo. Alvaro Jesús da Rocha. Presidente de la Cámara Municipal de Idanha a Nova. Entrevista semiestructurada. Idanha a Nova; nov. de 2008; en adelante: AJR, Idanha a Nova, 2008.

⁵ María do Carmo Barroso, técnico de la cámara municipal de Idanha a Nova. Extracto de entrevista realizada en Idanha a Nova (Portugal), noviembre de 2008. En adelante: MDC, Idanha a Nova, 2008.

⁶ Antonio Trinitario, gerente de Adisgata (Asociación para el Desarrollo de la Sierra de Gata). Extracto de entrevista realizada en Idanha a Nova (Portugal), noviembre de 2008. En adelante: AT, Idanha a Nova, 2008.

Algunos entrevistados -técnicos y también políticos- reconocen abiertamente que existe una distancia considerable entre lo que ellos hacen y los intereses de la población en general. Opinan que ni los políticos ni los técnicos han sabido dar, al menos hasta el presente, respuesta a las necesidades de las poblaciones de esta zona de la Raya; aunque manifiestan al mismo tiempo su voluntad para mejorar: *“Sí... La gente de los pueblos coopera, visita los pueblos del otro lado de la raya; (...) pero sin embargo, no hemos sido capaces de dar respuesta a todo eso desde un proyecto socioeconómico que merezca la pena, ni a través de la estructura intercomunitaria en Internet ni a través del Leader. La cooperación se ha reducido a pequeñas cositas muy puntuales”*.⁷ *“La tendencia será para mejorar. Hemos cometido muchos errores; tanto en Portugal como en España; principalmente cuando empezamos porque ha sido una escuela, porque no estábamos acostumbrados a cooperar con nada. Hemos cometido muchos errores”* (MDC, Idanha a Nova, 2008).

Algunos políticos entrevistados reconocen que suelen dejar poco margen para la participación social en su afán de acapararlo todo; especialmente los políticos portugueses, respaldados por la mayor autarquía de las cámaras municipales: *“Quizá el político muchas veces hemos sido un poco... Todo lo queremos acaparar y quizá no hemos abierto ese espacio y tal. Pero yo creo que la cooperación ha sido bastante importante entre los colectivos y tal; pero quizá los políticos absorben más, sobre todo en Portugal, en Portugal el político absorbe más que en España todavía. Las cámaras municipales tienen más poder que los ayuntamientos en España. Las cámaras municipales acaparan más ese poder”* (AJR, Idanha a Nova, 2008). *“Las asociaciones de desarrollo, en Portugal, están muy ligadas a la Cámara Municipal porque por sí solas no tienen recursos para sobrevivir. Tiene que estar siempre por detrás una entidad oficial, pública”* (MDC, Idanha a Nova, 2008).

En general, los políticos se sienten acompañados, tanto por la población como por sus técnicos, en ese proceso: *“Siento que sí, porque nosotros pretendemos esencialmente resolver los problemas de la población (...) lo importante son las personas y tenemos que satisfacer las necesidades de las personas (...) Cuando hay autoestima del pueblo las cosas corren mejor. Los políticos consiguen hacer algo que es del agrado de toda la*

⁷ Jesús Seco, subdirector de programas de desarrollo de la Asociación para el Desarrollo del Valle del Alagón (ADESVAL); entrevista realizada en Mérida, octubre de 2008; en adelante: JS, Mérida, 2008.

población y por tanto la autoestima crece y las cosas suceden naturalmente” (AJR, Idanha a Nova, 2008). “Yo creo que (el papel de las asociaciones) ha sido importante (...). Quizá donde hemos fallado más ha sido en los jóvenes; los jóvenes van más de por libre. Sin embargo lo que es a nivel de tercera edad, de mujeres, sí se ha cooperado bastante en temas folklóricos, en temas gastronómicos (...) ha habido una serie de contactos bastante importantes”.⁸“La comunicación es fluida (...), al menos en la Asociación que yo presido. La aportación de los agentes sociales en nuestra comarca es espléndida. Es muy interesante y nos está valiendo mucho para el desarrollo de nuestra comarca. Creo que todos somos importantes. Todos aportamos nuestro granito de arena”.⁹

Los políticos, también por lo general, se sienten bastante satisfechos con lo que hacen, sobre todo los políticos de la “nueva generación”; y confían casi ciegamente en el futuro: *“Y estamos alcanzando un nivel de desarrollo aceptable (...). El gran éxito aparte de que las instituciones están aportando todos los recursos para revalorizar los territorios, es que con la aportación de todos y el compromiso de todos estamos consiguiendo a pasos agigantados poner a nuestros territorios en un alto índice de crecimiento (...). En los próximos años vamos a ver un nuevo desarrollo rural y transformación en nuestra Comunidad Autónoma” (CLP, Idanha a Nova, 2008). Y cuando ponemos en evidencia el desconocimiento y distanciamiento de la gente acerca de lo que ellos hacen, algunos lo justifican así: “...simplemente la población está donde se dan los mejoramientos, allí donde ve dinero.”¹⁰*

Una manera singular de interpretar el papel de las instituciones en la cooperación transfronteriza es la manifestada por el responsable del Gabinete de Iniciativas Transfronterizas de Mérida (Extremadura), la cual se sitúa a medio camino entre la

⁸ José Luís Solís Acosta. Presidente ADISGATA. Extracto de entrevista. Mérida; noviembre de 2008. En adelante: JLS, Mérida, 2008.

⁹ Carlos Labrador Pulido. Presidente de la Asociación La Raya/A Raia, en octubre de 2008. Alcalde de Montehermoso y Presidente de ADESVL. Entrevista semiestructurada. Idanha a Nova, nov. 2008; en adelante: CLP, Idanha a Nova, 2008.

¹⁰ Joaquim Mourao; entrevista realizada en Castelo Branco, julio de 2008. En adelante: JM, Castelo Branco, 2008.

asunción de liderazgo, característica de los políticos, y la animación de las relaciones que emergen de la sociedad civil, más propia de los técnicos: “ (...) lo más importante que puede tener el trabajo que hayamos podido desarrollar a lo largo de estos últimos años es que la cooperación transfronteriza ha trascendido de la propia administración regional y actualmente una de las cosas más positivas que se pueden decir es que nos enteramos de noticias, de acciones de cooperación transfronterizas por los periódicos. La sociedad civil se ha dado cuenta de que los 428 km de frontera son kilómetros de oportunidades. La gente se ha dado cuenta de que colaborar con Portugal en todos los ámbitos es interesante, es importante (...). Desde la Junta nuestro afán no es de coordinar todo, de ordenar toda la cooperación. Nosotros impulsamos, estamos detrás, ... ” (ICS, Mérida, 2008).

LA VISIÓN DE LOS TÉCNICOS

La visión de los técnicos entrevistados acerca de la cooperación transfronteriza es más realista que la de los políticos, quizá porque ellos son los verdaderos actores de dicha cooperación, los que la vivencian día a día y quizá por ello, muestran una imagen menos idealista que la de los políticos pero no por ello menos apasionada. Para la técnico de la Cámara Municipal de Idanha a Nova, la estrategia de cooperación transfronteriza debería estar orientada a frenar la despoblación de las comarcas rurales e invertir los flujos migratorios, con el fin de conseguir que vengan personas más jóvenes a vivir aquí. Según el gerente de ADISGATA, su Grupo de Acción Local ha mantenido desde los inicios una clara vocación de cooperación transfronteriza. Para él, la cooperación transfronteriza se va forjando en el día a día, con el transcurso del tiempo y la hacen principalmente las personas: “*Esto de la cooperación no es una cosa de hoy para mañana. Llevamos un montón de años cooperando y tenemos que ir avanzando a mayores cosas.*” (AT, Idanha a Nova, 2008). Su idea de la cooperación se asienta en la convicción de que: “*Es bueno y provechoso abrirse a los demás, no encerrarse en tu pequeño mundo (...); y al hacerlo conjuntamente multiplicamos las acciones y los logros*” (AT, Idanha a Nova, 2008). Y propone una estrategia basada en la diversificación de las actividades de la cooperación: “*Hemos trabajado en todos los campos que hemos podido. La lengua (...). En nuestra comarca, nosotros impulsamos la enseñanza del portugués antes de que se impusiera en las escuelas. Hemos trabajado con las personas en el sentido de convivencias de la tercera edad, de jóvenes, etc. (...), se ha ido por todos los aspectos: las infraestructuras, la economía, en el tema cultural,*

social; en todos los ámbitos se intenta” (AT, Idanha a Nova, 2008). El técnico de ADESVAL entrevistado opina que la cooperación más fructífera es la micro cooperación, la cooperación para hacer cosas muy concretas y sencillas, lo cual favorece además la participación: *“Hay que dejarse de grandes ideas y empezar por lo pequeño. Quizá nos hemos perdidos en tratar de montar estructuras muy grandes cuando el éxito de los proyectos de cooperación radica en cosas muy concretas (...) es muy fácil y puedes contar con más gente que participe”* (JS, Mérida, 2008). La cooperación transfronteriza ha de basarse además en el mutuo interés y en una relación entre iguales, buscando: *“...una buena calidad de vida para todos juntos (...) un desarrollo sostenible donde no quiera ser uno más que el otro (...) Si una zona crece y otra no al final lo acabamos pagando todos”* (AT, Idanha a Nova, 2008).

MUCHAS DIFICULTADES PARA COOPERAR

Preguntando acerca de las principales dificultades que surgen a la hora de cooperar, estas son algunas de las respuestas más significativas que hemos recogido:

Dificultades políticas: derivadas de la diferente atención e importancia otorgada por los políticos de uno y otro país a la cooperación transfronteriza, así como a los avatares y afinidades de la propia política, tanto a nivel nacional, como regional y local: *“... Las autoridades centrales no entendían la importancia que tenía ese puente. Recuerdo las peleas en Madrid. En Madrid no entendían la importancia de un puente pequeño...”*.¹¹

En la frontera están presentes o participan dos tipos de entidades principales: las regionales y las locales. La falta de interacción y de coordinación entre autoridades locales y regionales dentro de un mismo país y entre regiones fronterizas ha sido, y sigue siendo, uno de los principales escollos con los que se ha topado la cooperación transfronteriza, al menos en esta parte de la frontera: *“En Extremadura, el apoyo político a la cooperación transfronteriza con Portugal ha sido decidido y se ha mantenido constante desde el principio. A ello ha contribuido, quizá, la permanencia en el poder de un mismo partido político, de los mismos responsables de la cooperación transfronteriza, durante todos estos años (...). Este apoyo continuado a la cooperación transfronteriza no ha sido igual en Portugal, puesto que ha habido una gran cantidad*

¹¹ Aurelio García, presidente de REDEX. Extracto de la ponencia pronunciada en las Jornadas de Cooperación Rayana: Horizonte 2013. Idanha a Nova (Portugal); noviembre, 2008. No publicado. En adelante: AG, Idanha a Nova, 2008.

de cambios en los cargos de Presidentes de las Comisiones de Coordinación e incluso ha habido etapas en las que dichas Comisiones de Coordinación han estado sin presidentes, descabezadas. Esto ha dificultado la cooperación con Portugal (...). Las relaciones (...) no han tenido esa continuidad que han tenido en la parte extremeña” (ICS, Mérida, 2008). “La política a veces estropea mucho la cooperación, porque se mezclan a veces cosas que no se deberían mezclar. A veces las personas me preguntan: y tu presidente es del PSOE o de... Y digo yo para qué interesa eso, por favor. Pero tienen la tendencia de preguntar. Es que la política no se lleva muy bien con la cooperación, creo yo” (MDC, Idanha a Nova, 2008).

Dificultades administrativas y burocráticas: derivadas de la diferente organización administrativa de los respectivos estados (España y Portugal) y de las numerosas trabas burocráticas para la constitución de entidades transfronterizas con personalidad jurídica, necesarias para el acceso a la gestión compartida de los recursos: *“Uno de los problemas fundamentales que, a mi juicio, lastran la cooperación transfronteriza es la asimetría administrativa existentes entre las regiones de España y de Portugal, pues evidentemente es otro factor que ha condicionado mucho la cooperación transfronteriza entre administraciones regionales” (ICS, Mérida, 2008). “El aparato administrativo. Eso es muy importante. Nosotros en España nos hemos ido burocratizando más, pero es que en Portugal la burocratización aún es mayor” (JS, Mérida, 2008). “Las trabas se han encontrado por ejemplo en la constitución de la Asociación La Raya/ A Raia. En España está legalizada pero en Portugal no. No hay un convenio entre los dos países (...). Es difícil porque no hay convenio entre los dos países para el tema del asociacionismo (...). Nos hemos encontrado con esa traba y es muy importante para el desarrollo; aunque hemos hecho jornadas, cursos, hemos hecho muchas cosas pero existe esa traba” (JLS, Mérida, 2008). “Llevamos años intentando encontrar figuras jurídicas que nos amparen para poder crear una figura que sirva para ambas partes (...). Los pequeños detalles administrativos crean unos problemas enormes en la cooperación. Las soluciones serían sencillísimas” (AT, Idanha a Nova, 2008).*

Dificultades culturales: relacionadas con los aspectos intangibles de la cooperación, tales como la creación de estereotipos, la lengua, las actitudes y los procesos identitarios: *“Desde el principio hemos tenido muy presente de que para hacer cooperación transfronteriza había que superar muchos estereotipos y muchas barreras*

psicológicas” (ICS, Mérida, 2008). “(...) el segundo gran problema es la diferencia idiomática, sobre todo para los extremeños” (ICS, Mérida, 2008). “Hay alcaldes más comprometidos que otros. Unos están más abiertos a establecer relaciones y vínculos fuera de su localidad y otros son más cerrados. Algunos centralizan su labor en su municipio estrictamente” (CLP, Idanha a Nova, 2008).

Dificultades presupuestarias: derivadas principalmente de la disminución de los Fondos y ayudas procedentes de la Unión Europea: *“El inconveniente que tenemos es la limitación de fondos. Tenemos que intentar hacerle ver a la administración, en este caso a la UE, que necesitamos más para seguir desarrollando nuestra zona (...).Lo veo un poquito complicado (...) obtener esos recursos que van a posibilitar en definitiva el desarrollo de la zona (...). Estamos a las expectativas de los ojos, de lo que puedan ver esas personas” (CLP, Idanha a Nova, 2008). “De 2007 a 2013 tenemos un apoyo financiero de la UE. Si a partir del 2007- 2013 se nos ha reducido el apoyo económico de la UE, a partir del 2013 se va reducir aún más” (ICS, Mérida, 2008). “Los proyectos europeos se van acabando. Creo que hemos dejado de escapar una oportunidad muy importante. La cooperación va a seguir existiendo. Las zonas de frontera siguen siendo subdesarrolladas, con lo cual todos los espacios de frontera van a seguir estando apoyando por la U.E.” (JS, Mérida, 2008).*

Ante la previsible disminución de Fondos Europeos, para el Jefe del Gabinete de Iniciativas Transfronterizas de Mérida: *“Este es el momento de conseguir que las redes que hemos ido tejiendo entre todos no sean por un día sino que sean redes consolidadas por su propia razón de ser” (ICS, Mérida, 2008).*

Porque ante la pregunta de si *¿es interesante hacer cooperación transfronteriza por ambas partes?*, su respuesta es categórica: *“ Sí, con o sin ayuda de la UE” (ICS, Mérida, 2008).*

Otras dificultades derivadas de intereses e intenciones diferentes respecto a la cooperación: *“(…) las autarquías municipales también son un problema porque a veces tenemos que afrontar proyectos que en España ni se nos ocurrirían. Cuando nos sentamos con ellos en una mesa de negociación para poner en marcha nuevos proyectos de Interreg, te empiezan a meter cosas que nosotros, particularmente, no vamos a financiar, como costes elevadísimos de técnicos o la creación de infraestructuras que en nuestro caso no hacen falta. Todo eso ha ido minando las*

relaciones y son puntos de desencuentros que surgen muchas veces” (JS, Mérida, 2008).

VARIAS ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN

En el contexto de la frontera de Extremadura con Portugal, a nivel político, la estrategia de *cooperación* responde a la necesidad de: “...*darnos las manos para superar nuestros problemas (...) estamos todos hermanados en el mismo objetivo que es el desarrollo de nuestras poblaciones” (JM, Castelo Branco, 2008).* Sin embargo, no parece haber una estrategia de desarrollo común entre los políticos. Algunos depositan su esperanza en el regreso de los que un día se fueron –los emigrantes- y en la implantación de una nueva forma de explotación de la tierra, mediante empresas que dignifiquen el trabajo del campo: “*Pienso que en el futuro tendrá que funcionar porque la concentración de personas en las grandes ciudades no será siempre viable. En el medio rural es una forma de vida (...) Volver a los orígenes es lo que pensamos que va a suceder a medio plazo. Los mayores regresan a su tierra de origen después de jubilarse y se ve reconstruir las casas que dejaron hace 30 o 40 años. Eso sucede ahora aquí” (AJR, Idanha a Nova, 2008);* mientras que otros ven irremediable el triunfo del modelo de ciudad (urbano) sobre el campo (rural) e inevitable la despoblación de amplias zonas rurales de estas bellas comarcas de la frontera interior: “*Es verdad que la tendencia es a crear ciudades que consigan fijar la población y luego el resto del territorio seguirá perdiéndola. Yo pienso que ahí poco podemos hacer porque la población quiere estar cada vez más en las zonas urbanas, en donde hay empleo, por lo tanto la tendencia va a ser, en mi perspectiva, continuar yéndose para Castelo Branco, para Cáceres o Plasencia” (JM, Castelo Branco, 2008).*

Como suele ocurrir, cada uno ve las cosas a su manera, la cual suele estar influida por las circunstancias en las que dichos políticos desempeñan su labor: unos al frente de poblaciones medianas o pequeñas y otros de ciudades de cierta envergadura, las cuales aspiran a convertirse en catalizadores del desarrollo de las comarcas que las rodean: “*Tenemos las mejores perspectivas para que Castelo Branco sea un gran concejo y una gran comarca en el futuro (...) Tenemos aquí una lucha muy fuerte de conseguir medios para hacer aquí nuestras iniciativas y aumentar nuestra ciudad si queremos crecer. Castelo Branco tiene que crecer para que no todo vaya para Lisboa, para Oporto, para el litoral (...) Tiene que haber ciudades como Castelo Branco que*

aseguren aquí a las personas (...) Las personas que hoy no quieren estar en el medio rural... Tenemos que crear las condiciones para que se quede aquí la gente de nuestra región, para que no vayan para el litoral. Aquí es donde está nuestro desafío, es aquí donde está nuestro trabajo: crear las condiciones para asegurar aquí a las personas de nuestra región” (JM, Castelo Branco, 2008). En esta nueva etapa de la cooperación, al parecer, las ciudades transfronterizas habrán de jugar un papel protagonista derivado de: *“...una nueva forma de entender las relaciones territoriales, considerando la especial correspondencia entre las ciudades y de éstas con el territorio comprendido entre ellas: municipios, comarcas y mancomunidades con las que las ciudades tienen una relación económica, social y cultural indisociable”*.¹²

Así, mientras que, para unos, aprovechar las oportunidades que brinda la frontera significa principalmente cooperar entre las principales ciudades ubicadas en este tramo de la Raya –Castelo Branco, Plasencia, Cáceres y Portalegre-, para otros la estrategia debería ser más bien crear las condiciones necesarias para que la gente joven permanezca en el medio rural, en los pequeños municipios, sin tener que emigrar, proteger el patrimonio y atraer a nuevos pobladores: *“Se podían haber creado pequeñas empresas para la gente joven y que fuesen ellos los que hubiesen desarrollado ese trabajo”* (JLS, Mérida, 2008). *“Estos lugares van a ser demandados porque pueden tener culturas sostenibles, donde la gente puede vivir en un ambiente mucho mejor. Una vida diferente, mucho más pura. El patrimonio sigue siendo bueno”* (AJR, Idanha a Nova, 2008).

En lo que sí parecen estar de acuerdo unos y otros es en que la generación de empleo y la implicación de la sociedad parecen ser dos de los objetivos fundamentales a conseguir de cara al futuro. Para lo cual, claro está, se necesitan más recursos económicos: *“Tenemos que crecer, fortalecer nuestro tejido empresarial, aumentar nuestra población (...) El motivo nº 1 tiene que ser el desarrollo económico, la creación de empleo, la creación de riqueza...”* (JM, Idanha a Nova, 2008). Dicha implicación debería materializarse a nivel social y a nivel político-institucional. La implicación social conlleva una mayor presencia y participación de las poblaciones (de la gente

¹² Víctor Santiago Tabares, concejal del ayuntamiento de Cáceres, encargado de las relaciones de cooperación transfronterizas. Declaraciones publicadas en la *Revista Viver* nº 9 -Cooperação e Desenvolvimento Local. ADRACES.

corriente) en los procesos de su propio desarrollo: *“Tenemos que conseguir captar a la gente. Tenemos un buen entendimiento entre instituciones, entre todos pero no conseguimos mover a las poblaciones: ahora para acá ahora para allá. Este es un objetivo de futuro (...) Tenemos que mover a las personas. Ahora los desafíos de futuro es el intercambio de las personas”* (JM, Idanha a Nova, 2008).

El nivel-político institucional de la cooperación se desdobra a su vez al menos en dos subniveles: una mayor implicación y coordinación de los responsables políticos municipales y un nuevo compromiso entre la ciudad y el campo. Respecto al primero, parece que los alcaldes españoles están más abiertos a la cooperación y al consenso que los presidentes de cámaras municipales y políticos portugueses en general, siendo esta una de las principales trabas para la cooperación transfronteriza: *“Los alcaldes españoles son unos excelentes socios para el desarrollo de nuestros proyectos e iniciativas. Es preciso que nuestros responsables también consigan esta perspectiva de unidad para definir los objetivos”* (JM, Idanha a Nova, 2008). Alguno aporta como solución la intensificación de las relaciones: *“Vamos a intensificar cada vez más nuestras relaciones (...) Vamos a fortalecer más nuestro desarrollo. Estamos cerca. Podemos compensarnos los unos a los otros”* (JM, Idanha a Nova). El segundo subnivel (un nuevo compromiso entre la ciudad y el campo) precisa aunar esfuerzos para lograr fondos europeos adicionales para cohesión territorial, reivindicando un nuevo pacto social entre lo rural y lo urbano. Para afianzar la tarea de cooperar, iniciada hace más de veinte años por los gobiernos regionales, las cámaras municipales y los grupos de acción local, hace falta comprometer más fondos, más dinero; ya que los recursos económicos asignados hasta ahora son insuficientes: *“Lo que hemos tenido hasta ahora, aparte de Interreg, ha sido mucha filosofía en los Leader para cooperar con otros territorios pero muy poquito dinero (...) Esa es la batalla que tenemos que ganar. Que los fondos de las ciudades lleguen a lo rural”* (AG, Idanha a Nova, 2008).

En este nuevo contexto de relación rural-urbano, los poderes públicos tendrán que reflexionar sobre lo que está pasando en los territorios que pierden población, con las gentes que se siguen yendo al litoral o a las grandes ciudades en busca de trabajo: *“Esta Europa (...) tiene que ser capaz de darse cuenta de que la frontera es un territorio duro (...) Tenemos que ser capaces de ser los protagonistas en esta Europa de 2020”* (AG, Idanha a Nova, 2008). Para ello habrá que ejercer presiones en Bruselas:

“Tenemos que ser un lobby en Europa aparte de la ARFE.¹³ Tenemos que hacer un esfuerzo para que los Fondos a partir de 2013 vengan a la frontera” (AG, Idanha a Nova, 2008). Y presentar buenos proyectos de desarrollo de la frontera a las distintas administraciones: *“Tenemos que intentar presentar buenos proyectos y sacarlos adelante (...). Habrá que buscar otros proyectos de cooperación a través de la iniciativa comunitaria Leader; cooperación entre Grupos de Acción Local que vayan a posibilitar también el desarrollo de la zona transfronteriza. Y otros recursos que puedan estar de nuestra mano a través de medidas que saquen las autoridades económicas o las diputaciones y obtener esos recursos que van a posibilitar en definitiva el desarrollo de la zona”* (CLP, Idanha a Nova, 2008). En cualquier caso, los proyectos habrán de ser realistas, estar orientados a la creación de empleo y realizarse de manera cuidadosa. Los políticos consideran importante contar con buenos profesionales para ejecutar la cooperación transfronteriza: *“Tiene que haber gente capaz de poner en práctica un proyecto de interés para las dos partes. Una cooperación mayor tiene que ser entre las dos partes y en medio un buen gestor que pueda llevar a cabo un proyecto de esa naturaleza.”* (AJR, Idanha a Nova, 2008).

El desenclavamiento de la zona mediante la construcción de nuevas infraestructuras de comunicación, especialmente la Autovía E-I que unirá Madrid y Lisboa pasando por Moraleja y Castelo Branco, despierta muchas y buenas expectativas entre los entrevistados: *“Se va a unir por autovía Madrid y Lisboa por la zona esta. Pienso que en el futuro será una de las cosas que más nos va a unir es la autovía (...); pienso que va a ser un desarrollo importante para la comarca, sobre todo en la zona de Moraleja y Coria y sobre todo a nivel turístico..., porque vamos a estar hablando de una distancia a Madrid de dos horas y media y a Lisboa otras dos horas y media...”* (JLS, Mérida, 2008). *“Creemos que la guinda va a ser la autovía que va a abrir mucho más ambas partes. Porque realmente a la zona nuestra con la zona que le interesa trabajar es lógicamente con las comarcas que tenemos al lado que es con quien podemos hacer más cosas”* (AT, Idanha a Nova, 2008).

LA FRONTERA COMO FACTOR DE DESARROLLO

Para articular estos proyectos y objetivos fundamentales habrá que aprovechar las potencialidades endógenas de la Raya, entre las que se encuentra su considerable

¹³ Asociación de Regiones Fronterizas de Europa.

riqueza natural y cultural, base de un incipiente desarrollo turístico de la frontera. Según la actual Directora General de Acción Exterior de la Junta de Extremadura: *“el factor frontera se ha convertido en un verdadero factor de desarrollo que ofrece unas posibilidades socioeconómicas y culturales para las zonas que las habitan realmente interesantes (...). La que fue llamada, en ocasiones, la Raya del Subdesarrollo en virtud de los atrasos estructurales y las carencias que tradicionalmente han caracterizado a esta zona, hoy, afortunadamente, se puede decir, se debe convertir con el esfuerzo de todos, en la Raya de las oportunidades y del desarrollo (...) tenemos una espectacular riqueza natural en esta zona donde lógicamente el turismo será y es ya, uno de los sectores con más posibilidades”*.¹⁴

El proyecto de desarrollo turístico conjunto entre España y Portugal en torno al Tajo Internacional sirve de referente y posible modelo a seguir, en esta zona, aprovechando las potencialidades de la propia Raya e implicando en dicho proyecto a las poblaciones rayanas: *“El turismo y las áreas naturales protegidas pueden servir para el desarrollo de un intercambio importante entre nosotros y los españoles. Esperamos que a través de este proyecto podamos mover a las personas. Dar un fuerte impulso al desarrollo y la circulación de las personas. Vamos a estar a la altura de ese desafío de ganar esa apuesta”* (JM, Idanha a Nova, 2008).

Pero como decíamos, además de las condiciones materiales para el desarrollo están las cuestiones inmateriales tales como la voluntad política, la identidad o las relaciones sociales, tan importantes o más que las primeras para alcanzar los objetivos propuestos: *“Tiene que haber (...) sobre todo voluntad de cooperar”* (AJR, Idanha a Nova, 2008).

RETOS DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

Como reconocen algunos entrevistados, la cooperación se ve envuelta en una multiplicidad de aspectos tangible e intangibles entrelazados entre sí, de manera que ésta (la cooperación) se convierte en una tarea compleja y difícil: *“Desde el principio hemos tenido muy presente de que para hacer cooperación transfronteriza había que superar muchos estereotipos y muchas barreras psicológicas (...) La cooperación es muy difícil, pero eso también es lo bonito de la cooperación; superar las barreras que*

¹⁴ Directora General de Acción Exterior. Junta de Extremadura. Extracto de la ponencia pronunciada en las Jornadas de Cooperación Rayana: Horizonte 2013. Idanha a Nova (Portugal), nov. 2008. No publicado. En adelante: DGAE, Idanha a Nova, 2008.

van surgiendo” (ICS, Mérida, 2008). Para algunos, la única forma de acabar con los estereotipos y el recelo histórico que lastran la cooperación es: “...*haciendo cooperación transfronteriza de frente, haciendo proyectos de cooperación invirtiendo también mucho dinero y esfuerzo en la gente joven*” (ICS, Mérida, 2008). Consecuentemente, la apuesta por el acercamiento cultural entre las nuevas generaciones es una acción estratégica básica del GIT de Extremadura: “*Intentamos que los chavales vean eso, que somos muy parecidos y que en esas diferencias que tenemos entre nosotros es donde podemos encontrar un valor añadido e interesante para poder formarnos*” (ICS, Mérida, 2008).

¿COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA DE SEGUNDA GENERACIÓN?

A principios de 2009, en unas declaraciones realizadas durante una visita oficial a Lisboa, el presidente de la Junta de Extremadura, Guillermo Sánchez Vara, manifestó que ayudaría a reforzar un “iberismo activo” para iniciar una nueva etapa de colaboración mediante “*relaciones transfronterizas de segunda generación*”. En esta nueva etapa se abren varios frentes de cooperación con Portugal y se incide en la gestión coordinada y compartida de los recursos en el marco del denominado “*Plan Portugal*”.¹⁵ En septiembre de 2009, el presidente de la Junta de Extremadura y los presidentes de las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional del Alentejo y de la Región Centro, firmaron en la localidad portuguesa de Vila Velha de Ródão, el convenio de constitución de la Euroregión Alentejo-Centro-Extremadura (EUROACE). Este convenio pretende afianzar y dar continuidad a los anteriores protocolos de cooperación, firmados entre Extremadura y las regiones de Alentejo y Centro de Portugal. La EURO-ACE nace como una comunidad de trabajo que tiene como principales objetivos: fomentar la cooperación transfronteriza e interregional entre las regiones de Extremadura, Alentejo y Centro, promover el desarrollo integral de sus territorios y mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos.¹⁶ La Euroregión está

¹⁵ El *Plan Portugal* fue uno de los asuntos que se abordaron en la Cumbre hispano-lusa que se celebró en Zamora, a finales de enero de 2009, con la intención de que estas medidas no sólo se lleven a cabo en Extremadura sino también en el resto de las regiones transfronterizas.

¹⁶ “*Las agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT) sirven como instrumento de cooperación a escala comunitaria para superar los obstáculos que dificultan la cooperación transfronteriza, ya que permiten que las agrupaciones cooperativas puedan poner en marcha proyectos de cooperación territorial cofinanciados por la Comunidad o llevar a cabo actividades de cooperación*”

concebida como la *piedra angular* de la cooperación de segunda generación ¿Pero a qué se refiere el presidente de Extremadura cuando habla de *cooperación transfronteriza de segunda generación*? Según sus propias manifestaciones, dicha cooperación se enmarca dentro de una nueva estrategia en común con Portugal, donde *nadie sea más que nadie* y se articule, en el seno de la EURO-ACE un mecanismo para trabajar de manera conjunta y un *paraguas* para todas las redes de acción local que operan en la frontera. Los nuevos proyectos habrán de ser más cercanos y útiles para los ciudadanos, para las empresas y para la sociedad en general. Una *"cooperación de primera línea (...) desde abajo (...) a pie de tierra, en el territorio"*, en la que la presencia y la participación de los agentes sociales, así como la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones rayanas y de las personas en general, se consideran elementos imprescindibles y fundamentales. Para desarrollar la cooperación transfronteriza de segunda generación habrá que prestar una atención especial a los aspectos intangibles ligados con la identidad y la cohesión territorial, desarrollar mecanismos de gestión compartida, favorecer las relaciones humanas, la creatividad y la innovación, mejorar la eficacia de las intervenciones y de las relaciones institucionales, etc., etc.; y todo ello en armonía con la nueva estrategia de intervención que ahora nos proponen –imponen- desde Bruselas.

En este complejo proceso de acercamiento, de aprendizaje y de superación que es la cooperación transfronteriza, el factor humano parece jugar un papel fundamental. Algunos entrevistados piensan que no han prestado mucho interés a este aspecto humano de la cooperación, mientras que otros lo han convertido en el eje estructurante de las relaciones transfronterizas: *"Yo creo que han hecho muchas infraestructuras y se han olvidado un poco de las personas. ¿Qué interés tiene un edificio si luego las personas que están dentro no lo saben gestionar? Creo que se han olvidado mucho de la parte humana, de los recursos humanos y han dado mucha prioridad a los espacios físicos, pero creo que ahora eso está cambiando"* (MDC, Idanha a Nova, 2008). *"Nosotros hemos fortalecido las relaciones institucionales y las relaciones personales y profesionales. Nosotros tenemos muy buenas relaciones técnicas con los compañeros de las otras zonas (...). Eso yo lo considero un aspecto importante de la cooperación: las*

territorial por iniciativa de los Estados miembros". Reglamento (CE) nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) [Diario Oficial L 210 de 31.7.2006].

relaciones internas que se producen; aparte de que se haga un proyecto u otro” (AT, Idanha a Nova, 2008). La dimensión humana de la cooperación es, quizá, el aspecto más importante y el más gratificante de todos. Es lo que humaniza la cooperación y la convierte en algo trascendente y positivo: *“Necesitas cooperar como necesitas comer. Es una necesidad humana. La cooperación es un tema social, de interrelación de personas. Muchas veces es más el aspecto humano en si el que da fuerza a la cooperación”* (AT, Idanha a Nova, 2008). *“He tenido siempre con la parte española unos grandes lazos de amistad, unos grandes lazos de darnos las manos para superar nuestros problemas. Eso es lo que he conocido. Y también soy feliz por eso”* (JM, Idanha a Nova, 2008). *“Yo siempre digo que una de las cosas que más me han enriquecido como persona, es haber tenido la oportunidad de trabajar durante quince años en cooperación transfronteriza. Porque yo, ahora mismo, soy una persona más completa de la que era hace quince años”* (ICS, Mérida, 2008). Algunos de nuestros protagonistas manifiestan abiertamente la esperanza de que este tipo de cooperación verdaderamente solidaria y de rostro humano, se realice en un futuro cercano: *“La cooperación es muy reciente. En apenas dos o tres décadas ese tipo puede que esto se haga”* (AJR, Idanha a Nova, 2008); sin ser conscientes de que esa es, precisamente, la cooperación que se viene haciendo en la raya desde tiempos inmemoriales, sin el concurso y, hasta hace muy poco, con la decidida oposición de las autoridades e instituciones representativas de los respectivos estados nacionales.

CONCLUSIÓN

Como podemos apreciar, no hay consenso en las opiniones vertidas en torno a la cooperación transfronteriza. Dicha diversidad de opiniones, en algunos casos enfrentadas, refleja intereses partidistas y localistas que dificultan el establecimiento de políticas coordinadas a medio y largo plazo a favor de las regiones fronterizas y producen un distanciamiento de las poblaciones respecto de lo que hacen los políticos y los técnicos que se dedican a esto de la cooperación transfronteriza. Quizá el Gabinete de Iniciativas Transfronterizas de la Junta de Extremadura, con sede en Mérida, y algún grupo de acción local fronterizo, constituyan una excepción a esto que decimos, adoptando un papel de intermediación real entre las instituciones y la población.

Por otra parte, consideramos que, hasta la fecha, estas políticas de cohesión no han resuelto ni invertido la grave situación de despoblamiento y desempleo que aqueja

especialmente a las comarcas fronterizas del interior y, en algunos casos, dicha situación parece haberse agravado durante los últimos años, especialmente en el caso de los jóvenes y de las pequeñas poblaciones rurales rayanas.

Las dificultades para llevar a cabo una buena cooperación transfronteriza son muchas. Junto a las trabas de carácter político-administrativo-financiero, encontramos otras, no menos importantes, de carácter inmaterial. Las dificultades con la lengua, los estereotipos negativos, las actitudes de rechazo, la visión peyorativa del otro, en definitiva, los valores lastran y determinan en gran medida el tipo de cooperación con el que nos encontramos. Y salvo excepciones, no parece prestarse de momento mucha atención a estos aspectos fundamentales y necesarios para hacer una cooperación de rostro humano.

Las estrategias de desarrollo también son disímiles, al igual que los agentes de la cooperación. Así, mientras que unos apuestan por un modelo comarcal y local donde lo rural adquiere un importante peso específico, otros defienden un mayor protagonismo de las ciudades rayanas como aglutinantes de recursos, coordinadoras y, cómo no, gestoras de los procesos y de los recursos cohesión territorial y al desarrollo transfronterizos. También nos encontramos con posiciones intermedias entre estas dos.

Respecto a la cooperación transfronteriza de segunda generación parece que esta está aún por definir, aunque se hayan creado nuevos instrumentos de gestión compartida como es la Euroregión Alentejo-Centro-Extremadura; en cualquier caso, los problemas y los retos a los que habrá de hacer frente la cooperación transfronteriza de segunda generación siguen siendo los mismos: alcanzar una acción coordinada que genere riqueza suficiente para invertir los flujos negativos existentes e involucrar a las poblaciones rayanas en los procesos de su propio desarrollo, devolviéndoles su ancestral protagonismo como agentes de cooperación transfronteriza.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CABERO DIÉGUEZ, Valentín (2004): “La Raya con Portugal: Ámbito Geográfico y Económico para la Cooperación”, *Boletín Económico de Castilla y León*, nº: 0, págs. 84-88.

HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Montaña. y P. Alexandre Neto (2005): “La Cooperación Transfronteriza Extremadura-Alentejo”. En VV.AA: *Papeles de Economía Española*.

Economía de las Comunidades Autónomas. La Raya Ibérica Centro-Sur. Madrid. Fundación de Cajas de Ahorro, págs. 341-355.

MEDINA GARCÍA, Eusebio (2008): “Trabajadores fronterizos y transfronterizos en España y Portugal a lo largo de la Historia”. *Revista de estudios extremeños*, vol. 64, nº 1, págs. 61-88

- (2006a): “Orígenes históricos y ambigüedad de la frontera hispano-lusa (*la raya*)”. *Revista de estudios extremeños*, vol. 62, nº 2, págs. 713-723.

- (2006,b): “De la Línea a la Raya. Análisis comparativo sobre la identidad sociocultural en dos espacios de frontera”. En *Hispanos en Estados Unidos, inmigrantes en España: amenaza o nueva civilización?* Tomás Calvo Buezas (coord.), pags. 351-361.