

**LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE EL NOROESTE DE EXTREMADURA (ESPAÑA) Y LA BEIRA INTERIOR SUL (PORTUGAL), UNA APROXIMACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA CUALITATIVA (2ª Parte).**

Eusebio Medina García

Universidad de Extremadura

emedina@unex.es

*Eusebio Medina García es doctor en CC. Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (2001). Actualmente trabaja como profesor de sociología en la Universidad de Extremadura (España), impartiendo la mayor parte de su docencia en la licenciatura de Antropología Social y Cultural y en programas de doctorado. Entre sus publicaciones más recientes están: “Trabajadores Fronterizos y Transfronterizos en España y Portugal a lo largo de la Historia” (2008); Elucubraciones en torno a la identidad rayana (2008); “Perfiles estructurales de la frontera hispano-lusa: la Raya” (2007); “Aportaciones para una antropología visual de las fronteras internacionales” (2007); “En la Raya de Portugal. Registros visuales e historias de vida” (2007).*

## ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO Y DEMOGRÁFICO

El marco geográfico de referencia al que se circunscribe el presente estudio abarca la comarca natural de Sierra de Gata (Cáceres. España) y la subregión Beira Interior Sul (Centro. Portugal). Ambas regiones son contiguas y están separados por la frontera internacional de España y Portugal.

Desde el punto de vista estadístico, la Beira Interior Sul está considerada por Eurostat como una unidad estadística territorial (NUTS) de nivel III, lo mismo que toda la provincia de Cáceres; además, los sistemas de indicadores estadísticos vigentes en España y en Portugal no son iguales, por otra parte muchos datos estadísticos no están desagregados más allá del nivel NUTS II, dificultando la realización de un ejercicio comparativo de carácter sistemático entre las zonas transfronterizas objetos de nuestra investigación. No obstante, y contando con todas estas limitaciones, presentamos a continuación un análisis de carácter cuantitativo, tomando como referencia los principales indicadores disponibles, relativos a la subregión e Beira Interior Sul y a la comarca de Sierra de Gata.

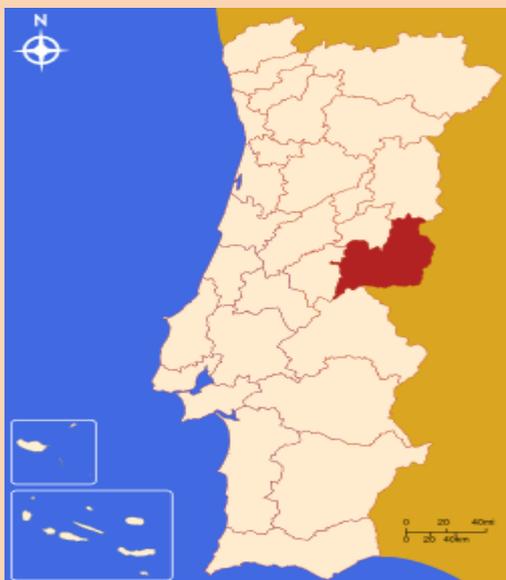
### 2.1 BEIRA INTERIOR SUL

#### 2.1.1 Ubicación geográfica y localización:

La Beira Interior Sul es una subregión estadística portuguesa (NUTS III) que forma parte de la Región Centro y del Distrito de Castelo Branco. Limita al norte con la Cova da Beira y la Beira Interior Norte, al este con Sierra de Gata (localidades de Valverde del Fresno y Cilleros), al sur con los municipios

españoles de Alcántara, Zarza la Mayor y Valencia de Alcántara y también con Alto Alentejo (Portugal) y al oeste con Pinhal Interior Sul.

Gráfico 2: Mapa de localización de la Beira Interior Sul.



Fuente: Wikipédia. [http://pt.wikipedia.org/wiki/Beira\\_Interior\\_Sul](http://pt.wikipedia.org/wiki/Beira_Interior_Sul)

Esta subregión se extiende por un área de 3.738 km<sup>2</sup>, equivalente aproximadamente al 4% de la población total del país. En dicha subregión se registró (2004) una población de 78.123 personas (Fuente: <http://www.ine.pt>).

Comprende 4 concejos y 58 freguesías, distribuidos de la siguiente manera:

Concejo de Castelo Branco: Alcains, Almeda, Benquerenças, Cafede, Castelo Branco, Cebolais de Cima, Escalos de Baixo, Escalos de Cima, Freixial do Campo, Juncal do Campo, Lardosa, Lourçal do Campo, Lousa, Malpica do Tejo, Mata, Monforte da Beira, Ninho do Açor, Póvoa de Rio de Moinhos, Retaxo, Salgueiro do Campo, Santo André das Tojeiras, São Vicente da Beira, Sarzedas, Sobral do Campo y Tinalhas.

Concejo de Idanha-a-Nova: Alcafozes, Aldeia de Santa Margarida, Idanha-a-Nova, Idanha-a-Velha, Ladoeiro, Medelim, Monfortinho, Monsanto, Oledo, Penha Garcia, Proença-a-Velha, Rosmaninhal, Salvaterra do Extremo, São Miguel de Acha, Segura, Toulões y Zebreira.

Concejo de Penamacor: Águas, Aldeia de João Pires, Aldeia do Bispo, Aranhas, Bemposta, Benquerença, Meimão, Meimoa, Pedrógão de São Pedro, anteriormente apenas Pedrógão, Penamacor, Salvador y Vale da Senhora da Póvoa.

Concejo de Vila Velha de Ródão: Fratel, Perais, Sarnadas de Ródão y Vila Velha de Ródão.

De los 4 concejos, sólo Castelo Branco tiene categoría de ciudad.

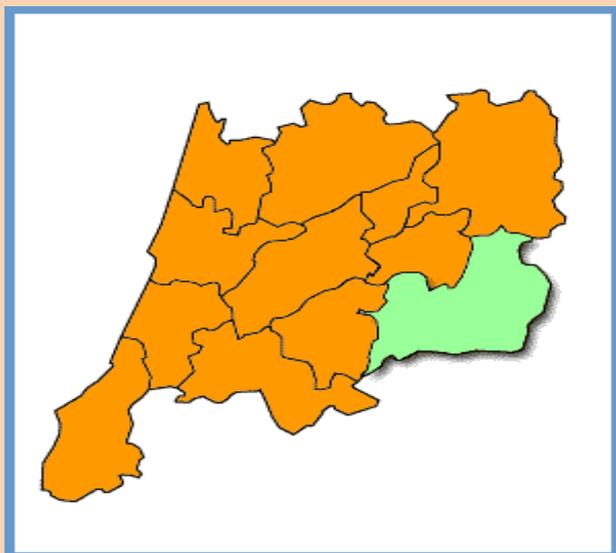
Fuente: "[http://es.wikipedia.org/wiki/Beira\\_Interior\\_Sul](http://es.wikipedia.org/wiki/Beira_Interior_Sul)"

### 2.1.2 Descripción de la subregión.

Situada en una zona de transición entre el norte y el sur de Portugal, la Beira Interior Sul es rica en recursos naturales, culturales y en contrastes geográficos, con abundantes colinas onduladas y valles labrados por los afluentes del río Tajo.

Su patrimonio natural es de valor excepcional, así como el patrimonio cultural tangible e intangible, cuya riqueza y diversidad deriva de la ancestral coexistencia armoniosa de las actividades humanas con el entorno. Entre los principales elementos de su herencia natural, histórica y cultural destacan la Serra da Malcata, las localidades de Monsantos, Idanha a Vela, Penamacor y el balneario en Monfortinho, habitual punto de encuentro entre españoles y portugueses de una y otra parte de la frontera. La propia frontera sirve de aglutinante y referente de importantes elementos identitarios y culturales, especialmente para las localidades más próximas a la Raya.

Gráfico 3. Región Centro y Beira Interior-Sul.



Fuente: Eurostat. <http://circa.europa.eu/irc/dsis/regportraits/info/data/en/pt169.htm>

Morfológicamente la Beira Interior Sul está rodeada por sierras que restringen el acceso a otras regiones de España y de Portugal. Entre ellas se cuentan: la Serra da Estrela, la Gardunha, el Moradal, Alvéolos y la sierra de Malcata. La región está atravesada, de norte a sur, por dos afluentes del Tajo, el Ocreza y el Ponsul; cursos fluviales en los que se han construido presas hidroeléctricas con el fin de mejorar la agricultura de la región, garantizar el abastecimiento de agua y la producción energética.

Las conexiones internas y externas de la subregión son deficientes, tanto hacia el litoral y el resto de la región Centro de Portugal como hacia la vecina España. La prolongación de la IC8 en Portugal y la

incipiente construcción de la autovía EX-1 que conectará Plasencia (España) con Castelo Branco y Lisboa puede contribuir, en un futuro cercano y de manera significativa, a mitigar este considerable aislamiento.

### 2.1.3 Características demográficas:

Lo primero que llama la atención desde el punto de vista demográfico es la descompensación en la distribución de la población de la subregión, siendo el concejo de Castelo Branco donde se concentran más de las dos terceras partes de los efectivos poblacionales. Entre las mayores debilidades de la subregión está la regresión demográfica que se registra desde hace varias décadas, aunque ahora esta sangría poblacional no sea tan acusada. La población de la subregión decreció aproximadamente un 36% entre 1960 y 2004, siendo los distritos de Idanha a Nova y Penamacor los que registraron pérdidas de población más importantes, nada menos que un 64% y un 63% de sus efectivos poblacionales, respectivamente.

Cuadro resumen 7: Evolución de la población de la subregión Beira Interior Sul.

Concejos	Periodo (1960-2004)					Variación 1960- 2004 (%)
	1960	1981	1991	2001	2004	
Castelo Branco	63091	54908	54310	55708	55034	87.3
Idanha a Nova	30418	16101	13630	11659	10929	36.0
Penamacor	16659	9524	8115	6658	6160	37.0
Vila Velha de Ródão	8039	5605	4960	4098	3802	47.3
Totales	118207	86138	81015	78123	75925	64.2

Fuente Wikipedia y elaboración propia.

Desde el punto de vista demográfico, actualmente La Beira Interior es una subregión en declive, con el porcentaje de población joven más bajo de Portugal; y su población envejecida sigue aumentando. El índice de natalidad en la subregión era de 7.7 por mil (año 2000) mientras el índice de mortalidad registrado ese mismo año, fue el segundo más alto de Portugal, con 16.8 muertes por mil habitantes residentes. La población ha decrecido especialmente en los municipios de Idanha-a-Nova, Penamacor y Vila Velha de Ródão. Es previsible que esta situación persista y empeore en el futuro. Como resultado, la densidad demográfica es baja (19,7 habitantes por kilómetro cuadrado, en 2007); siendo el concejo de Idanha-a-Nova el que registra la densidad más baja de toda la región Centro.

El analfabetismo sigue siendo un problema serio en la subregión. En 2001, el 17.4 % de la población residente en la Beira Baja Sul era analfabeta, el 37 % en Idanha-a-Nova, el 11% en la región Centro. Los

trabajadores agrícolas presentan las mayores tasas de analfabetismo de la subregión (50% de todos los analfabetos).

#### 2.1.4 Sectores de actividad económica.

En 1999, el sector primario representaba el 22% del empleo total en la Beira Interior Sul. Dentro de la subregión, este porcentaje variaba bastante, siendo superior al 30% en Idanha-a-Nova y en Penamacor. El sector secundario, con el 28% del empleo total, presentaba una mayor concentración y especialización en Castelo Branco y en Vila Velha de Ródão. En la subregión predominan las actividades comerciales relacionadas con la distribución de alimentos, bebidas, industrias del tabaco y del textil. También es importante la producción de quesos.

El sector primario representaba, en el año 2000, el 11% del VAB (Valor Añadido Bruto de la economía subregional), 8 puntos por encima del promedio nacional. La importancia relativa de la industria era similar al promedio nacional, con el 30% del VAB, mientras que el sector terciario, con el 59% del VAB, estaba 10 puntos por debajo de la media nacional. El sector de servicios representaba aproximadamente la mitad del empleo en 1999. El concejo de Castelo Branco dispone de mejores servicios que los de demás concejos de la subregión, siendo además la capital de distrito.

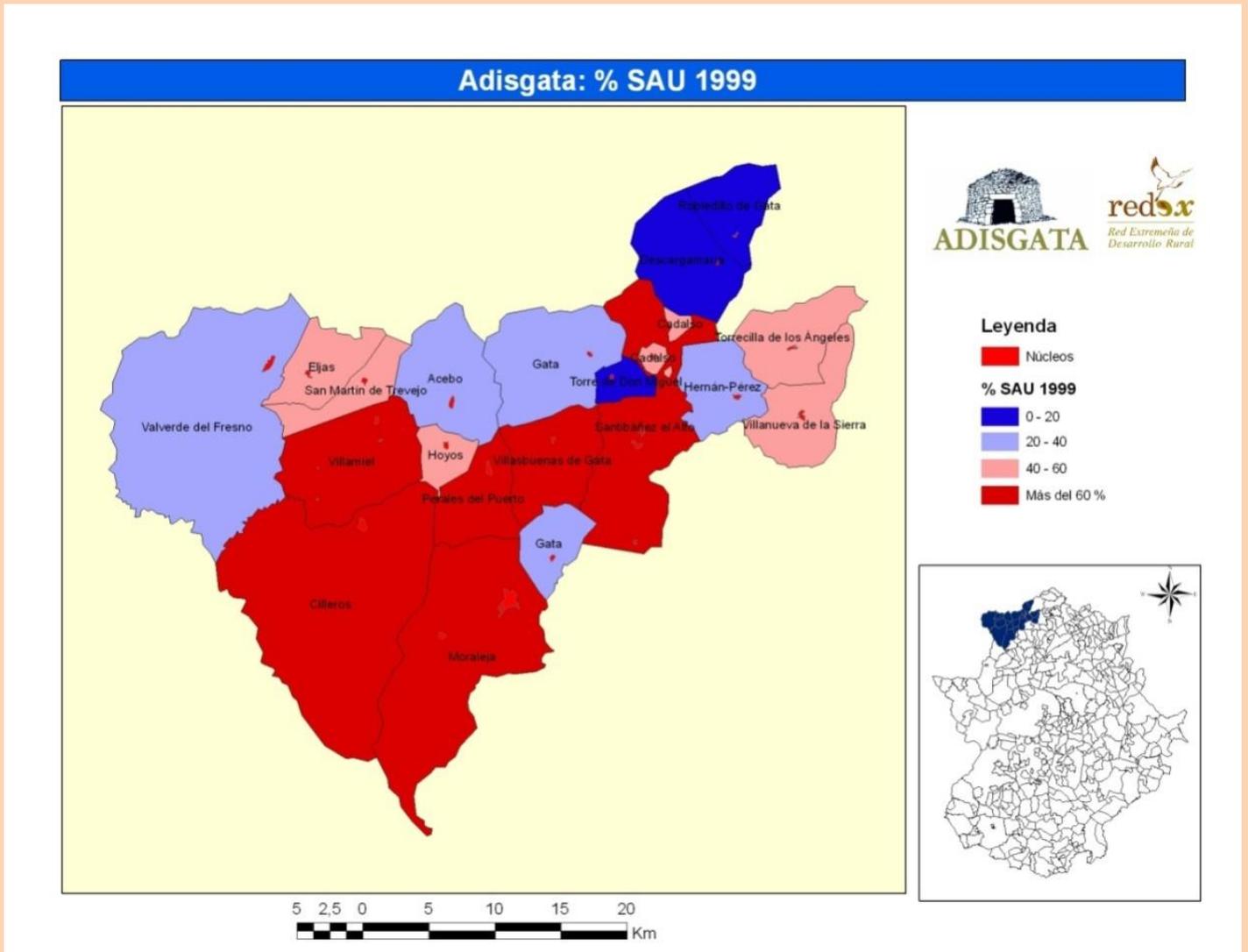
### 2.2 COMARCA DE SIERRA DE GATA (*Cáceres. Extremadura*).

#### 2.2.1 Ubicación y caracterización de la comarca.

La comarca de Sierra de Gata se encuentra situada en el extremo noroccidental de la región extremeña, sirviendo de límite regional al norte con la provincia de Salamanca, y al oeste con Portugal (concejos de Penamacor e Idanha a Nova), a través de la Sierra Malvana y el río Torto o Erjas. Desde el punto de vista fisiográfico, la zona se divide en dos áreas claramente delimitadas, el norte, configurado por la Sierra de Gata y el sur, la penillanura que se diluye en la zona regable del río Arrago.

La Sierra de Gata presenta unas características territoriales y paisajísticas muy marcadas por la sierra y la dehesa. Más del 20% de su superficie se encuentra bajo alguna figura de protección ambiental. La mayor parte de estos espacios naturales se corresponde con las zonas fronterizas de España y Portugal y con otros enclaves de mayor altitud, limítrofes con la provincia de Salamanca.

Gráfico 1: Mapas de localización y detalle de Sierra de Gata.



Fuente: Redex, 2007.

2.2.2 Términos municipales y entidades locales que comprende.

La Comarca de Sierra de Gata está formado por 19 municipios, abarcando una superficie de 1257,94 km<sup>2</sup> en la que viven casi 24.000 personas; apenas el 2,2 % de la población de Extremadura. La superficie media por municipio es de 66,21 km<sup>2</sup>, muy inferior a la media regional que es de 109 km<sup>2</sup>. La densidad de población es de 19,00 hab/km<sup>2</sup>, significativamente inferior a la media de Extremadura (26,09 hab/km<sup>2</sup> en 2006) y muy parecida a la de la Beira Interior Sul (19,7 hab. X km<sup>2</sup>).

Cuadro resumen 1: Relación de municipios, superficie, población y densidad (2006).

Municipio	Sup (km <sup>2</sup> )	Población	Densidad (hab./km <sup>2</sup> )

**Revista Extremeña de Ciencias Sociales. ALMENARA**

Acebo	57,02	728	12,77
Cadalso	7,35	548	74,52
Cilleros	208,94	1962	9,39
Descargamaría	52,92	235	4,44
Eljas	32,55	1081	33,21
Gata	94,18	1729	18,36
Hernán- Pérez	35,76	516	14,43
Hoyos	15,09	970	64,26
Moraleja	147,6	7904	53,55
Perales del Puerto	36,28	992	27,34
Robledillo de Gata	31,07	136	4,38
San M. de Trevejo	24,76	927	37,44
Santibáñez el Alto	99,07	480	4,84
Torre de Don Miguel	11,55	609	52,73
Torrecilla de los Ángeles	43,29	708	16,35
Valverde del Fresno	196,97	2576	13,08
Villamiel	73,09	758	10,37
Villanueva de la Sierra	43,62	553	12,68
Villasbuenas de Gata	46,83	491	10,49
Comarca de Sierra de Gata	1257,94	23903	19,00
Extremadura	41635	1086373	26,09
España	505990	44708964	88,36

Fuente: Redex,2007 y elaboración propia.

La localidad más poblada es Moraleja, con 7.904 habitantes, lo que supone el 33% de la población total de la comarca. La menos poblada es Robledillo de Gata, con 136 habitantes, el 0,57% del total. La media de población se sitúa en 1.258 habitantes, cifra por debajo de la cual se encuentran 15 de las 19 localidades. Ninguna de las poblaciones supera el umbral de los 120 hab/Km<sup>2</sup>, límite entre el mundo rural y el urbano según Eurostat.

2.2.3 Evolución de la población (1960-2006).

Cuadro-resumen2: Saldos del período 1960–2006; 2001–2006 (%).

Entidad	Población (1960-2006)	Variación (2001-06) en %
Comarca	-14.825	-3,85%
Extremadura	-292.404	1,21%
España	14.126.028	8,74%

Fuente: Redex, 2007 y elaboración propia.

La evolución poblacional durante el periodo comprendido entre 1960 y 2006 puede considerarse como negativa, ya que de los 38.728 habitantes del año 1960 se ha pasado a 23.903 en el 2006, lo que supone un descenso de más del 38%, concretamente 14.825 personas menos. Dicha tendencia a la baja ha persistido en el subsiguiente periodo considerado, 2001-2006, con 956 individuos menos.

Parte de estas pérdidas se deben al aumento de la mortalidad, cuya incidencia es mucho más acusada, tanto por el aumento del envejecimiento como por la falta de nacimientos. El crecimiento natural de la población en los últimos años es negativo, al igual que los saldos migratorios. La mayor parte de los municipios serragatinos están en el límite de amenaza por despoblación. Especialmente preocupante, desde el punto de vista demográfico, es la situación de Robledillo de Gata, Descargamaría, Villanueva de la Sierra, Santibáñez el Alto y Eljas, localidades donde el descenso de población es muy acusado, con pérdidas superiores en todos los casos al 10% de su población entre 2001-2006 y al 20 %, en el caso de Robledillo de Gata. La regresión demográfica caracteriza al conjunto de la población comarcal en los últimos cuarenta años.

2.2.4 Índice de ruralidad (2006).

El índice de ruralidad es significativamente superior en la comarca (11,7%) que a nivel regional (7,85%). Cuatro de los 19 municipios comarcales (Cilleros, Descargamaría, Robledillo y Santibáñez el Alto) se encuentran por debajo de los 10 hab/km<sup>2</sup>.

2.2.5 Índice de envejecimiento (2006):

La Comarca de Sierra de Gata presenta un índice de envejecimiento por encima de la media regional y nacional (208,16 frente al 129,57 y 117,39 respectivamente); cifra preocupante y similar a la de la Beira Interior Sul (217,7). El peso de las cohortes mayores de 65 años es casi el doble que la de menores de 16 años. De la comparación de los padrones de 2001 y 2006 se observa un empeoramiento del índice de envejecimiento en casi todos los municipios y especialmente en Descargamaría (866,67), Villanueva de la Sierra (722,58), Robledillo de Gata (441,67) y Torre de Don Miguel (394,83).

2.2.6 Estructura demográfica:

La pirámide de población tiene la base estrecha y una amplia cúspide, evidenciando el progresivo descenso de la natalidad que se viene produciendo desde hace más de 25 años. Los efectos de la emigración son también evidentes en la pirámide, especialmente en las cohortes entre los 50 y 70 años de edad. Con este contexto, la valoración de la situación actual no es nada buena; hablamos de una población escasa, envejecida y poco dinámica, producto de las constantes pérdidas demográficas y la falta de nacimientos. Las previsiones de futuro para el conjunto de la Comarca no pueden ser nada halagüeñas teniendo en cuenta los datos cotejados. De seguir así, esta comarca entrará pronto en claro proceso de declive demográfico y despoblación, como ya ocurre de hecho en la Beira Interior.

2.2.7 Economía:

La economía de los municipios que forman parte de esta comarca sigue girando en buena medida en torno al aprovechamiento de los recursos naturales. La agricultura (en la que predomina el olivar, el cultivo de la vid y los productos de regadío), junto con la ganadería en menor medida, generaba aún en el Censo de 2001, casi el 30% del empleo total de la comarca, el peso de la construcción también es importante, superior a los valores medios de la región y nacional; sin embargo los servicios, sólo daban trabajo al 43% aproximadamente de la población activa ocupada y la industria tenía y tiene un peso relativo poco importante.

Cuadro resumen 3: Empleo por sectores (Censo de 2001).

Entidades	Sectores de actividad			
	Agricultura, ganadería y pesca	Industria	Construcción	Servicios
Comarca	29,15	8,46	19,58	42,81
Extremadura	15,54	10,41	14,19	59,85
España	6,34	18,36	11,74	63,56

Fuente: Redex, 2007 y elaboración propia.

Cuadro resumen 4: Población afiliada a la SS. por sectores de actividad (2006).

Entidad	Población afiliada a la SS. por sectores de actividad				
	Agricultura, ganadería y pesca	Industria	Construcción	Servicios	Otros
Comarca	41,84	5,80	13,33	37,04	1,99

Fuente: Redex, 2007 y elaboración propia.

Ambas fuentes, Censo de 2001 y Afiliados a la Seguridad Social 2006, indican que nos encontramos ante una comarca eminentemente agrícola con un mercado laboral muy poco desarrollado y diversificado, en el que sigue teniendo una gran importancia la ocupación en la agricultura.

Cuadro resumen 5: Tasas de desempleo (EPA, 2006).

Entidades	Tasas de desempleo		
	Tasa de paro (hombres)	Tasa de paro (mujeres)	Tasa de paro (hombres y mujeres)
Comarca	8,10	13,48	10,64
Extremadura	7,54	14,78	11,05
España	5,52	8,35	6,92

Fuente: Redex, 2007.

El desempleo registrado en diciembre de 2006 era mayoritariamente femenino y afectaba a 1.435 personas (548 hombres y 887 mujeres). La tasa de paro registrado en la comarca superaba, con el 15,8%, el nivel provincial en casi 2 puntos, pero era ligeramente inferior a la tasa regional.

#### 2.2.8 Tasa de dependencia (2006).

La tasa de dependencia de ancianos era del 40,61%; es decir 41 ancianos aproximadamente por cada 100 activos. Cifra igualmente muy superior a la regional (29,70) y a la nacional (24,62). Desde el 2001 la tasa de dependencia global ha aumentado casi en 1 punto, apreciándose notables diferencias entre unos municipios y otros. Las localidades con mayor tasa de dependencia son: Desacargamaría (97,48), Cadalso (94,33), Robledillo de Gata (94,29) y Torre de Don Miguel (90,91), las localidades con menores tasas de dependencia son: Moraleja (45,75) y Hoyos (59,54). Especialmente preocupante nos parece la situación de Cilleros, Cadalso, Eljas y Villanueva de la Sierra, localidades que han visto sensiblemente mermados sus efectivos poblacionales más jóvenes (0-65 años) entre 2001-2006.

#### 2.2.9 Coeficiente de sustitución.

El coeficiente de sustitución de la Comarca de Sierra de Gata es del 78,52 por ciento, muy inferior al regional (119,44%) y al nacional (97,94%). Este valor indica que por cada 100 personas que saldrán del mercado de trabajo entraran 79, aproximadamente; consiguientemente, este indicador nos dice que el relevo en el mercado de trabajo comarcal no está ni mucho menos asegurado. Y el coeficiente de

sustitución se ha reducido en 15 puntos desde 2001. Especialmente preocupante es la situación de Descargamaría (27,78), Eljas (40,20) y Villanueva de la Sierra (45,00).

Cuadro resumen 6: Infraestructuras y equipamientos sociales, culturales y educativos (2005).

Infraestructuras	nº de infraestructuras
Centros asistenciales	22
Centros culturales	54
Centros educativos	35
Instalaciones deportivas	53
Mercados y lonjas	2
Parques y áreas recreativas	83
Sanidad	24
Total general	273

Fuente: Encuesta de infraestructuras y equipamientos urbanos. Diputación de Cáceres. 2005. Redex, 2007.

Los equipamientos y servicios sociales, culturales y educativos de la comarca han experimentado un importante incremento durante los últimos diez años, tanto en su número, cobertura geográfica y poblacional, como en calidad. Actualmente, la mayoría de las localidades de Sierra de Gata están dotadas de equipamientos socio-culturales y sanitarios adecuados. Moraleja es la mejor equipada de todas las localidades, consecuencia lógica de su ubicación y del mayor número de habitantes que registra.

Todas las poblaciones de la Comarca disponen de servicios sanitarios. Hoyos y Moraleja cuentan con Hospital Ambulatorio; en Valverde del Fresno existe un Centro de Salud, y en Villanueva de la Sierra un centro de urgencias, además de sus respectivos Consultorios Locales. En lo que respecta a servicios de atención a la Tercera Edad, prácticamente todos los municipios tienen dotaciones para la población mayor. Se encuentran pisos tutelados en Villasbuenas de Gata, Hernán-Pérez y Hoyos; Centros de Día en Villamiel, Descargamaría, Eljas, Hernán-Pérez y San Martín de Trevejo, etc. En el caso de Guarderías, sólo cuentan con ellas Moraleja y Eljas. No todos los municipios cuentan con Casa de Cultura. Sin embargo en todos hay Biblioteca o Agencia de Lectura. En cuanto a dotaciones deportivas todos los núcleos urbanos cuentan con instalaciones. Todos los municipios tienen parques municipales y zonas de ocio y esparcimiento al aire libre; a excepción de Torre de Don Miguel. Todos los municipios cuentan con centros educativos para cursar la enseñanza primaria. Para la secundaria existen centros en Valverde del

Fresno y Moraleja. Un déficit importante es la escasez de guarderías infantiles en la comarca. Tan solo Moraleja y San Martín de Trevejo tienen mercados.

#### A) MOMENTO ANALÍTICO

##### *Persistencia de la frontera y reproducción de identidades colectivas*

*El tema de la identidad fronteriza y/o transfronteriza es un asunto complejo y de gran importancia, tanto respecto a la cooperación transfronteriza como al futuro de las poblaciones rayanas. Aunque es cierto que la existencia de fondos y otros recursos materiales favorece e incita a la cooperación, intensificando y ampliando las relaciones transfronterizas, también lo es que dicha cooperación depende aún más del interés y de la voluntad de los cooperantes (institucionales o no) involucrados. Paradójicamente, ahora que se han “suprimido” las tradicionales barreras, ahora que se han disimulado los controles y se han invertido importantes recursos en su interconexión, no sólo persiste sino que parece haberse reforzado la frontera cultural, identitaria, el sentimiento de pertenencia a una sola nación, en detrimento de las tradicionales identidades híbridas, flexibles, prácticas y acomodaticias de la Raya y de los rayanos; al tiempo que parecen haberse trivializado las relaciones tradicionales: las visitas turísticas por los reencuentros familiares, el mercadillo por el contrabando ¿Acaso está desapareciendo nuestro interés por el Otro?*

*A pesar de que todos los entrevistados reconocen explícitamente que ya no hay frontera política que entorpezca las relaciones transfronterizas y que dichas relaciones ha cambiado drásticamente, para mejor, en los últimos veinte años, la frontera aflora y se reproduce en los discursos insistentemente, una y otra vez, de manera que la frontera ya no existe pero está ahí, solapada y explícita a la vez, formando parte del imaginario y de las identidades colectivas no sólo de los entrevistados sino también del propio investigador: “...en la parte española de la frontera...” La frontera sigue operando como una raya que separa drásticamente a las identidades nacionales. La identidad nacional se regenera y prevalece en este espacio de frontera internacional hasta el punto de casi borrar a las identidades locales y comarcales respectivas; así, cuando los entrevistados se refieren a desplazamientos transfronterizos, apenas mencionan los nombres de las localidades o comarcas a las que van, optando por una referencia general a la nación: “...casi nunca iba a España”; “...pasar el día en Portugal”; “...tomarte un café en Portugal”. Y lo mismo sucede cuando los entrevistados se refieren a los sujetos: las identificaciones nacionales (españoles/portugueses) se superponen a las locales, comarcales o regionales. Y se sigue reproduciendo la distancia simbólica (Nosotros/Ellos), un cierto etnocentrismo (ricos/pobres) y viejos estereotipos respecto a los Otros; sin embargo, cuando se mencionan los nombres de comarcas o localidades específicas, los sujetos entrevistados distinguen perfectamente a las españolas de las portuguesas, sin dudar en absoluto sobre su ubicación o pertenencia (A España/A Portugal); aunque en algunas entrevistas aflora la posible existencia de una comarca transfronteriza: “Hay unos municipios más rayanos que otros, pero todos somos rayanos”; así como la emergencia de una nueva identidad rayana, que a lo mejor no es tan nueva: “Ese espíritu se está entrañando entre los rayanos y las personas cada vez más tienen espíritu de que ya no hay España y Portugal. Hay una Raya y somos rayanos. Estamos en la Raya y así tenemos que ser: rayanos. Yo ya no me considero muy portuguesa; me considero rayana” (MDC, Idanha a Nova, 2008). Junto con otras identidades colectivas, como es la incipiente identidad comarcal, al menos en la parte española de la Raya: “Ahora hay un sentimiento enorme de comarca...Ahora ya...hay una conciencia serragatina” (JLS, Mérida, 2008). Esta identidad fronteriza, este sentimiento de “ser rayano” parece que ser más fuerte en las localidades próximas a la frontera; de manera similar a lo que sucede con la intensidad de las relaciones transfronterizas; aunque podemos encontrar excepciones a esta regla.*

*El ser rayano se configura mediante la interacción y esta interacción con el Otro es más intensa en las localidades fronterizas: “Yo creo que los pueblos que más identidad tienen con la Raya pues son los del Valle del Xalima. Tienen más contacto” (JLS, Mérida, 2008).*

*Actualmente asistimos a un proceso de patrimonialización de las fronteras y, en este contexto, cabe reivindicar una identidad rayana de naturaleza adaptativa, que varía sustancialmente a lo largo de la historia y de los diferentes tramos de frontera; identidad que habría que fomentar e intentar definir, puesto que este intangible gobierna varios de los procesos fundamentales que acontecen en la Raya.*

#### *Nuevas fronteras verticales*

*Apreciamos en los discursos la existencia adicional de otras fronteras significativas, entre ellas, las fronteras intracomarcales que son las que se dan dentro de una misma comarca y las fronteras verticales, las que se levantan dentro de un mismo país. Respecto a las primeras, resalta la diferencia entre localidades grandes (más urbanas) y pequeñas (más rurales). En la parte portuguesa destaca la posición de Castelo Branco (ciudad) respecto del resto de las localidades que forman parte del Distrito; en la parte española sobresalen las ciudades de Cáceres y Plasencia como principales polos de atracción frente al resto del territorio circundante. Las segundas (fronteras verticales) se refieren al distanciamiento de las tradicionales relaciones intraregionales, en sentido norte sur o viceversa, entre regiones pertenecientes a un mismo país. Parece como si al tiempo que se “diluyen” las fronteras horizontales (entre España y Portugal) se levantaran o endurecieran sus fronteras intraregionales; además, este fenómeno sucede de manera parecida en ambos lados de la Raya. Todo esto nos lleva a la cuestión de si es posible un desarrollo de la zona fronteriza de España y Portugal sin conectar estas comarcas con el conjunto de las redes y centros poblacionales y productivos de los respectivos países, planteamiento que subyace, de alguna manera, en la denominada “cooperación transfronteriza de segunda generación”.*

#### *Impacto de los Fondos Europeos*

*Aunque el avance la cooperación transfronteriza institucional durante los últimos quince años ha sido más que evidente, la realidad de estas comarcas sigue siendo casi trágica, especialmente en las zonas rurales, donde la emigración, el envejecimiento, la despoblación, el desempleo y el olvido siguen siendo sus principales problemas estructurales (ver Caracterización de la Zona de Estudio). El impacto de los Fondos Europeos ha sido también evidente y explica, en buena medida, la mejora significativa de las infraestructuras y servicios disponibles, así como la generalización de las relaciones transfronterizas y la intensificación de las interacciones (institucionales o no); sin embargo, esos Fondos parecen haber producido, al mismo tiempo, una incidencia negativa sobre las comarcas rurales transfronterizas, agudizando incluso su ya difícil situación de partida, tras la “desaparición” de la antigua frontera y los sucesivos procesos de apertura e “integración” en la economía global a los que se han visto sometidas.*

*Cabe preguntarse qué habría sido de esta cooperación transfronteriza institucional sin la existencia y “generosidad” de los Fondos Estructurales y de las Iniciativas Comunitarias, especialmente de INTERREG. Y también qué será de ella y qué quedará (de la cooperación institucional) una vez que dichos Fondos se agoten, si es que se agotan, y dejen de fluir hacia estos espacios de frontera. Es evidente que la habilitación de dichos recursos está en el origen de esta cooperación y que sigue siendo una de las principales razones de su existencia; en algunos casos intuimos que es la principal, si no la única.*

#### *Naturaleza de la cooperación transfronteriza*

*Las diversas definiciones recogidas acerca de la naturaleza de la cooperación transfronteriza son sesgadas y se centran principalmente en los aspectos materiales de dicha cooperación; sólo una de tales definiciones menciona un desarrollo sostenible de las comarcas fronterizas en su conjunto y en pie de*

*igualdad. Algunos políticos consideran que esto de la cooperación transfronteriza es una cuestión de las autoridades que deben verse respaldados por el trabajo de sus técnicos y la participación social, siempre que sea requerida dicha participación. Esta parece ser una de las asignaturas pendientes de la cooperación transfronteriza: la implicación real y efectiva de las poblaciones.*

*Además de diferentes versiones sobre la cooperación, observamos también distancias significativas entre los políticos de una y otra parte de la frontera; así, mientras que unos se implican mucho en esto de la cooperación otros apenas hacen nada que sobrepase sus competencias y límites locales. Esta distancia parece ser aún mayor entre los políticos portugueses, reforzada, quizá, por la mayor autonomía de las autarquías portuguesas, las cuales, como efecto imprevisto de su peculiar división administrativa y competencial, tienden a verse más como rivales en la competencia por la asignación de recursos provenientes del gobierno central que como potenciales socios y colaboradoras en la captación de fondos adicionales, procedentes de Europa. Este es otro de los importantes escollos para la cooperación transfronteriza. Sin embargo, los políticos entrevistados piensan, en general, que lo están haciendo bien y se sienten arropados por el trabajo de sus técnicos y respaldados por su población; incluso algunos políticos de la vieja y de la “nueva generación” se encuentran bastante a gusto en su papel de Mesías. Los técnicos, por su parte, suelen ser más discretos y críticos con lo que están haciendo; algunos afirman incluso que la cooperación no es tal y que la gestión de los proyectos no es una gestión compartida, sino más bien un mero reparto de los dineros que llegan a través de los proyectos financiados por Bruselas.*

#### *Principales dificultades para cooperar*

*Resulta difícil establecer un orden de importancia o prioridad entre todas las dificultades reseñadas (políticas, administrativas, burocráticas, presupuestarias, culturales...) ya que todas ellas son importantes y todas pueden estar presentes al mismo tiempo en un momento histórico y acción determinados. No obstante, quizá las más determinantes, las más difíciles de enmendar sean las dificultades derivadas de los aspectos intangibles de la cooperación; aquellas relacionadas con el deseo o la voluntad de cooperar, el interés o la falta de interés por conocer al Otro, los estereotipos culturales, la lengua, el etnocentrismo, el egoísmo respecto a la asignación y el reparto de los recursos, la naturaleza de las relaciones políticas, la divergencia en los intereses y en las intenciones, etc.*

#### *Posibles estrategias de cooperación transfronteriza*

*Ha llegado, pues, el momento de plantearnos si merece la pena la cooperación transfronteriza, independientemente de la existencia de los recursos externos, y de cómo consolidar el trabajo realizado durante estos últimos quince años de cooperación institucionalizada. Evidentemente ya ha habido respuestas a esta cuestión, quizá la más destacable sea la difundida por la Junta de Extremadura, a través de su actual Presidente en pro de un “iberismo activo”, en el marco del Plan Portugal y a través de lo que ya se conoce como “cooperación transfronteriza de segunda generación” que, de momento, nadie sabe bien en qué consiste. La cooperación transfronteriza con Portugal es, y seguirá siendo, un mandato del Estatuto de Autonomía de Extremadura y una directriz política y estratégica fundamental para la Junta de Extremadura y para los Gobiernos de España y de Portugal, así que, con Fondos europeos o sin ellos, tendremos cooperación para rato y ésta (cooperación) ocupará un lugar destacado en las agendas políticas regional y nacionales.*

*Todos los involucrados en esto de la cooperación transfronteriza parecen estar de acuerdo al menos en algo; a saber: que cooperar es bueno, que merece la pena cooperar, que tenemos que cooperar más...; incluso en el caso de que no existieran los fondos europeos. Tampoco parece haber grandes divergencias acerca de los principales objetivos de la cooperación. En lo que sí discrepan, y mucho, es respecto a la mejor manera de hacer cooperación y, sobre todo, en quiénes habrán de ostentar una mayor*

*responsabilidad y protagonismo en la implementación de los proyectos y en la gestión de los recursos; llegados a este punto, cada cual tira para sí de la sardina de la cooperación transfronteriza.*

*Respecto a la manera, se plantean dos opciones básicas que bien pudieran (o debieran) ser complementarias; a saber:*

*a) Cooperación transfronteriza con Portugal en general. La cooperación en la frontera sería sólo un apéndice de esta “cooperación transfronteriza a lo grande”, en la que la Junta de Extremadura asumiría casi el papel de un micro Estado.*

*b) Cooperación transfronteriza sólo o principalmente en la frontera y desde la frontera: microproyectos de cooperación junto con grandes inversiones en infraestructuras.*

*En cuanto a quiénes habrán de ser los principales gestores de los proyectos, nuevamente encontramos dos opciones:*

*a) Los Estados a través de las Cumbres Ibéricas (periódicas) entre los Jefes de Estado, con la participación de representantes de las comunidades autónomas (españolas) y de las regiones (portuguesas).*

*b) Las regiones fronterizas (portuguesas) y las comunidades autónomas (españolas), a través de los respectivos Gabinetes de Iniciativas Transfronterizas, contando con la colaboración de agentes diversos, entre ellos: las asociaciones empresariales y sindicales, los ayuntamientos, las asociaciones culturales y las asociaciones de cooperación transfronteriza, especialmente la incipiente Asociación Europea de Interés Económico (surgida en el seno de TRIURBIR), la Asociación la Raya/A Raia y la recién creada Asociación 7x7.*

*El gobierno regional de Extremadura defiende su papel protagonista frente al Estado, las ciudades apuestan por una “cooperación de segunda generación”, en la que ellas asumen funciones como dinamizadoras de los amplios espacios rurales circundantes y gestoras, claro está, de los posibles recursos adscritos. Los espacios rurales por su parte, municipios y mancomunidades, básicamente, reclaman una mayor atención y protagonismo frente a los demás agentes de la cooperación, al tiempo que amplían el alcance de sus redes sociales. A nuestro parecer, estos dos modelos contrapuestos y en parte incompatibles, reflejan el enfrentamiento subyacente por la apropiación de los recursos entre el campo (mundo rural) y la ciudad (mundo urbano). La Asociación Transfronteriza La Raya/A Raia representa básicamente la primera opción (rural) y la Agrupación Europea de Interés Económico, la segunda; siendo quizá la Asociación 7x7 un híbrido singular entre ambos modelos, al aglutinar ciudades grandes y medianas (Badajoz-Elvas-Campomaior-Olivenza) con otras entidades de menor calado. Dentro de esta opción (b), las CC.AA. y las regiones tendrán que decantarse por delegar responsabilidades y protagonismo en las principales ciudades fronterizas o en las comarcas, mancomunidades y localidades más próximas a la Raya.*

*De momento, en la parte española, la administración autonómica (Junta de Extremadura), a través del Gabinete de Iniciativas Transfronterizas de Mérida y del mismo Presidente de la Junta de Extremadura, cumplen esta función de nexo o engarce entre todos los agentes sociales, opciones y modelos. A la fecha actual (marzo de 2009) no sabemos hasta qué punto coexistirá o se acabará imponiendo uno de ellos en detrimento de los otros.*

*En cualquier caso, la futura estrategia de cooperación debería aprovechar la experiencia acumulada durante todos estos años, para evitar o tratar al menos de no caer en los mismos errores. Dicha experiencia nos dice que la cooperación transfronteriza es difícil, que se conforma en el día a día y a lo*

*largo de mucho tiempo, que depende esencialmente de las personas, que atañe a cuestiones materiales pero también, y sobre todo, a intangibles tales como el conocimiento de la lengua, la voluntad, el interés de las agencias, la distancia identitaria o la afinidad.*

*Para construir una cooperación sólida y duradera, proyectada al futuro sin el fantasma de la extinción de los fondos europeos, será preciso aunar voluntades por ahora dispersas, crear verdaderas estructuras de gestión compartida, no simulacros, desbrozar amplios espacios de encuentro entre las autoridades, los técnicos y la gente corriente, trabajar con perspectiva a medio y largo plazo, implicar a la población en general y especialmente a los más jóvenes, desarrollar y mimar sobre todo la dimensión humana de la cooperación, por ser ésta la base más sutil, enriquecedora y permanente en el difícil proceso de construcción y progresivo acercamiento al Otro sin dejar por ello de ser nosotros mismos.*

## B) MOMENTO DESCRIPTIVO

### LA SITUACIÓN DE PARTIDA

*La cooperación entre las poblaciones rayanas del noroeste de Extremadura con la Beira Interior de Portugal ha sido una constante, con mayor o menor intensidad, a lo largo de la historia. Como decía la Directora General de Acción Exterior de la Junta de Extremadura, la cooperación transfronteriza en esta zona:*

*“...se generó de forma espontánea como resultado de compartir una misma historia y fuertes relaciones y lazos sociales, comerciales, culturales y económicos”<sup>4</sup>.*

*La presencia de una frontera política, dotada de sistemas de vigilancia y de fiscalización condicionaba y distorsionaba dicha cooperación, obligándola a adaptarse a las cambiantes circunstancias y situaciones del momento. En tiempos de paz entre España y Portugal dichas relaciones tendieron a ser más visibles y fluidas, mientras que en tiempos de conflicto o distanciamiento institucional dichas relaciones se desarrollan de manera más soterrada o sumergida; pero siempre estuvieron ahí, complementando y mitigando las necesidades de las poblaciones vecinas, históricamente separadas por una frontera arbitraria que restringía considerablemente las relaciones transfronterizas. La frontera de Extremadura con Portugal ha sido hasta hace poco tiempo:*

*“...como un muro infranqueable”<sup>5</sup>.*

*“Hay que recordar a los jóvenes que hace 25 años no podíamos venir a Portugal salvo que fuéramos contrabandistas o que te apuntases en el ayuntamiento para pasar el día en Portugal hasta cierta hora y si te pasabas de la hora te tenías que quedar hasta el día siguiente”<sup>6</sup>.*

---

4 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).

5 Ignacio Corrales Sánchez. Entrevista semiestructurada. Mérida, 2008; en adelante: ICS.

6 Aurelio García Bermúdez. Ex alcalde de Hoyos. Presidente de Redex. Extracto de la ponencia pronunciada en las Jornadas de Cooperación Rayana: Horizonte 2013. Idanha a Nova (Portugal), nov. 2008. No publicado.; en adelante: AG).

*Los que se aventuraban a cruzar campo a través o por los caminos de la Raya<sup>7</sup> se arriesgaban a que les detuviera la guardia civil o los guardinhas. Era un tiempo en el que:*

*“estábamos completamente de espaldas para España y España para nosotros. No íbamos de compras, no íbamos a visitar. Yo que vivo cerca de aquí, desde pequeña casi nunca iba a España”<sup>8</sup>.*

*Pero esta situación de aislamiento empezó a cambiar a mediados de los años setenta, coincidiendo con el fin de las dictaduras peninsulares y posteriormente, con la integración de España y Portugal en la Unión Europea (1986) y con la posterior aplicación del Tratado de Schengen (1992). Así lo corroboran nuestros informantes:*

*“...sobre todo con la entrada de los dos países en la UE y sobre todo, fundamentalmente, con la integración en el mercado único a partir de 1993 empiezan a diluirse las barreras fronterizas” (ICS, Mérida, 2008).*

*“Paso el tiempo en que había frontera y llegó el tiempo en que acabó la frontera, paso el tiempo cuando era alcalde de Idanha en que teníamos los guardas civiles en la frontera y los guardas del lado de acá y después llegó el tiempo en que desaparecieron las fronteras. Y cuando desaparecieron las fronteras la relación transfronteriza se volvió mucho mayor”<sup>9</sup>.*

*Actualmente, las relaciones transfronterizas son más fluidas y dinámicas que antaño, desde el desmantelamiento de las aduanas a finales de 1992, se ha notado una mayor intensidad de los flujos transfronterizos en general y de las relaciones institucionales en particular:*

*“La gente va a bañarse a las Termas de Monfortiño; existen muchos matrimonios mixtos. Es corriente ir a tomarte un café en Portugal.... A los portugueses les encantan los toros. Cuando hay fiestas van para allá y nosotros venimos para acá. Muchísimas empresas de Moraleja tienen negocio (en Portugal). Hay una integración completa a nivel de la población. Tenemos la misma moneda. Hay una sintonía total”<sup>10</sup>.*

*La constatación del cambio acaecido en la frontera es compartida por los políticos de uno y otro lado de la Raya. De manera que ahora nos encontramos:*

*“...con un panorama muy diferente al existente hace tan solo una década. Se ha dado la vuelta a la situación que había marcado la historia de los territorios y fronteras durante años (...) En veinte años hemos dado un salto cualitativo enorme. La diferencia es abismal, pero ahora los desafíos son otros y vamos a estar a la altura de esos desafíos” (JM, Idanha a Nova, 2008).*

*Actualmente, en la parte española de la frontera, observamos un evidente relevo generacional entre los políticos al frente de la cooperación transfronteriza. Los históricos de la cooperación están dejando*

---

7 Nombre corriente con el que se conoce y denomina a la frontera hispanolusa desde antaño.

8 María do Carmo Barroso. Técnico de la Cámara Municipal de Idanha a Nova. Entrevista semiestructurada. Idanha a Nova; nov. de 2008; en adelante: MDC.

9 Joaquím Mourao. Alcalde de Castelo Branco. Extracto de la ponencia pronunciada en las Jornadas de Cooperación Rayana: Horizonte 2013. Idanha a Nova (Portugal), nov. 2008. No publicado; en adelante: JM.

10 Antonio Trinitario. Gerente de Adismonta. Entrevista semiestructurada. Idanha a Nova, nov. de 2008; en adelante: AT.

*paso a una segunda generación de representantes, entre los que se encuentran algunas mujeres. Sin embargo, en la zona portuguesa dicho relevo generacional no es tan evidente.*

#### DIFERENCIACIÓN INTRACOMARCAL

*Indagando acerca de las singularidades entre los pueblos pertenecientes a una misma comarca (Sierra de Gata o Beira Interior) nos encontramos con diferencias significativas entre ellos. En primer lugar se aprecia una notable diferencia entre las localidades grandes y las más pequeñas, la cual bascula a favor de las primeras; las entidades más grandes concentran la mayor parte de la población, de la oferta de servicios, del empleo y demás recursos. En la Beira Interior destacan Castelo Branco, Penamacor e Idanha a Nova, mientras que en la Sierra de Gata es Moraleja el principal núcleo de referencia intracomarcal.*

*En segundo lugar, tomadas en su conjunto ambas comarcas, se observa otra diferencia interesante. Dicha diferencia se refiere a la intensidad y el grado de interacción transfronteriza entre las poblaciones, siendo esta interacción más fuerte entre las localidades próximas de uno y otro lado de la frontera; lo cual parece haber generado un cierto sentimiento identitario o vínculo de pertenencia, de “ser rayano”.*

*Los pueblos limítrofes (españoles y portugueses) suelen mantener relaciones diversas, muy estrechas, con su homólogo más cercano del otro lado de la raya, siendo incluso mayor este vínculo que el que mantienen con poblaciones ubicadas en su propia comarca. Este fenómeno parece ser bastante general al conjunto de la frontera, aunque seguramente habrá excepciones. Es como si la antigua frontera proyectara aún su influjo sobre el área fronteriza, diluyéndose éste a medida que nos alejamos de la línea de frontera hacia el interior de los respectivos países.*

*“En mi comarca me encontré con que mucha gente de la comarca no había estado nunca en Portugal o la relación se reducía a ir a comprar toallas al mercadillo. Es por la geografía. Nuestra comarca hacia la mitad deja de ser raya... Cuando te vas metiendo hacia el este, la frontera se va diluyendo (...) a medida que te aproximas a las localidades de la frontera, la relación es más fluida y cotidiana”<sup>11</sup>.*

*Lo observado en esta franja de frontera corrobora pues dicha tendencia general a pesar de la acción homogeneizadora de las instituciones:*

*“...los pueblos que más contacto tenían eran los pueblos rayanos que estaban rayando (Eljas, San Martín de Trevejo, Cilleros y Valverde); esos cuatro pueblos de Sierra de Gata que estaban rayando con Portugal”<sup>12</sup>.*

*“Evidentemente el interés de colaborar con Portugal si bien a nivel de comunidad autónoma, la Junta lo impulsa en su conjunto, siempre hay comarcas más receptivas que otras y las más receptivas son las que están más cerca de la raya. Porque ven como una necesidad y de sentido común...” (ICS, Mérida, 2008).*

*Paradójicamente, algunos de los entrevistados se lamentan de que, actualmente, por efecto de la cooperación transfronteriza, se están intensificando las relaciones con Portugal al mismo tiempo que se levantan nuevas fronteras interiores que frenan o entorpecen las tradicionales relaciones de cooperación*

---

11 Jesús Seco. Subdirector de programas de desarrollo de Adesval. Entrevista semiestructurada. Mérida, noviembre de 2008; en adelante: JS.

12 José Luís Solís Acosta. Pte de Adisgata. Extracto de entrevista, Mérida; noviembre de 2008. En adelante: JLS.

*interregional, produciéndose, por ejemplo, más problemas para cooperar con Salamanca que con Portugal:*

*“Antes, mucha gente de la comarca de Sierra de Gata tenían como referente a Ciudad Rodrigo ahora los referentes principales son Plasencia y Cáceres. En cambio en el tema fronterizo se han facilitado todos los trámites” (JLS, Mérida, 2008).*

*Estas fronteras verticales respecto al interior de un mismo país también se detectan al otro lado de la Raya (en Portugal):*

*“Tenemos comunicación con lo que tenemos más cerca pero con todo Portugal no; quizá tenemos con Extremadura una relación más intensa. Creo que es por una cuestión de competitividad y política. Nos interesa cortar eso (MDC, Idanha a Nova, 2008).*

### **DESPOBLACIÓN Y DESEMPLEO<sup>13</sup>**

*Entre los problemas que aquejan a estas comarcas rayanas destaca especialmente su despoblación, como consecuencia de un prolongado fenómeno migratorio y de regresión demográfica. La población está cada vez más envejecida y los jóvenes se siguen marchando de los pueblos a las ciudades, tanto en la parte española como en la portuguesa. En algunas comarcas portuguesas de la Beira Interior Sul apenas quedan jóvenes con los que contar. Según manifiestan algunos políticos en las entrevistas, este es el principal problema que tienen; especialmente las comarcas rurales y los municipios más pequeños: su acusada despoblación, junto con la falta de recursos para crear empleo. El sector primario no genera puestos de trabajo atractivos y suficientes para emplear a los jóvenes y los padres prefieren que sus hijos y los nietos se dediquen a otra cosa. La agricultura es una tarea difícil de aceptar por los jóvenes. Algún político entrevistado reconoce incluso parte de culpa en haber llegado a esta situación.*

*“Hay algunas lagunas, por ejemplo, el empleo. Esta es una comarca rural de la que se va la gente. Hemos formado gente y bien formada pero se han tenido que marchar porque el trabajo lo han acaparado las grandes empresas que no han creado empleo. Ha sido un empleo de meses y luego se largan” (JLS, Mérida, 2008).*

### **EL NUEVO MARCO DE LA COOPERACIÓN INSTITUCIONAL**

*Además de la cooperación tradicional y cotidiana que se da entre la gente corriente que vive a uno y otro lado de la Raya, existen otros tipos de cooperación, algunos de ellos muy recientes, que podríamos denominar “cooperación institucional” y que responden al nuevo marco de relaciones entre los dos países, establecido, casi de manera espontánea, tras el desmoronamiento de los respectivos regímenes dictatoriales y la posterior integración de España y de Portugal en la Unión Europea.*

*Dicha cooperación institucional se ha visto acompañada, y favorecida, además, por una serie de condicionantes o variables que han propiciado un cambio sustancial, cualitativo y cuantitativo, en dicha cooperación. Entre los principales elementos estructurales que han conformado ese nuevo escenario de la cooperación transfronteriza se encuentran los siguientes:*

- *La finalización de las respectivas dictaduras en Portugal (1974) y en España (1975) y la instauración, en ambos países de regímenes de corte democrático.*

---

<sup>13</sup> Ver Caracterización de la Zona de Estudio. En este mismo Informe.

- *La instauración, en España, de un nuevo régimen administrativo de carácter descentralizado: las autonomías.*
- *La visión estratégica y mayor sensibilidad de algunos responsables políticos hacia la cooperación transfronteriza.*
- *La integración de España y de Portugal en Europa (1986).*
- *La firma del Acuerdo de Schengen y la supresión de los controles y barreras aduaneras entre España y Portugal (finales de 1992).*
- *La aprobación y puesta en marcha de las políticas europeas de desarrollo rural y cohesión territorial.*
- *La afluencia de importantes recursos económicos provenientes de los Fondos Estructurales Europeos y de algunas Iniciativas Comunitarias, especialmente LEADER e INTERREG.*

*Todos estos elementos macroestructurales han configurado un nuevo tipo de interrelación, modificando drásticamente las tradicionales relaciones transfronterizas e imponiendo una dinámica diferente que favorece la inserción de estas comarcas, tradicionalmente aisladas, en la nueva economía surgida en el contexto de la globalización.*

#### **ORÍGEN DE LA COOPERACIÓN INSTITUCIONAL TRANSFRONTERIZA**

*Paradójicamente fue en el marco de las reuniones convocadas por los respectivos gobiernos para ratificar los límites fronterizos entre España y Portugal, reuniones a las que suelen asistir los alcaldes de municipios y presidentes de cámaras y concejos lindantes con la frontera, donde se inició y se sentaron las bases de la cooperación institucional transfronteriza a nivel local y comarcal; tal como lo manifiestan, y nosotros suscribimos, algunos de los personajes “históricos” de esa cooperación:*

*“Comenzamos bajo cero. Recuerdo que era hábito de los municipios de frontera la revisión de fronteras. Anualmente los municipios y las fuerzas vivas de las localidades de la frontera se reunían para la ratificación de las fronteras territoriales; y allí comenzó la cooperación transfronteriza para desarrollar las relaciones transfronterizas” (JM, Idanha a Nova, 2008).*

*“En 1987-88 algunos empezamos a reflexionar sobre cuál podría ser el futuro de la Raya: con Joaquim (Mourao), el alcalde de Coria (Eugenio) el difunto alcalde de Moraleja (Julián) y algunos más. Algunas cosas las hicimos bien, otras lo hicimos regular... Ceo que pusimos las bases para una buena cooperación transfronteriza. Pensando primero pensando en la base política, segundo en la parte de desarrollo...” (AG, Idanha a Nova, 2008).*

*Los alcaldes de los ayuntamientos (españoles) y los presidentes de cámaras municipales (portugueses), mediadores naturales entre los intereses del común, al que representan, y las instituciones, han servido de engarce, de embrague entre ambos tipos de cooperación: la tradicional y la institucional, la micro y la macro.*

*Al principio, la cooperación transfronteriza entre alcaldes y presidentes rayanos se centró en la consecución de objetivos concretos, tangibles, puntuales, para dar paso, posteriormente, a una*

cooperación más extendida en la que participaron activamente los nuevos Grupos de Acción Local, especialmente Adisgata y Adraces<sup>14</sup>.

*“Teníamos un objetivo: ligar las comunidades al norte de Segura-Piedras Albas. Ese fue el primer motivo: construir un Puente por la zona de Monfortinho, para comunicarnos con el norte de Extremadura, una región más poblada, más rica en agricultura y recursos naturales. Nos unimos con Coria, Cedillo, Hoyos y otras poblaciones de frontera para lograr ese objetivo” (JM, Idanha a Nova, 2008).*

*Pero este proceso no fue nada fácil porque los alcaldes y presidentes rayanos hablaban un lenguaje distinto y defendían intereses diferentes al de los políticos de la administración central de los respectivos Estados.*

*“Fue difícil romper las barreras de España y de Portugal, las barreras políticas... 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 pequeñito...Nosotros les hicimos ver que habíamos roto las barreras psicológicas que fueron difíciles de romper” (AG, Idanha a Nova, 2008).*

*Pero las nuevas circunstancias les eran favorables y los alcaldes ganaron esa primera pelea frente a los gobiernos centrales. El Puente de Monfortinho se construyó y eso abrió nuevas expectativas a la cooperación transfronteriza.*

*“El Puente se hizo y eso abrió las expectativas. A partir de ahí desarrollamos muchas acciones conjuntas” (JM, Idanha a Nova, 2008).*

*De manera que:*

*“...lo que en un principio comenzó siendo un intercambio de ideas va tornándose en una relación marcada por el deseo común de borrar los efectos nocivos de la frontera que convertía los territorios circundantes en periferia” (DGAE, Idanha a Nova, 2008).*

#### **LA INFLUENCIA DE LOS FONDOS E INICIATIVAS COMUNITARIOS**

*Resulta difícil imaginar cómo sería la cooperación transfronteriza actual sin el concurso de los Fondos Estructurales Europeos, especialmente del antiguo FEDER y de las Iniciativas comunitarias gestionadas por la Comisión Europea, especialmente INTERREG y LEADER. Todos nuestros informantes reconocen la importancia extrema y determinante que han ejercido estos recursos provenientes de la Europa Comunitaria para el desarrollo de la cooperación transfronteriza, sobre todo la Iniciativa comunitaria INTERREG.*

*“Interreg ha marcado un antes y un después en la cooperación transfronteriza” (AG, Idanha a Nova, 2008).*

*La Iniciativa Comunitaria INTERREG, por su propia naturaleza, favoreció que los municipios y agentes rayanos de una y otra parte de la frontera se encontraran más veces y tuvieran los objetivos más claros sobre qué era factible o no presentar a las sucesivas convocatorias de financiación de proyectos. Este tipo de cooperación transfronteriza parece derivar y tener su razón primera en la implementación de estas políticas de cohesión territorial europeas:*

---

14 ADISGATA: Asociación para el Desarrollo de Sierra de Gata. ADRACES: Associação para o Desenvolvimento da Raia Centro-Sul.

*“La UE casi nos obliga a cooperar. Para tener fondos comunitarios, ella ha sido el gran impulsor para que empezáramos a cooperar” (MDC, Idanha a Nova, 2008).*

*A lo largo de estos últimos quince años, el FEDER e INTERREG han proporcionado ingresos adicionales para los municipios de uno y otro lado de la frontera; especialmente cuantiosos para las localidades de mayor envergadura, tal como reconoce públicamente uno de los referentes de la cooperación transfronteriza.*

*“Hemos mejorado cualitativamente. Castelo Branco está ahora diferentes. Estamos mejor. Estamos mejorando completamente la ciudad. La ciudad tiene equipamientos sociales, tenemos actividad industrial, tenemos un parque industrial con doscientas empresas y cerca de 5000 trabajadores. Es una ciudad totalmente renovada. Esto fue todo gracias a los dineros de Europa”<sup>15</sup>.*

*Es a partir de la afluencia de estos recursos externos cuando vemos surgir nuevas formas e iniciativas de cooperación transfronteriza en el noroeste de la frontera de Extremadura con Portugal, convirtiendo a esta comarca en:*

*“...una de las zonas más activas, en materia de relaciones con el país vecino” (DGAE, Idanha a Nova, 2008).*

*Y en referente para las instituciones responsables de la cooperación transfronteriza a nivel regional (Junta de Extremadura, Gabinetes de Iniciativas Transfronterizas y Comisiones de Coordinación), nacional y europeo. La acciones de cooperación transfronteriza desarrolladas a nivel municipal y comarcal entre las comarcas de Sierra de Gata, Coria y la Beira Interior Sul suscitaron el interés, y hasta una cierta preocupación, por parte de los responsables de dicha cooperación a nivel regional, en Extremadura, personándose algunos de ellos en el acto de firma del Protocolo para la constitución de la asociación “La Raya/A Raia”<sup>16</sup>.*

#### ASOCIACIÓN LA RAYA/A RAIA

*La Asociación la Raya/A Raia fue la primera asociación de carácter transfronterizo que surgió en Extremadura a finales de 1993, aunque no se constituyó legalmente hasta el año 1998. La Raya/A Raia es una Asociación para la cooperación transfronteriza, con una estructura en Red, en la que se integran una serie de entidades ligadas al desarrollo de las comarcas fronterizas de Extremadura y de Portugal (regiones de Alentejo y Centro), de la cual, ADESVAL (Asociación para el Desarrollo del Valle del Alagón) ostenta actualmente (noviembre de 2008) la presidencia. Dicha Red asociativa fomenta la cooperación transnacional como uno de los ejes del desarrollo rural y “como una auténtica plusvalía para el territorio rayano”<sup>17</sup>.*

*Al parecer, la iniciativa de crear una asociación de cooperación transfronteriza partió del equipo técnico del Leader I Sierra de Gata (ADISGATA). En mayo de 1993 se celebró una primera reunión entre equipos técnicos de una y otra parte de la frontera para sentar las bases de dicha cooperación. A dicha*

---

15 Joaquim Mourao; presidente de Castelo Branco. Entrevista realizada en Castelo Branco, julio de 2008; en adelante: JM, Castelo Branco, 2008.

16 “Nosotros fuimos capaces de firmar con la Región Centro un Protocolo, antes que la Junta de Extremadura”. (A.G. Idanha a Nova, 2008).

17 La Junta de Extremadura reconoció la labor de cooperación transfronteriza de la Asociación la Raya/ a Raia otorgándole el Premio GIT a la cooperación luso-extremeña en su primera edición que se celebró en el Teatro López de Ayala de Badajoz, el día 20 de septiembre de 2003. Información facilitada por Jesús Seco, subdirector de programas de desarrollo de ADESVAL.

reunión asistieron miembros de los Grupos de Acción Local de la Raia Centro Sul (ADRACES), Sierra de Gata (ADISGATA) y del Patronato Pedro de Ibarra (Diputación de Cáceres). En este primer encuentro, los representantes de los Grupos de Acción Local y del Patronato Pedro de Ibarra acordaron formalizar sus objetivos mediante la firma de un Protocolo. Dicho Protocolo recogía una serie de actividades que deberían llevarse a cabo durante 1994 y 1995, entre ellas la realización de una Feria Rayana anual de carácter transfronterizo, la elaboración de una base conjunta de datos estadísticos, la puesta en marcha de grupos de trabajo temáticos sobre turismo, agricultura y apoyo a las pequeñas y medianas empresas, así como la realización de acciones de cooperación transfronteriza dirigidas especialmente a los jóvenes y a los ancianos.

Fruto de estos trabajos preparatorios, en septiembre de 1993, se formalizó la Cooperación Transnacional entre ADRACES (Beira Interior-Sul), ADISGATA (Sierra de Gata) y el Patronato Pedro de Ibarra (Comarca de Alcántara), firmándose en Vila Velha de Rodao el Protocolo de Cooperación. Debido a impedimentos legales y otros, la constitución legal de la Asociación La Raya/A Raia no tuvo lugar hasta el día 1 de junio de 1998. En esa fecha se firmó, en Alcántara, el acta de constitución y se aprobaron los estatutos de la Asociación, con la finalidad de articular la cooperación transfronteriza como condición fundamental para el desarrollo de las zonas de intervención de los socios. El 14 de septiembre de 1994 se suscribió el Acuerdo de "Partenariado" de Cooperación Transnacional Leader II, ampliándose el territorio de actuación, incluyendo a las comarcas del Valle del Alagón (ADESVAL), Valencia de Alcántara (Asociación para el desarrollo de la Sierra de San Pedro-Los Baldíos) y ADECA (Asociación para el Desarrollo de la Comarca de Alcántara), la cual ya estaba presente a través del Patronato Pedro de Ibarra (Diputación provincial de Cáceres), conformándose un nuevo mapa de la futura Asociación de La Raya/A Raya. En esta Asociación, además de las entidades citadas anteriormente, se incluyeron en el año 1999, por parte española, la Asociación para el Desarrollo de la Comarca de las Hurdes (ADIC-HURDES) y por parte portuguesa, la Asociación para el Desarrollo de Terras de Idanha-a-Nova (EGITANIA) y la Asociación de Desarrollo AMATO LUSITANO (Castelo Branco). En el año 2002 se añadieron dos nuevos socios que fueron, por la parte portuguesa, el Centro Municipal Cultural e Desenvolvimento de Idanha a Nova y por la parte española, la Asociación para el Desarrollo Integral del Tajo-Salor-Almonte (TAGUS). En 2008 se incorporaron a la Asociación dos Grupos del sudoeste de Badajoz: la Asociación para el Desarrollo de Jerez-Sierra Suroeste (ADERSUR) y la Asociación para el Desarrollo de la Comarca de Olivenza (ADERCO)<sup>18</sup>.

Desde su creación, la Asociación ha puesto en marcha sucesivos proyectos, algunos de ellos financiados en el marco de la iniciativa comunitaria INTERREG. Entre todos estos proyectos destaca la Feria Rayana, de la que hablaremos un poco más adelante.

Según su actual presidente (Carlos Labrador), la Asociación está consolidada y continúa en proceso de expansión, aunque algunos de los entrevistados opinan que es una Asociación excesivamente supeditada a la existencia y orientada a la obtención de fondos externos para su financiación, especialmente de fondos europeos; opinión que parece corroborar el propio presidente en funciones:

"Nosotros tenemos una red perfectamente clara (...). Hemos conseguido que todos los territorios de la parte extremeña formen parte de la misma y estamos trabajando para que la parte portuguesa haga lo mismo (...) eso tendría mucho peso en la UE a la hora de presentar proyectos (...) Se está trabajando muy

---

18 Agradecemos a José Andrés García Gutiérrez, director del Programas del Patronato de Formación y Empleo del Ayuntamiento de Coria y especialmente a Jesús Seco, subdirector de programas de desarrollo de Adesval, la información facilitada para complementar esta apartado.

bien. Hay muchas posibilidades con los Fondos que llegan de la UE (...) y con las diferentes iniciativas que se abren (...). Las resoluciones negativas (de los proyectos) a muchos les hacen dar un pasito atrás pero la opción de una nueva convocatoria de una nueva posibilidad de fondos hacen que trabajemos nuevamente que intentemos mejorar, trabajar en aquellos pequeños detalles que hayan podido tener la reticencia de quienes finalmente han resuelto esa convocatoria para salvar esos fallos e intentar nuevamente que el proyecto salga adelante (se apruebe)”<sup>19</sup>.

Esta acusada dependencia de los fondos habilitados por las instituciones, especialmente por la Unión Europea, nos remite a la cuestión de la naturaleza singular de la cooperación transfronteriza y a la problemática de la continuidad de dicha cooperación, una vez que los fondos mermen significativamente o desaparezcan. Esta preocupación aflora en varias de las conversaciones que hemos registrado.

“Yo el problema que veo es que muchos proyectos de gran interés por la gran concurrencia de proyectos y la limitación de fondos (...) se van al limbo” (CLP, Idanha a Nova, 2008).

Según Jesús Seco, la cooperación transfronteriza entre el norte de Extremadura y Portugal no ha funcionado por diversas razones y la expansión de la Asociación La Raya/A Raia hacia el sur se ve más bien como una huida hacia adelante.

“Necesitamos un proceso de retroalimentación, de volver a empezar, de extender la raya, de decir; bueno, si en el norte se ha cooperado poco, si trabajamos ahora con el sur y de alguna manera eso hace de motor del resto tratando de buscar las raíces de este proceso” (JS, Mérida, 2008).

#### LA FERIA RAYANA

La Feria Rayana se ve, en general, más que como un logro importante:

“...un punto álgido de la cooperación transfronteriza” (JM, Idanha a Nova, 2008).

“La punta de lanza siempre fue la Feria Rayana” (JS, Mérida, 2008).

El actual alcalde de Castelo Branco opina que dicho evento levantó muchas y buenas expectativas durante varios años.

“Con la Feria Rayana dimos a las relaciones entre las personas un fuerte empujón. Por la primera vez en la zona rayana vinieron a conocer nuestras tierras. Vieron que aquí también tenemos un patrimonio, una riqueza importante” (JM, Idanha a Nova, 2008).

Según Joaquim Mourao, La Feria Rayana fue una iniciativa de la Cámara Municipal de Idanha a Nova, cuando él era su presidente; si bien dicha iniciativa ya estaba presente entre las actividades a desarrollar por la Asociación la Raya/A Raia, a principios de los años noventa del pasado siglo.

Pero ¿qué es eso de la Feria Rayana? ¿En qué consiste? Oigamos a quienes la organizan.

“La Feria Rayana es un evento que moviliza a muchas personas y negocios y sirve de escaparate a numerosas actividades culturales de grupos españoles y portugueses” (AJR, Idanha a Nova, 2008).

---

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

*“Es una feria itinerante de carácter anual que se celebra un año en España y otro en Portugal. La Feria trata de buscar un punto de encuentro entre todos los colectivos, tanto a nivel de empresas, como a nivel de instituciones como a nivel cultural” (AT, Idanha a Nova, 2008).*

*Al parecer, la Feria Rayana trata de:*

*“ promover una mayor unión entre las zonas de la Beira Interior de Portugal y diversas zonas transfronterizas de la provincia de Cáceres, (...) el acercamiento de las fronteras española y portuguesa, mediante la creación de lazos de cooperación que propicien un futuro de mayor acercamiento e intercambio de experiencias en distintos niveles: económico, social, cultural,..*

*Además, “el objetivo principal de este evento, aparte de la aproximación de los pueblos, es dar a conocer una amplia muestra de productos y actividades de las respectivas zonas de ambos lados de la frontera, así como promover la presencia y representatividad de los diferentes sectores como son el agropecuario, cinegético, artesanal, comercial y cultural”<sup>20</sup>.*

*Según María Do Carmo, encargada de organizar la Feria en Idanha a Nova, a la Feria:*

*“Vienen comerciales, industriales, artesanos, instituciones de un lado y otro de la frontera. Yo invito a todos los artesanos españoles como a portugueses para que vengan. Y los que están interesados vienen y cooperamos. Y tenemos siempre la tendencia para poner tantos stands españoles como portugueses y actividades españolas como portuguesas. Eso es cooperar” (MDC, Idanha a Nova, 2008)<sup>21</sup>.*

*Actualmente, la Feria Rayana parece haber perdido parte de esa importancia como principal referente de la cooperación transfronteriza:*

*“...pero se anquilosó de tal manera que era casi obligatorio organizar la feria pero sin tener nada debajo” (JS, Mérida, 2008).*

*Esta nueva situación parece derivarse de dos causas principales: su localismo y su mercantilización.*

*“Cada vez que la feria iba a un sitio en España, estaba muy comarcalizada, perdiendo su identidad transfronteriza, perdiendo esos espacios que había que ceder a los vecinos portugueses para que*

---

20 Jesús Seco (ADESVAL). Extracto de proyecto. No publicado.

21 Las Ferias Rayanas realizadas hasta el presente se desarrollaron en los siguientes años y localidades:

I Feira Raiana:	1.994	Idanha-a-Nova.
II Feira Raiana:	1.995	Idanha-a-Nova.
III Feira Rayana:	1.996	Coria.
IV Feira Raiana:	1.997	Idanha-a-Nova.
V Feira Rayana:	1.998	Moraleja.
VI Feira Rayana:	1.999	Alcántara.
VII Feira Raiana:	2.000	Idanha-a-Nova.
VIII Feira Rayana:	2.001	Valencia de Alcántara.
IX Feira Raiana:	2.002	Idanha-a-Nova.
X Feira Rayana:	2.003	Municipios de la Hurdes.
XI Feira Raiana:	2.004	Idanha-a-Nova.
XII Feira Rayana:	2.005	Montehermoso
XIII Feira Raiana:	2.006	Idanha-a-Nova.

La edición de 2007 no se celebró. Según nos informó María do Carmo Barroso durante su entrevista, la próxima Feria será en Idanha a Nova, previsiblemente durante el mes de Junio o Julio de 2009.

*expusiesen sus realidades culturales por encima de los cuatro stans para que montasen sus cacharros” (JS, Mérida, 2008).*

*Quizá, la solución que se vislumbra a medio y largo plazo sea la de incluir dicho evento en el catálogo de ferias regionales de la Junta de Extremadura y determinar un lugar fijo (una localidad extremeña) para su celebración bianual, ya que en Portugal siempre se celebra en el municipio de Idanha a Nova.*

#### **OTRAS ASOCIACIONES TRANSFRONTERIZAS**

*Triángulo Urbano Ibérico Rayano (TRIURBIR):*

*Esta zona de frontera ha dado pie al nacimiento de otras entidades de cooperación transfronteriza, entre las que destaca la Asociación Transfronteriza (TRIURBIR) integrada originalmente por las ciudades de Castelo Branco (Portugal), Plasencia y Cáceres (España)<sup>22</sup>. En 2007 la ciudad de Portalegre (Portugal) solicitó su entrada en la Asociación, siendo aprobado su ingreso por unanimidad.*

*TRIURBIR (Triángulo Urbano Ibérico Rayano, en español, o Triângulo Urbano Ibérico-Raiano, en portugués) es una Asociación Europea de Interés Económico. Dicha Asociación comenzó su andadura el 7 de febrero de 1997, con la presidencia rotativa de cada una de las ciudades partícipes. La primera presidencia la ejerció la ciudad de Castelo Branco. Su objetivo original es trabajar por el desarrollo y la dinamización de las ciudades asociadas, optando a los fondos y a los programas de desarrollo comunitarios. TRIURBIR pretende unir a estas ciudades en los ámbitos social, cultural y económico, así como trabajar conjuntamente en las áreas de juventud y turismo. También pretende realizar proyectos de desarrollo en el marco de lo que ya se conoce como “cooperación transfronteriza de segunda generación”<sup>23</sup>.*

*Fuera ya de la zona de estudio, se han generado recientemente nuevas redes transfronterizas en esta franja de la frontera, como la denominada 7x7 en la que participan 14 ciudades luso-extremeñas; entre ellas: Badajoz, Olivenza, Elvas, Campomaior, Arronches...*

*Sin embargo, casi al mismo tiempo que su nacimiento, surgen voces disonantes en contra de este modelo de cooperación institucionalizada, “a lo grande”.*

*“Las Agrupaciones de Interés Económico se crean para que sean las propias administraciones las que se puedan juntar pero no piensan en las asociaciones civiles como los grupos de acción local. Esas figuras están creadas para administraciones públicas o empresariales, pero en el campo de la cooperación, actividades no públicas ni empresariales, para hacer otro tipo de cosas, se lo han saltado (...). Nosotros buscamos eso que sería la base y el principio de la cooperación; sin embargo no podemos hacerla porque no existen figuras jurídicas para hacer esa cooperación a nivel civil. La administración no piensa que eso sea necesario” (AT, Idanha a Nova, 2008).*

*Curiosamente, las relaciones entre estas agrupaciones transfronterizas no son fluidas sino más bien distantes, denotando estrategias e intereses subliminarios, no siempre explícitos, en el centro de los cuales se encuentra, más o menos encubierta, la competencia por la captación de fondos procedentes de Europa:*

---

22 Según Joaquim Mourao la idea de crear TRIURBIR partió de Castelo Branco, en 1997 (JM, Castelo Branco, 2008).

23 Fuente: "<http://es.wikipedia.org/wiki/Triurbir>"

*“Ahora mismo no somos parte de esa Red. Están trabajando con otras asociaciones que también van buscando lo que buscamos todos: obtener recursos, captar fondos para desarrollar nuestra zona”. Para ello, “Cada uno intenta buscar o rodearse de socios o elementos que puedan darle una mayor repercusión o una mayor categoría a esas asociaciones” (CLP, Idanha a Nova, 2008).*

#### LOS GABINETES DE INICIATIVAS TRANSFRONTERIZAS (GITS) Y LA COOPERACIÓN CON PORTUGAL

*En 1993 se pusieron en marcha los Gabinetes de Iniciativas Transfronterizas de Extremadura (España), del Alentejo y de la Región Centro (Portugal)<sup>24</sup>. Los Gabinetes de Iniciativas Transfronterizas (GITS) se crearon para llenar de contenido y llevar a la práctica los acuerdos firmados a principios de los años noventa, en sendos protocolos de cooperación entre Extremadura y Portugal<sup>25</sup>.*

*Desde su creación, los GITS, y especialmente el GIT de Extremadura, han llevado a cabo y/o han propiciado la realización de múltiples proyectos y actividades de cooperación transfronteriza de la más variada índole, con el respaldo, más o menos decidido, de las respectivas autoridades políticas.*

*En general, las opiniones recogidas sobre la labor que desarrolla el Gabinete de Iniciativas de Extremadura, tanto de políticos como de técnicos, de uno y otro lado de la Raya son muy positivas.*

*“El GIT está siendo una parte importante en lo que estamos haciendo nosotros, aportando recursos para realizar actividades que estamos haciendo” (CLP, Idanha a Nova, 2008).*

*“El GIT de la Junta de Extremadura siempre ha estado ahí alimentando toda esa cooperación, a través de cursos de portugués, la creación de pequeños proyectos con mínima transcendencia pero que sí animaban o dinamizaban el proceso de cooperación”.*

*Los portugueses entrevistados se lamentan de no contar con algo parecido al GIT-Extremadura a pesar de que tienen dos GITS con sedes respectivas en Évora y Coimbra.*

*“No tenemos nada parecido al GIT de Extremadura. Existen gabinetes a nivel particular. Pero no son tan fuertes como el de Extremadura. Tal vez ese sería un paso importante para la cooperación futura”<sup>26</sup>.*

---

24 *“Los GITS son proyectos independientes de la estructura administrativa de los estados y regiones fronterizas de España y Portugal; están financiados directamente por la Comisión Europea con cargo a la Iniciativa Comunitaria Interreg. El jefe de fila de este proyecto es la Junta de Extremadura. Los tres equipos técnicos se ubican en las localidades de Mérida (Extremadura), Évora (Alentejo) y Coimbra (Región Centro). De los tres equipos técnicos existentes, el de Mérida está mejor dotado de recursos técnicos y materiales”. Ignacio Corrales Sánchez. Jefe de Servicio de la Junta de Extremadura. Responsable Técnico del Gabinete de Iniciativas Transfronterizas de Extremadura. Extracto de entrevista semiestructurada. Mérida, Nov. 2008.*

Fecha de referencia para la creación del GIT de Extremadura: 1 de septiembre de 1993. Los GITS tienen sus respectivas sedes en Mérida (España), Évora y Coimbra (Portugal).

25 *“El primer protocolo de cooperación transfronteriza, de carácter institucional se firmó el día 17 de enero de 1992, en Puente Ayuda, con la Comisión de Coordinación de la Región de Alentejo. Posteriormente, se firmó un segundo protocolo en Alcántara, el día 28 de mayo de 1994, con la Comisión de Coordinación de la Región Centro; quedando así cubierto todo el territorio fronterizo de la CC.AA. de Extremadura” (ICS, Mérida, 2008).*

26 Alvaro Jesús da Rocha. Presidente de la Cámara Municipal de Idanha a Nova. Entrevista semiestructurada. Idanha a Nova; nov. de 2008; en adelante: AJR.

*Algunos entrevistados, al tiempo que alaban la labor realizada por el GIT de Extremadura a lo largo de estos últimos quince años, reclaman una mayor presencia y apoyo a la cooperación en las comarcas fronterizas, criticando que el dinero destinado a la cooperación se reparta por todas las comarcas extremeñas y no sólo por las rayanas.*

*Siguiendo las directrices políticas de la Junta de Extremadura, el GIT incentiva y respalda proyectos de cooperación transfronteriza a nivel municipal con el fin de acercar la cooperación a los ciudadanos y mejorar la calidad de vida de la gente, objetivos básicos de la denominada cooperación transfronteriza de segunda generación. Además de desarrollar ese tipo de proyectos de segunda generación, el GIT mantiene una posición institucional de cooperación privilegiada, con el respaldo de la Junta de Extremadura, tanto con las Comisiones de Coordinación de las Regiones de Alentejo y Centro como con el Gobierno portugués. Actualmente los gobiernos autonómicos son interlocutores en las Cumbres oficiales entre España y Portugal.*

*“Eso ha sido un logro que los gobiernos regionales han conseguido poco a poco, insistiendo y convenciendo a los respectivos gobiernos de que en la agenda de cooperación transfronteriza, el día a día de la gente, los proyectos concretos son más bien de naturaleza autonómica que de naturaleza bilateral entre España y Portugal. Los gobiernos tendrán en su agenda las relaciones exteriores, las cuestiones relacionadas con la defensa de orden público, etc., pero donde de verdad se cuece la cooperación real es en la frontera” (ICS, Mérida, 2008).*

*En este ámbito de las relaciones institucionales, el objetivo primordial del GIT Extremadura es:*

*“...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 administración local y regional” (ICS, Mérida, 2008).*

#### **NATURALEZA DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA**

*¿Qué es cooperar? Las visiones en torno a la naturaleza y el significado de la cooperación transfronteriza difieren bastante entre los principales agentes que la realizan, y van desde las más generales a las más concretas y específicas, tal como se refleja en las diversas opiniones recogidas, 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” (JM, Idanha a Nova, 2008).*

*“...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 administración local y regional” (ICS, Mérida, 2008).*

*“Es muy sencillo: un desarrollo sostenible donde no quiera ser uno más que el otro (...) Al hacerlo conjuntamente multiplicamos las acciones y los logros” (AT, Idanha a Nova, 2008).*

*“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” (AJR, Idanha a Nova, 2008).*

*“Cooperar es difundir datos de uno u otro lado de la frontera, ayudar a las empresas que se quieren meter en Portugal...; eso para mi es cooperar, eso es trabajar para el desarrollo de la Raya” (MDC, Idanha a Nova, 2008).*

*Varios de los entrevistados se lamentan de que la cooperación 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).*

*“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” (AT, Idanha a Nova, 2008).*

*“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**

*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” (JS, Mérida, 2008).*

*“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 si solas no tienen recursos para sobrevivir. Tiene que estar siempre por detrás una entidad oficial, pública” (MDC, Idanha a Nova, 2008).*

*Pero, 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 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” (JLS, Mérida, 2008).*

*“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” (CLP, Idanha a Nova, 2008).*

*Los políticos, en 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 (JM, Castelo Branco, 2008).*

*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 Extremadura, Ignacio Corrales, la cual se sitúa a medio camino entre la 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).*

#### **PRINCIPALES DIFICULTADES Y ESCOLLOS PARA COOPERAR**

*Preguntamos también acerca de las principales dificultades que surgen a la hora de cooperar y 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 pequeñito...” (AG, Idanha a Nova, 2008).*

*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 sea 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 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).*

*“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).*

*“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, Mérida, 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 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).*

*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).*

#### **LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA DE SEGUNDA GENERACIÓN**

*Actualmente Portugal se ve por parte de las autoridades políticas de Extremadura como:*

*“...un mercado potencial de diez millones de personas (...) que, desde luego, hemos de aprovechar y explorar (...) pasando de un espacio de desencuentro a otro de cooperación y colaboración. Apreciando así la potencialidad que genera el compartir un medio natural común y unas tendencias que social e institucionalmente se mueven hacia la cooperación” (DGAE, Idanha a Nova, 2008).*

*Y España se ve desde Portugal como modelo de país desarrollado y como mercado natural de las comarcas fronterizas:*

*“Tenemos que darnos a conocer en España, que España sepa lo que existe aquí”(JM, Idanha a Nova, 2008).*

*Según declaraciones de Guillermo Sánchez Vara, actual presidente de la Junta de Extremadura, realizadas durante una visita a Portugal (finales de noviembre de 2008), él ayudará a reforzar un “iberismo activo” para iniciar una nueva etapa de colaboración mediante las “relaciones transfronterizas de segunda generación”, iniciando:*

*“...una nueva etapa llena de posibilidades donde lo global debe vencer a lo local y donde estamos obligados a aprovechar las oportunidades que nos deparará el actual cambio de sistema que estamos viviendo”.*

*En esta nueva etapa se abren varios frentes de cooperación con Portugal y se hace especial hincapié en la gestión coordinada y compartida de los recursos. Otras acciones estratégicas son: la apertura de una oficina de Extremadura en Lisboa, la emisión de programas de televisión portugueses en los medios de comunicación públicos extremeños, la doble señalización de museos y edificios públicos, en castellano y en portugués, la promoción de las relaciones comerciales mediante la firma de un protocolo con la Agencia para la Inversión y el Comercio Exterior de Portugal (AICEP), el apoyo a sectores estratégicos como el agroalimentario o el de las energías renovables y la implementación de nuevas infraestructuras de comunicación, tales como el Tren de Alta Velocidad, la línea de ferrocarril de mercancías Sines-Elvas-Badajoz-Puertollano-Madrid, el enlace de la autovía Plasencia-Monfortiño-Castelo Branco, la Plataforma Logística de Badajoz y la conexión de España y Portugal mediante fibra óptica. En relación a la Sanidad, el Presidente avanzó que los ministros de Sanidad de España y Portugal firmarán un documento que dé naturaleza jurídica a la colaboración que ya existe entre ambos países. Además, para dar ese salto cualitativo en las relaciones de cooperación, el presidente Sánchez Vara considera que la promoción del portugués en Extremadura debe seguir siendo una actividad fundamental hasta convertirse en “la segunda lengua de Extremadura”; para ello, ya se han iniciado los trámites para que el idioma portugués se integre en los programas oficiales la Educación Primaria y Secundaria, en Extremadura.*

*Respecto a la gestión compartida, los presidentes de Portugal y de Extremadura avalaron la propuesta de crear una Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza. Dicha Agrupación formará parte del denominado “Plan Portugal”<sup>27</sup>. La constitución legal de dicha Agrupación está actualmente en trámites<sup>28</sup>.*

## **ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO**

---

<sup>27</sup> 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 regiones transfronterizas.

<sup>28</sup> <http://www.ayto-caceres.es/ciudadania/noticias/triurbir-aprobara-el-plan-de-accion-de-2>

*En el contexto de la frontera de Extremadura con Portugal, para los políticos esta estrategia de cooperación de segunda generación 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” (JB, 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 y en la implantación de una nueva forma de explotación de la tierra, mediante empresas que dignifique 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 irremisible el triunfo del modelo de ciudad sobre el campo y la despoblación de amplias zonas rurales de estas 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).*

*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” (JM, Castelo Branco, 2008).*

*“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).*

*Según declaraciones de Víctor S. Tabares, en esta nueva etapa de la cooperación, las ciudades transfronterizas tendrán que 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”* <sup>29</sup>

*Según manifiesta el mismo, para desarrollar esta 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.; todo ello en armonía con la nueva estrategia de intervención que ahora nos proponen (imponen) desde Bruselas.*

*Para alcanzar objetivos tan ambiciosos, los socios de TRIURBIR pretenden establecer un programa de actuaciones, en el que las ciudades fronterizas adquieran un mayor protagonismo como vertebradoras del territorio, como impulsoras del desarrollo y la innovación y como hacedoras de una nueva identidad, mediante la creación de una Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza (AECT). Una comunidad de trabajo transfronterizo que sería apoyado por los respectivos gobiernos regional (Extremadura) y nacional (Portugal).*

*Así, mientras que para unos aprovechar las oportunidades que brinda la frontera significa principalmente cooperar entre las principales ciudades rayanas –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, 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 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).*

---

29 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.

*El nivel-político institucional 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. En el primer caso, parece que los alcaldes españoles están más abiertos a la cooperación y al consenso que los presidentes de cámaras 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 (nuevo compromiso entre la ciudad y el campo) precisa aunar mayores esfuerzos para lograr fondos europeos adicionales para cohesión territorial, reivindicando un nuevo pacto social entre lo rural y lo urbano. Según A. Bermúdez, 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 tiene que ir 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<sup>30</sup>. Tenemos que hacer un esfuerzo para que los Fondos a partir de 2013 vengán 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:*

---

30 Asociación de Regiones Fronterizas de Europa.

*“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).*

*Para articular estos proyectos y objetivos fundamentales habrá que aprovechar las potencialidades endógenas de la raya, entre las que se encuentra su considerable riqueza natural y cultural, base de un incipiente desarrollo turístico de la frontera. Según la 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 (DGAE, Idanha a Nova, 2008).*

*El proyecto de desarrollo turístico conjunto entre España y Portugal en torno al Tajo Internacional sirve de principal referente y posible modelo a seguir, aprovechando las potencialidades de la 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).*

*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 igualmente muchas 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).*

*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).*

*Como reconocen algunos entrevistados, la cooperación de desenvuelve rodeada de 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 van surgiendo” (ICS, Mérida, 2008).*

*Para Ignacio Corrales, 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).*

*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 María Do Carmo Barroso, 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. Para Antonio Trinitario, gerente de ADISMONTA, su Grupo de Acción Local ha mantenido desde los inicios una clara vocación de cooperación transfronteriza. De hecho fue, como hemos visto anteriormente, uno de los principales artífices de la constitución de la Primera Asociación Transfronteriza La Raya/A Raia. 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).*

*Jesús Seco, técnico de ADESVAL, 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).*

*Y en este proceso de acercamiento y superación, 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 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 sí 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).*