

UN NUEVO ENFOQUE EN LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA: EL CASO DE LA EUROCIUDAD DEL GUADIANA

LLORENÇ QUETGLAS LLULL ([id](#))¹
JESÚS VENTURA FERNÁNDEZ ([id](#))¹

¹*Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional, Universidad de Sevilla, Calle Doña María de Padilla, s/n, Sevilla*

Autor de correspondencia: lloquellu@alum.us.es

Resumen. Esta aportación tiene como objetivo principal el evaluar las repercusiones de las eurociudades, como proyectos de cooperación transfronteriza, dentro del marco europeo en general y de la Península Ibérica en particular, con especial atención al caso del Bajo Guadiana. El estudio se centra en el análisis de la trayectoria de la Eurociudad del Guadiana, durante su primer lustro de vigencia y sus proyecciones futuras. La metodología desarrollada para llevar a cabo esta investigación se estructura a partir de los siguientes métodos. Técnicas cuantitativas correspondientes a la recogida de datos y a su posterior análisis geostatístico mediante un Sistema de Información Geográfica (ArcGIS). Por lo que se refiere a las técnicas cualitativas, cabe mencionar la revisión bibliográfica, el tratamiento documental y, en especial, la realización de entrevistas a agentes clave (responsables públicos, investigadores universitarios, profesionales del sector privado). Por su parte la naturaleza de las fuentes utilizadas ha sido diversa: publicaciones científicas, disposiciones normativas y planes oficiales; así como datos de carácter estadístico. Los resultados muestran cómo la Unión Europea ha sido, en su conjunto, capaz de crear nuevas herramientas para la cooperación transfronteriza, como son las eurociudades, logrando así el objetivo de cohesionar mejor el territorio europeo y crear un espacio de fronteras más integrado. En definitiva, podemos indicar que las políticas de cooperación territorial deben, en todo caso, seguir avanzando para solucionar los importantes problemas que surgen en la actualidad y que amenazan la equidad y la cohesión del espacio europeo.

Palabras clave: cooperación transfronteriza, eurociudades, equidad territorial, coordinación local, Bajo Guadiana.

NEW APPROACH TO CROSS-BORDER COOPERATION: THE CASE OF THE GUADIANA EUROCIITY

Abstract. The main objective of this contribution is to evaluate the repercussions of Eurocities, as cross-border cooperation projects, within the European framework in general and the Iberian Peninsula in particular, with special attention to the case of the *Bajo Guadiana*. The study focuses on the analysis of the trajectory of the Eurocity of the Guadiana, during its first five years of existence and its future projections. The methodology developed to carry out this research is based on the following methods. Quantitative techniques corresponding to data collection and subsequent geostatistical analysis using a Geographical Information System (ArcGIS). As regards qualitative techniques, it is worth mentioning the bibliographical review, the documentary treatment and, in particular, the interviews with key agents (public officials, university researchers, professionals from the private sector). The nature of the sources used was diverse: scientific publications, regulations and official plans, as well as statistical data. The results show how the European Union as a whole has been able to create new tools for cross-border cooperation, such as Eurocities, thus achieving the objective of making the European territory more cohesive and creating a more integrated border

area. In short, we can say that territorial cooperation policies must, in any case, continue to make progress in order to solve the major problems that are currently arising and which threaten the equity and cohesion of the European area.

Keywords: cross-border cooperation, eurocities, territorial equity, social cohesion, Bajo Guadiana.

1. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN

A lo largo del tiempo el concepto de frontera ha estado fuertemente vinculado a la Geografía, ya que no es únicamente una línea imaginaria que divide dos territorios, sino que adquiere un carácter social y cultural desde un primer momento, ya que influye de forma directa en los flujos de personas y en las relaciones entre los habitantes de estos espacios transfronterizos.

Europa se ha presentado, habitualmente, como un tablero de juego para los grandes conflictos geopolíticos: desde las Guerras Púnicas (264-146 a.C.) hasta la actual invasión rusa a Ucrania. Esta tradición bélica ha provocado que en el subcontinente europeo las fronteras se hayan visto de una forma negativa, al igual que las regiones transfronterizas, las cuales han sufrido su condición de espacio periférico al estar alejadas de los grandes núcleos de poder. Con la construcción del espacio de integración europeo y la incorporación progresiva de nuevos estados miembros, las fronteras han ido experimentando un proceso de participación con el resto de territorio con el claro objetivo de homogeneizarlo y de crear un espacio supraestatal, donde estos límites tengan un papel testimonial.

A lo largo de esta investigación se hace hincapié en la frontera hispano-lusa, la más antigua de todo el territorio europeo definida, prácticamente, con los límites actuales, tras la firma del Tratado de Alcáñices en 1297 (Medina García, 2006). La relación entre ambas naciones podemos remontarla a la época romana y a la división provincial de Augusto en el año 27 a.C., momento en el cual se crea la primera frontera "oficial" entre estos espacios geográficos, conformándose las provincias de Lusitania, la Baetica y la Cartaginense (Cano y Ventura, 2012). Las relaciones entre Castilla (hoy, por extensión, España) y Portugal siempre han sido tensas, y claro ejemplo de ello son las fortalezas que podemos encontrar a ambos lados de la frontera. Este período conflictivo está fuertemente marcado por la independencia definitiva de Portugal del Reino de España en 1640. Con la entrada de ambos estados ibéricos en la actual Unión Europea en 1986 y la aplicación de la iniciativa comunitaria INTERREG, se ha promovido la "aminoración, del efecto frontera, gracias, en gran medida a través de diversos planes de cooperación transfronteriza.

La evolución de la cooperación trasfronteriza ha provocado que cada vez más se apueste por un desarrollo más local frente al tradicional desarrollo regional, incidiendo, cada vez más, en la importancia de la proximidad física y en las relaciones diarias, como elementos diferenciadores (Alberdi Collantes, 2019). Bajo esta premisa nacen las eurociudades, estando consideradas como entidades de cooperación territorial de segunda generación. Estos nuevos organismos promueven la cooperación transfronteriza a partir de varias entidades locales, erigiéndose como la forma más efectiva, en materia de cooperación trasfronteriza en la actualidad.

Este trabajo se enmarca en el estudio de las regiones fronterizas, siendo cada una de ellas única y pudiendo variar enormemente en el espacio y el tiempo. En esta nueva época de una Europa sin fronteras, se precisa estudiar estas zonas, entendiéndolas como espacios de flujos y ámbitos de conexión entre diversos estados. Tanto las fronteras como las regiones transfronterizas necesitan ser estudiadas en detalle para poder ser intervenidas a través de la cooperación trasfronteriza diseñada desde la Comisión Europea. En el caso de la frontera hispano-lusa, y más concretamente en el área transfronteriza del Bajo Guadiana, la frontera ha representado un elemento desvertebrador del territorio (reforzado además por una barrera fluvial muy nítida o Raya húmeda). Al hablar de una frontera donde los dos estados presentan un sistema de comunicaciones basado en la conectividad con las capitales estatales, -Madrid y Lisboa-, siendo centralista en el caso portugués y radial en España, encontramos con un espacio fronterizo totalmente desconectado del resto de territorio nacional. Por este motivo esta investigación se centra en las nuevas medidas adoptadas, bajo el paraguas de la Unión Europea, para llevar a cabo una desmantelación de la frontera y articular el conjunto del territorio ibérico, buscándose una cooperación entre ambos estados.

2. OBJETIVO Y METODOLOGÍA DEL TRABAJO

El objetivo principal de esta aportación es el de evaluar las repercusiones de las eurociudades, como proyectos de cooperación transfronteriza de segunda generación, dentro del marco europeo en general y de la península Ibérica en particular, con especial atención al caso del Bajo Guadiana. Este nuevo modelo de cooperación, pone el foco en la escala local, teniendo como ventajas principales la proximidad ciudadana y la posibilidad de compartir servicios y bienes entre ciudades de diferentes estados (Jurado Almonte *et al.*, 2020).

La metodología desarrollada para la realización de la investigación se estructura a partir de las fases siguientes. En primer lugar, se realizó una revisión bibliográfica centrada en la Política Regional comunitaria y en los planes de cooperación trasfronteriza hispano-lusa. Esta etapa sirvió para poner de manifiesto cómo y cuando surgió la Política Regional y su aplicación al contexto de la península Ibérica. A continuación, se profundizó en el ámbito de las eurociudades, como herramientas de cooperación transfronteriza de segunda generación, abordándose de manera específica la región del Bajo Guadiana y por ende en la Eurociudad del Guadiana. Otro de los instrumentos que se ha utilizado para realizar el análisis geográfico ha sido un Sistema de Información Geográfica (ArcGIS), gracias al cual hemos podido aportar diversas salidas cartográficas sobre las que nos hemos apoyado. Finalmente, hemos realizado diversas entrevistas a agentes claves relacionados con la Eurociudad del Guadiana, con el claro objetivo de conocer cuáles son las líneas futuras de esta nueva entidad de cooperación transfronteriza. Estas entrevistas han seguido un esquema semi-estructurado y han tenido una duración aproximada entre una hora y una hora y media. Como se puede observar en el *Anexo 1*, las entrevistas se han desarrollado siguiendo tres ejes principales: origen y evolución reciente, realidad territorial de la eurociudad y perspectivas futuras. Las personas entrevistadas pertenecen a sectores con vínculos diferentes a la Eurociudad, pues se entrevistaron al actual director de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial Eurociudad del Guadiana (Entrevistado-1; E1), al director de la Agenda Urbana de la Eurociudad y profesor de la Universidad de Huelva (E2), y finalmente a un técnico que ha encabezado un proyecto relacionado con la Eurociudad del Bajo Guadiana (E3). Los resultados de estas entrevistas nos han permitido establecer los ejes sobre los cuales se prevé que progrese el proyecto de esta eurociudad en el futuro.

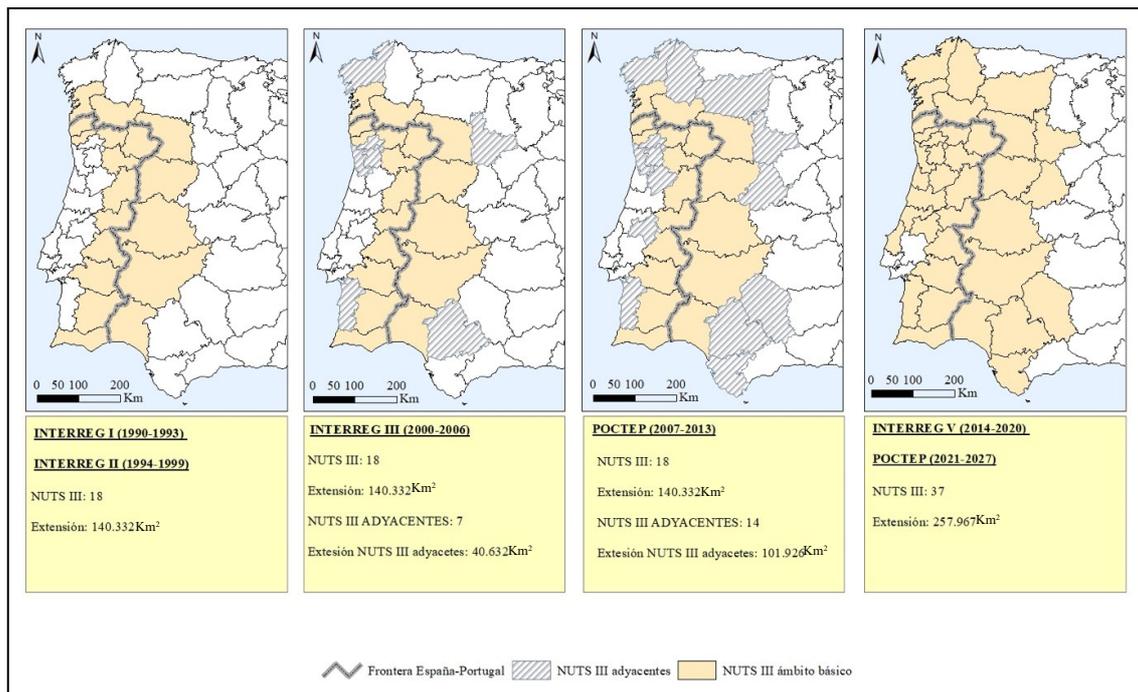
3. COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA HISPANO-LUSA

Desde el punto de vista de la cooperación trasfronteriza, el concepto de frontera posee gran relevancia. Ésta se puede definir, como la "línea que marca el límite exterior del territorio de un Estado, entendido como el espacio terrestre, marítimo y aéreo sobre el que ejerce su soberanía, lo que permite hablar de fronteras terrestres, marítimas y aéreas en función de la naturaleza física del espacio delimitado" (Real Academia Española, 2022). La frontera entre España y Portugal ha sufrido grandes cambios a lo largo del tiempo, pudiéndose marcar la firma del Tratado de Amistad y Cooperación (1977) como el inicio de la cooperación internacional ibérica, que se plasma en un conjunto de cumbres anuales en las que se tratan, entre otros, temas relacionados con el espacio fronterizo. En 1986 ambos países ingresan en la hoy Unión Europea, accediendo a fondos para la cooperación transfronteriza y que contribuyan a la libre circulación impuesta por el acuerdo Schengen, cambiando la dinámica fronteriza entre los territorios hispano-lusos. Con la llegada de los fondos FEDER los territorios fronterizos luso-españoles se incluyen en el programa INTERREG. De esta forma se inician los diferentes programas de cooperación transfronteriza con los nombres de INTERREG I (1990-1993), INTERREG II (1994-1999), INTERREG III (2000-2006), POCTEP (Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal) (2007-2013), INTERREG V (2014-2020), y actualmente POCTEP (2021-2027). Los objetivos de estos programas siempre han estado enfocados hacia la disminución de las diferencias socioeconómicas de estos espacios fronterizos con el resto de regiones, tanto a nivel nacional como europeo (Sánchez-Élez, 2020).

Desde la aparición del INTERREG I (1990-1993) hasta la actualidad, los límites de aplicación de dichos programas se han ampliado considerablemente, llegando a zonas cada vez más alejadas de la frontera administrativa. En el mapa siguiente podemos observar cómo estos límites han ido variando con el paso del tiempo desde el primero de los programas INTERREG hasta la actualidad. Como podemos apreciar,

durante los dos primeros períodos de intervención hay un total de 18 NUTS III¹, con una extensión de 140.322 km², afectando a territorios propiamente fronterizos o NUTS III de ámbito básico. A partir del año 2000, con la implementación del programa INTERREG III, se añaden a los ámbitos fronterizos los NUTS III adyacentes, los cuales van aumentando su número en el POCTEP 2007-2013. Los últimos dos programas, INTERREG V y POCTEP 2021-2027, marcan el final de las áreas adyacentes, ya que desde este momento pasan a ser NUTS III de ámbito básico. La variación en los límites de las áreas de programación origina, por tanto, una desvirtuación de la frontera, llegando a abarcar NUTS cercanos a las capitales estatales, tanto española como portuguesa, provocando un auge de la competitividad entre las regiones para poder beneficiarse de los fondos FEDER (Márquez Domínguez *et al.*, 2017).

Figura 1. Evolución de las zonas de cooperación transfronteriza hispano-lusa desde INTERREG I a POCTEP 2021-2027



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de EUROSTAT

4. EL NUEVO ENFOQUE DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA: LAS EUROCIDADES

4.1. El conjunto de eurociudades en el ámbito de la Unión Europea

El desarrollo de las políticas regionales de la Unión Europea ha ido evolucionando desde su creación hasta la actualidad, dando cada vez más importancia a entidades escalares más pequeñas. En los últimos años las ciudades han ido obteniendo un reconocimiento clave en la materia de cooperación como actores locales. Por este motivo, la cooperación entre ciudades europeas ha ido en aumento, especialmente en el ámbito transfronterizo, donde la unión de dos o más núcleos urbanos tiene como resultado la consolidación de una red de cooperación transnacional.

En consecuencia, a lo anterior, nacen los llamados proyectos de segunda generación, los cuales defienden una gestión del territorio desde un punto de vista ascendente, donde el actor clave sea la escala local. Es dentro de este contexto de descentralización donde surgen los proyectos desde los cuales se

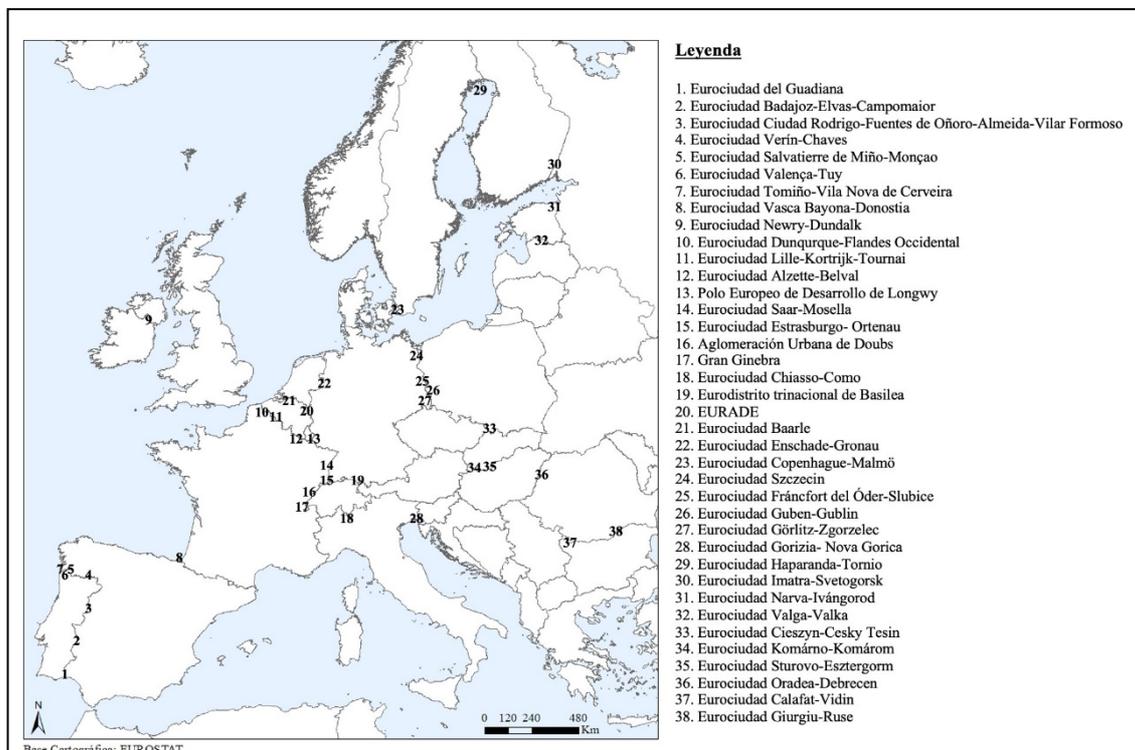
¹ Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas que en España corresponde a la red provincial y en Portugal a grupos de municipios con fines estadísticos.

considerará a las entidades de gobernanza locales y a la población como los principales agentes que condicionan la Ordenación del Territorio, siendo la eurociudad la entidad de cooperación más afín. Las principales características que legitiman esta gobernanza local son la proximidad geográfica, la cercanía física y la facilidad para llevar a cabo proyectos desde una perspectiva interna (Gómez *et al.*, 2019).

Por tanto, podemos definir la eurociudad como la unión de dos o más localidades fronterizas que poseen una situación geoestratégica importante (López-Davalillo Larrea, 2016). Debemos destacar que no son divisiones administrativas reconocidas por la Unión Europea como pueden ser las eurorregiones, sino que suponen acuerdos entre varios municipios o equivalentes, los cuales se acogen a la figura de las denominadas AECT (Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial). Las AECT son un nuevo instrumento, de carácter legal, que ha diseñado la UE para poder promover y organizar la cooperación transfronteriza alrededor de regiones fronterizas entre dos o más estados y zonas interregionales sin contacto fronterizo (Janer Torrens, 2010). La creación de dicho instrumento se remonta a 2007, constituyéndose entonces las primeras entidades jurídicas que permiten a los estados miembros, autoridades regionales o locales, asociaciones y cualquier otro organismo público legislar sobre ese territorio en materia de cooperación sin necesidad de que los parlamentos de los países implicados ratifiquen las medidas o los acuerdos firmados (Otočan, 2010).

Como hemos dicho con anterioridad, la diferencia principal con el resto de las entidades utilizadas para llevar a cabo proyectos de cooperación trasfronteriza es el nítido carácter local de las eurociudades; siendo consideradas de segunda generación. El éxito de estas nuevas entidades ha sido grande, debido, principalmente, a que se han llevado a cabo en territorios donde ya existía una cooperación entre las localidades, como es el caso de la "Raya" hispano-lusa. La ventaja principal de las eurociudades sobre otros modelos de cooperación es la intervención del ciudadano en los proyectos propuestos para la gobernanza de la eurociudad, asumiendo los tres requisitos básicos de la Política Regional de la Unión Europea: proximidad, subsidiariedad y asociación (Jurado Almonte y Pazos García, 2017).

Figura 2. Distribución de las eurociudades en Europa



Fuente: Elaboración propia a través de los datos de Márquez-Domínguez, 2021.

Para la consolidación de una eurociudad, los municipios implicados deben presentar una fuerte voluntad de cooperar entre sí con el objetivo de dotar a este nuevo territorio unido de recursos y servicios conjuntos. Además de esto es necesario cumplir con ciertas características, entre las cuales destacamos la proximidad

geográfica entre los ámbitos que vayan a conformar la eurociudad, una eficiente conectividad entre ellos a través de la red de carreteras, la existencia de flujos humanos medio-altos y un volumen de población suficiente (Jurado Almonte y Pazos García, 2017). Bajo estas premisas actualmente hay más de 100 entidades locales europeas que se encuentran inscritas como eurociudades. En el caso español son 20 los municipios implicados, los cuales constituyen un total de siete eurociudades con Portugal y una sola con Francia (Márquez Domínguez, 2021).

4.2. Las eurociudades de la Península Ibérica

Como hemos dicho con anterioridad, las eurociudades son una nueva herramienta de cooperación transfronteriza en el ámbito de la Unión Europea, potenciando las relaciones preexistentes entre ciudades que comparten frontera e impulsando nuevos proyectos gracias a los cuales se produce una mayor integración en del espacio fronterizo.

Actualmente, en el territorio español, hay un total de ocho eurociudades, entre las cuales debemos destacar las siete que se encuentran en la raya luso-española. La octava de las eurociudades españolas se sitúa en la frontera entre España y Francia con el nombre de Eurociudad vasca Donostia-Bayona, presentando una particularidad importante, ya que, más que una eurociudad, podría considerarse un eurodistrito, pues está conformada por una conurbación franco-española. Estas eurociudades ibéricas se encuentran localizadas en cinco comunidades autónomas, cinco distritos portugueses y una región francesa, reuniendo aproximadamente a 600.000 habitantes. La realidad de las eurociudades es muy dispar entre sí, ya que el 40% del total de la población de éstas se encuentra repartida entre dos de ellas: Donostia-Bayona y Elvas-Badajoz-Campo Maior. Centrándonos en el resto de las eurociudades podemos apreciar cómo la población media se sitúa alrededor de los 30.000 habitantes. Estamos, por tanto, ante ámbitos de carácter medio, con una densidad de población baja, evidenciando una de las características principales de las fronteras ibéricas: la despoblación. En la siguiente tabla podemos apreciar los últimos datos de la población y densidad demográfica de las eurociudades ibéricas

Tabla 1. Demografía de las eurociudades ibéricas

Eurociudad	Población 2021	Extensión (Km ²)	Densidad hab./km ²
Cerveira-Tomiño	22.607	214,97	105,16
Tui-Valença	30.681	172,12	178,25
Salvaterra-Monçao	27.950	273,86	102,06
Elvas-Badajoz-Campos Maior	179.223	2.318,37	77,31
Ciudad Rodrigo-Fuentes de Oñoro-Almeida-Vilar Formoso	19.110	815,29	23,43
Eurociudad del Guadiana: VRSA-Castro Marim-Ayamonte	46.777	502,74	93,04
Eurociudad Vasca Donostia-Bayona	245.091	68,84	3.560,30
Chaves-Verin	52.989	684,32	77,43
Total eurociudades	624.323	5.050,51	123,615

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE España e INE Portugal

Como podemos apreciar, la distribución de la población alrededor del espacio fronterizo es desigual. En los últimos años las dinámicas demográficas de las eurociudades ibéricas han ido experimentando un proceso de retroceso o estancamiento. En el periodo entre 2001 y 2011, seis de las eurociudades tuvieron crecimiento demográfico y dos de ellas presentaron pérdidas. En cambio, en el periodo temporal 2011-2019 vemos cómo todas las eurociudades sufren retrocesos poblacionales exceptuando las eurociudades de Elvas-Badajoz-Campo Maior y Donostia-Bayona, las cuales siguen creciendo. Tras el análisis de estos datos podemos apreciar dos fases demográficas: una de crecimiento, que se inicia en el año 2001 y finaliza en el 2011; y una segunda fase de estancamiento o retroceso, la cual se inició en 2011 y persiste hasta la actualidad (Márquez Domínguez, 2021).

5. LAS PERSPECTIVAS DE LA EUROCIUDAD DEL GUADIANA: CASTRO MARIM – VILA REAL DE SANTO ANTONIO – AYAMONTE

La Eurociudad del Guadiana se constituyó en el año 2018, siendo la más reciente de todo el territorio ibérico. Esta condición y la parálisis que provocó la pandemia de la Covid-19, conllevaron a que realmente sea complicado evaluar objetivamente el éxito o el recorrido de esta entidad, de carácter local, de cooperación transfronteriza. Frente a las dificultades para realizar dicho análisis o diagnóstico decidimos realizar una serie de entrevistas a actores clave, los cuales nos han aportado la visión de cómo y hacia dónde se dirige la Eurociudad del Guadiana. Estos actores pertenecen a la Junta de Dirección de la Eurociudad; a grupos de investigación universitarios que asesoran los proyectos de dicha entidad; y al sector privado que ha trabajado en diferentes proyectos desde la creación de la Eurociudad.

A partir de la realización de diversas entrevistas obtuvimos información de cómo se gestiona una eurociudad actualmente y cuáles van a ser sus ejes de desarrollo para el futuro. En la actualidad la eurociudad funciona directamente a través de los tres ayuntamientos que componen esta entidad, de manera que, la influencia de la Junta de Andalucía y la Diputación portuguesa algarví es prácticamente nula. Esto es debido a su condición de AECT, la cual le dota de autonomía para poder gestionarse y reclamar fondos europeos sin la aprobación de los gobiernos regionales. El eje principal de la Eurociudad del Guadiana es, en la actualidad, el proyecto de Interreg EuroGuadiana 2020, el cual concluyó a finales de 2022 y contó con un presupuesto total de 1.073.995.00 €.

Al hablar con el director de la Eurociudad hemos podido saber que este proyecto de INTERREG se basa en tres grandes ejes: el primero de ellos la creación de una Agenda Urbana; el segundo parte de la idea de crear una oferta turística común; y finalmente el tercero de los ejes está relacionado con la movilidad y la conexión en este espacio. Vamos a utilizar estos tres ejes para plasmar la información obtenida a partir del conjunto de las tres entrevistas realizadas.

El primero de ellos es la elaboración de una Agenda Urbana, la cual se va a centrar en crear un modelo común de planificación territorial. Uno de los primeros inconvenientes con los que se topa la Eurociudad es la dualidad en la planificación territorial de un mismo espacio. Es decir, los estados ejercen un modelo de ordenación territorial que se para en los límites fronterizos llamado *hard-planning*. En cambio, la Unión Europea apuesta por una planificación territorial más laxa, donde las fronteras no tengan tanta importancia y, por consiguiente, la función de dividir territorios. Esta planificación recibe el nombre de *low-planning*. Por lo que se refiere a la Eurociudad del Guadiana, ésta va a apostar por la segunda de las opciones, ya que no tiene sentido utilizar la frontera como elemento de separación cuando uno de los principios básicos de la entidad es unir dos territorios fronterizos para crear uno solo desde un punto de vista funcional. Además, esta nueva planificación respondería a una reclamación ciudadana, ya que socialmente el sentimiento de pertenencia a la Eurociudad está muy asentado.

El principio básico de esta nueva agenda es la cohesión entre los dos *concelhos* portugueses y el ayuntamiento español, solucionando cualquier diferencia que pueda haber entre ellos. Esta futura Agenda Urbana se plantea por primera vez en el año 2017, pero no es hasta finales de 2022 cuando estaba prevista su publicación definitiva. Alguno de los principios básicos en los que se basa son la apuesta por las actuaciones verdes, la sostenibilidad urbanística, la introducción de energías renovables y el principio de transterritorialidad.

El segundo de los ejes sobre el que se fundamenta el proyecto Interreg EuroGuadiana 2020 es la creación de una oferta turística común. El turismo tiene una fuerte importancia en la economía de estos tres municipios, principalmente para Ayamonte y Vila Real de Santo Antonio, ya que se encuentran en la zona litoral. Tradicionalmente estos municipios han sido relacionados única y exclusivamente con el turismo de sol y playa. La creación de una nueva oferta turística para el conjunto de la Eurociudad pretende diversificar la actividad turística, introduciendo y poniendo en valor nuevas tipologías. Un claro ejemplo de esto es la puesta en valor que se ha realizado del turismo fluvial a través del proyecto Valagua, mediante el cual se ha realizado una intervención en diferentes sectores de la desembocadura del río Guadiana con el objetivo de aumentar su calidad. Esta nueva oferta pretende utilizar el río Guadiana, como eje vertebrador de la actividad turística en la Eurociudad del Guadiana. A través de la creación de esta marca turística se pretende representar la diversidad cultural, la riqueza de los espacios naturales y las particularidades del territorio transfronterizo. Se apuesta, principalmente, por un turismo sostenible que desarrolle turísticamente la zona, beneficiando directamente a la ciudadanía.

Una de las principales iniciativas en materia turística ha sido la musealización del conjunto del territorio de la Eurociudad frente a la idea tradicional de construir un museo. La idea parte de la intención de que los visitantes puedan realizar itinerarios que tengan continuidad en las tres localidades y que muestren tanto el patrimonio cultural, como el natural de este espacio. De esta manera se realiza un recorrido en los tres pueblos que favorece las relaciones culturales, cohesiona el territorio de forma directa, integrando de forma directa a Castro Marim en la oferta turística, discriminado por el turismo litoral.

Finalmente, el tercero de los ejes que conforman el proyecto Interreg EuroGuadiana 2020 tiene como temática principal la conexión de este espacio transfronterizo. En la actualidad únicamente hay un punto de conexión entre los tres municipios, y éste es el puente internacional que conecta directamente Ayamonte y Castro Marim. La conexión a través de este puente únicamente se puede realizar mediante transporte privado, ya que no hay una red de transporte interurbano para la Eurociudad. La primera de las necesidades en las que se fundamenta este eje es crear una red de transporte público, utilizando el puente internacional, entre los tres municipios. Tradicionalmente también se ha contado con un transbordador como medio de conexión entre Ayamonte y Vila Real de Santo Antonio. Actualmente la función de éste ha cambiado por completo, ya que es utilizado principalmente como oferta turística, principalmente por el atractivo que supone esta actividad, pues la reducción de horarios le impide ser considerado una vía de transporte efectiva.

Más allá del proyecto EuroGuadiana 2020, la Eurociudad ha ido realizando otras iniciativas, pudiéndose destacar la creación de una tarjeta de euro-ciudadano a través de una APP, la cual aporta a los habitantes descuentos para promover el comercio local, publicación de una agenda cultural común, que se renueva cada mes, ofreciendo un gran número de actividades en las tres entidades locales y la posibilidad de comunicarse directamente con los gerentes de la Eurociudad, siendo ésta la vía de comunicación principal entre ciudadanos y Eurociudad. Otra de las iniciativas que ha impulsado la Eurociudad del Guadiana es su integración en el programa EURES, el cual tiene como objetivo promover la libre circulación de trabajadores por todo el territorio europeo. Esta iniciativa viene dada por la necesidad de solucionar algunos problemas de los espacios fronterizos, ya que, en nuestro caso de estudio, hay una gran cantidad de personas que trabaja en un país y reside en el otro.

6. DISCUSIÓN DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Los diferentes programas de cooperación transfronteriza han ayudado a que Europa haya disminuido sus diferencias regionales, creando un espacio supraestatal más cohesionado. A pesar de esto, vemos cómo, aún en la actualidad, los territorios europeos presentan diferencias entre sí. Los ejes Norte-Sur y Este-Oeste siguen marcando claras diferencias entre los países que se encuentran en un lado y en otro, ya que no es lo mismo comparar los países del norte de Europa con los países del sur de Europa y los del este de Europa con los del oeste europeo. La cooperación transfronteriza ha intentado apaciguar estos desequilibrios, aunque la realidad es que, a pesar de los esfuerzos realizados por parte de las instituciones comunitarias, los desequilibrios siguen existiendo en el territorio europeo. Tras décadas de Política Regional no se ha conseguido crear un espacio europeo sin desigualdades regionales, sino que incluso podríamos decir que, en algunos puntos, estos desequilibrios han aumentado. El gran problema en esta cuestión no se halla únicamente en las regiones más periféricas, sino en el conjunto de la Unión Europea, ya que no se explota todo el potencial que posee la supraregión europea. Sin embargo, son innegables también los logros en la cooperación transfronteriza hispano-lusa.

Con el paso de los años hemos visto cómo el concepto de espacio transfronterizo se ha ido desvirtuando y en cada convocatoria de los planes Interreg se ha ido incluyendo mayor extensión de territorio como espacio fronterizo ¿Es esto positivo? Desde un punto de vista cuantitativo esta difuminación de la frontera es completamente negativa para los espacios realmente fronterizos. Es decir, al haber mayor número de territorios que pueden solicitar estas ayudas estructurales, la cuantía de las mismas que reciben los espacios propiamente fronterizos es mucho menor, y, por lo tanto, esta difuminación de la frontera provoca un aumento en la condición periférica de estos espacios.

Las eurociudades, herramientas de cooperación transfronteriza de segunda generación, pretenden llevar a cabo una cooperación transfronteriza a una escala local, organizando diversos municipios fronterizos con el objetivo de crear un espacio común. En los últimos años las eurociudades han proliferado en todo el territorio europeo ya que dan la oportunidad de llevar a cabo una cooperación transfronteriza mucho más eficiente que a una escala menor (territorio mayor). Debemos mencionar que

todas las eurociudades gozan de independencia total, dependiendo de los ayuntamientos que participan en ella. Esto es debido a que han sido constituidas como AECT directamente. No obstante, debemos mencionar que esta cooperación a nivel local puede excluir de forma directa al resto de territorio, pues al centrarse únicamente en una escala local podemos caer en la desarticulación con el resto del territorio fronterizo. Para que una eurociudad tenga éxito debe centrarse en la cooperación local, pero teniendo en cuenta todo su contexto regional. Un buen ejemplo de esto es el caso de la Eurociudad del Guadiana, la cual se centra completamente en la cooperación a nivel local, pero presta especial atención a la articulación con el resto del territorio. Clara muestra de ello, y com trasladó E1 en el trabajo de campo realizado “la futura Agenda Urbana de la Eurociudad del Guadiana, tendrá como ejes vertebradores, al río Guadiana y el eje Sevilla-Faro, adoptando de esta forma el concepto de transterritorialidad, al ser un proyecto de carácter local que no olvida la conexión con el resto de la región transfronteriza”.

Para concluir, podemos afirmar que las políticas regionales comunitarias y las políticas de cooperación transfronteriza de la Unión Europea han conseguido un descenso de los desequilibrios regionales en el territorio europeo. Más no se trata tan solo de realizar políticas que únicamente se plasman en el papel, como puede ser el caso de las eurorregiones, las cuales partieron con un objetivo claro, pero que debido a su dependencia a los organismos regionales y estatales nunca llevaron a cabo su función de forma exitosa. La Unión Europea ha sido capaz de crear nuevas herramientas, llamadas entidades de segunda generación, como son las eurociudades, y la consolidación de éstas como AECT, que permiten gozar de total autonomía y, por lo tanto, llevar a cabo un mayor número de proyectos. En conclusión, las políticas de cooperación transfronteriza deben seguir avanzando con el objetivo de solucionar los nuevos retos que van surgiendo y que amenazan la equidad territorial y la cohesión europea.

REFERENCIAS

- Cano García, G., Ventura Fernández, J. (2012). Procesos territoriales y dinámicas poblacionales en Andalucía. En *Andalucía. Identidades culturales y dinámicas sociales* (coord. por Celeste Jiménez de Madariaga y José Hurtado Sánchez), Aconcagua, pp. 13-61.
- Alberdi Collantes, J. (2019). Éxitos y fracasos de la cooperación transfronteriza: El ejemplo del Bidasoa. *Estudios Fronterizos*, 20. <https://doi.org/10.21670/ref.1920041>
- EUROSTAT (2022). *Geodata*. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/gisco/geodata/reference-data>
- Fondo Europeo de Desarrollo Regional. (2017). Versión Reprogramada INTERREG V-A ESPAÑA-PORTUGAL (POCTEP). Recuperado de: <https://www.conselleriadeconomia.gal/documents/10433/3678939/POCTEP+14.20+%28Vers+3.2+reprogr%29%20%2805.12.2017%29.pdf/34941c5e-4fb7-490d-9bf6-294c1f0244c8>
- Fondo Europeo de Desarrollo Regional. (2021). Programa de Cooperación Transfronteriza España-Portugal (POCTEP) 2021-2027. Recuperado de: https://2007-2020.poctep.eu/sites/default/files/version_inicial_poctep_2021_2027_esp_14_12_21.pdf
- Gómez, T.G., J. Domínguez-Gómez, A., Pinto.H. (2019). Eurocity: From Political Construction to Local Demand Or Vice-Versa? *Sustainability* 11 (22), 6217. <https://doi.org/10.3390/su11226217>
- INE España (2022). *INEbase*. Recuperado de: https://www.ine.es/dyns/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176951&menu=ultiDatos&idp=1254735572981
- INE Portugal (2022). *Base de Datos*. Recuperado de: https://www.ine.pt/Xportal/Xmain?Xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&contecto=pi&indOcorrCod=0011166&selTab=tab0
- Janer Torrens, J. D. (2010). La participación de los entes regionales y locales españoles en las agrupaciones europeas de cooperación territorial. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 14 (35), pp. 117-142.
- Jurado Almonte, J. M., Pazos García, F. J. (2017). Las Eurociudades Luso-Española, un nuevo marco institucional y apuesta de cooperación transfronteriza. *Naturaleza, Territorio y Ciudad. Un Mundo Global. Actas del XXV Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2500–2509. Recuperado de: <https://doi.org/10.15366/ntc.2017>
- Jurado-Almonte, J. M., Pazos-García, F. J., Castanho, R. A. (2020). Eurocities of the Iberian Borderland: A second generation of border cooperation structures. An analysis of their development strategies. *Sustainability (Switzerland)*, 12(16). <https://doi.org/10.3390/SU12166438>

- López-Davalillo Larrea, J. (2016). Las Eurociudades Rayanas: Tui/Valença, Verin/Chaves, Badajoz/Elvas; Ayamonte/Sto Antonio Vilareal. *Revista Espacio, Tiempo y Territorio*, 8–9, 131–167. Recuperado de: <https://doi.org/10.5944/etfvi.8-9.2016>
- Márquez Domínguez, J. A. (2021). *La Eurociudad del Guadiana. Perfil e identidad en la frontera ibérica* Universidad Huelva.
- Márquez Domínguez, J. A., Jurado Almonte, J. M., Pazos García, F. J. (2017). La cooperación transfronteriza luso-andaluza. Un camino difícil. *Polígonos. Revista De Geografía*, (29), 89–118. <https://doi.org/10.18002/pol.v0i29.5202>
- Medina García, E. (2006). Orígenes históricos y ambigüedad de la frontera hispano-lusa (La Raya). *Revista de Estudios Extremeños, LXII–II*, 713–724. <http://hdl.handle.net/10662/1012>
- Otočan, O. (2010). *Euroregion As A Mechanism For Strengthening Transfrontier And Interregional Co-Operation: Opportunities And Challenges*. Recuperado en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UDT\(2010\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UDT(2010)008-e)

Anexo 1

GUIÓN DE LA ENTREVISTA
<p>ORIGEN Y EVOLUCIÓN RECIENTE</p> <ul style="list-style-type: none">• ¿Cuáles son los orígenes de la Eurociudad del Guadiana?• Factores desencadenantes de la creación de la Eurociudad• Valoración de la importancia de la Eurociudad para el desarrollo local• ¿Se detectan cambios importantes en la dinámica de la población?• ¿Ha supuesto un aumento de la calidad de vida de los municipios?
<p>REALIDAD TERRITORIAL DE LA EUROCIUDAD</p> <ul style="list-style-type: none">• ¿Resulta complicada la colaboración entre los dos estados?• ¿Cómo influyen las administraciones regionales (Diputación portuguesa/Juntade Andalucía)?• ¿Hay una desconexión con el resto de la región del Bajo Guadiana al ser una entidad de carácter local?• ¿Hay algún proyecto para mejorar la conexión entre ambas orillas?• ¿Es posible la creación de servicios comunes como un centro de salud?
<p>PERSPECTIVAS FUTURAS</p> <ul style="list-style-type: none">• ¿Cuáles son los ejes del proyecto EuroGuadiana 2020?• ¿Cómo va a influir la futura Agenda Urbana en la realidad territorial de la Eurociudad?• ¿Se pretende crear una oferta turística común?• ¿Cuáles van a ser los futuros proyectos de la Eurociudad del Guadiana?