

# Proyecto Europeo para la Cooperación Territorial de España y Portugal \*

## European Project for Territorial Cooperation between Spain and Portugal

---

MARÍA GEMA FLORES POLÁN

Universidad de Extremadura

[gflores@unex.es](mailto:gflores@unex.es)

ORCID: 0000-0002-2031-7430

Recibido: 31/05/2023. Aceptado: 21/02/2024.

Cómo citar: Flores Polán, María Gema, “Proyecto Europeo para la Cooperación Territorial de España y Portugal”, *Revista de Estudios Europeos* 84 (2024): 258-287.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.84.2024.258-287>

**Resumen:** Los periodos de programación comunitarios que dieron comienzo en 1990, respaldados bajo el proyecto europeo de cooperación territorial INTERREG, intentaron lograr una integración socioeconómica de los territorios fronterizos y periféricos europeos para alcanzar la cohesión económica y social, promovida por la Unión Europea.

La frontera hispano-portuguesa es una de las más antiguas de Europa. De su análisis, en términos de cooperación transfronteriza del territorio, hemos inferido conclusiones relevantes sobre la importancia, tanto nacional como europea, de nuestro territorio transfronterizo a lo largo del siglo XXI.

**Palabras clave:** cooperación territorial; interreg; cooperación transfronteriza; caracterización socioeconómica.

**Abstract:** The community programming periods that began in 1990, supported by the European territorial cooperation project INTERREG, sought to achieve socio-economic integration of European border and peripheral territories in order to contribute to the achievement of the objective of economic and social cohesion so promoted by the European Union.

The Spanish- Portuguese border is one of the oldest in Europe. From its análisis in terms of cross-border territorial cooperation, we have obtained relevant conclusions about the national and European significance of our bordering territory throughout the 21st century.

**Keywords:** territorial cooperation; interreg; cross-border cooperation; socio- economic characterization; Iberian border economy.

---

\* Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación... [lo incluirá el editor tras la evaluación anónima].

## INTRODUCCIÓN

La crisis sanitaria de la pandemia comprometió la permeabilidad de la frontera hispano-portuguesa, hecho que ha contribuido al deterioro de la situación socioeconómica de la Raya Ibérica. La “raia” es una de las regiones desfavorecidas dentro del espacio geográfico peninsular. Esta región fue formalizada en el Tratado de Lisboa, también conocido como Tratado de Límites, en el año 1864. Tiempo atrás se caracterizaba por la ausencia de una línea divisoria estricta, siendo más común referirse a ella como áreas comunes o zonas de contacto entre Portugal y España. Existen otras fronteras (aunque nuestro análisis no las abordará) entre España y Portugal, como las que se establecen en la "ultraperifericidad" de los archipiélagos de Madeira y Azores con las Islas Canarias, conocidas como la Macaronesia (Navas Sánchez-Élez, M. V., 2020).

La Revista *Papeles de Economía Española* publicó un monográfico, ya algo atrasado, pero todavía en vigor de caracterización de la frontera hispano-lusa como continuación a su serie de estudios sobre la situación económica de las diferentes comunidades autónomas. Trabajos similares se han venido realizando tras cada período de evaluación comunitaria de los programas INTERREG, pero más como informes técnicos que como documentos científicos.

La habitualidad en el mantenimiento de cumbres bilaterales son temas genéricamente comunes, especialmente en lo que concierne a las relaciones transnacionales ibéricas y transfronterizas de las regiones vecinas de ambos estados. Reafirman una orientación y una sensibilidad permanente por el esfuerzo común europeo de integración y de cosido de la frontera. De hecho, tras la firma del Tratado de Valencia, junto con el de Bayona, aunque de distinto tenor y posibilidades por lo que concierne a la frontera hispano-portuguesa e hispano-francesa, se institucionalizan procedimientos jurídicos que ya estaban operativos en otras fronteras comunitarias; y, aunque fuera de forma demorada, abrieron un nuevo escenario para la cooperación transfronteriza (Puentes, M. J. M., 2003; Sobrido-Prieto, M., 2004).

De forma complementaria a nuestro estudio, encontramos trabajos recientes, como el de Medina-García, E. (2021), que infiere la necesidad de concordancia entre la cooperación tradicional e institucional y la amplia proliferación de agentes y estructuras.

El objetivo de nuestro trabajo es la revisión institucional y económico-financiera de los diferentes periodos de programación para la cooperación

territorial en los distintos INTERREG que, ininterrumpidamente desde 1992, no han dejado de consagrarse en distintos periodos plurianuales. Comenzamos con un breve recorrido sobre el funcionamiento de la cooperación transfronteriza, para centrarnos posteriormente en todos y cada uno de los periodos de programación plurianuales, incluyendo la nueva Política de Cohesión, prevista para el período 2021-2027. Las conclusiones extraídas a lo largo de este estudio constituyen la última parte del mismo.

## **1. COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA**

### **1.1. Contexto previo y puesta en funcionamiento de la cooperación transfronteriza**

A partir de 1990 nacen una serie de iniciativas comunitarias con el fin de reducir las desigualdades y disparidades en las zonas fronterizas, bajo la denominación común de INTERREG. Su principal finalidad era que se concibiera el concepto de frontera como una forma de cooperación y no como separación y obstáculo al desarrollo socioeconómico, aunque también se pretendía reforzar la integración de estas zonas fronterizas en el territorio europeo.

Zonas con poca densidad poblacional, con población envejecida, con cierto grado de desertización demográfica y otras carencias relativas al desarrollo económico, deben focalizar la atención de la Unión Europea en aras de su cohesión económica y social, especialmente tratándose de áreas fronterizas.

La captación de fondos para estos proyectos resulta extrapolable a la sociedad en su conjunto, por las sinergias lingüísticas y culturales, geográficas, naturales, etc., factores esenciales para el desarrollo de potenciales eurociudades y euroregiones.

Precisamente el trabajo de Morata, F. (2010) nos ilustra en este sentido al indicar que el aumento de eurorregiones en los últimos años está muy vinculado al proceso de integración europea, es decir, abolición de fronteras y/o reducción del impacto que éstas tienen sobre la construcción de un espacio cimentado sobre la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales. La “integración positiva”, definida como una de las dos vías (la otra es la “integración negativa”) para alcanzar dicho objetivo, consiste en la adopción de políticas para fomentar la cooperación entre territorios vecinos. Los fondos estructurales, concretamente la iniciativa

comunitaria INTERREG, protagonizan diversos tipos de cooperación entre áreas de la UE, muchas de ellas transformadas en eurorregiones.

Continúa explicando Morata, F. (2010) que las eurorregiones no se configuran como nuevas estructuras institucionales, sino como acuerdos estratégicos para fortalecer los lazos de cooperación entre sus miembros. Hoy en día, ya sea con la fórmula jurídica de agrupación europea de cooperación territorial o incluso como comunidades de trabajo, éstas han proliferado en las diferentes comunidades autónomas de nuestro país. España, que se consagra como un estado de las autonomías, merece que su nivel de transferencia permita cada vez un mayor papel activo y crucial en la cooperación transfronteriza.

En línea con lo anterior, se expresan Santamaría, J. M. T. y González, R. C. L. (2014) al subrayar la importancia de analizar cómo las Comunidades Autónomas españolas fronterizas han integrado la cooperación transfronteriza en sus políticas de acción exterior, según se ve reflejado en las recientes modificaciones de los Estatutos de Autonomía. De igual modo, los gobiernos regionales se organizan teniendo en cuenta sus servicios de política exterior que incluyen la cooperación transfronteriza y aspectos integrantes de la normativa relacionada con la ordenación del territorio. Por otra parte, dichos autores indican que en la frontera hispano-portuguesa se han establecido gradualmente estructuras de cooperación bilateral, aunque tímidamente. De hecho, hasta el año 2009, no se estableció una estructura de cooperación conjunta entre Extremadura y las dos regiones portuguesas fronterizas, y hasta el año 2010 no lo hicieron Andalucía, Algarve y Alentejo. Desde el año 2010, también existe la Macrorregión RESOE (Regiones del Sudoeste Europeo), compuesta por Galicia, la Región Norte de Portugal, Castilla y León y, desde enero de 2014, Asturias.

Por su parte, Navas Sánchez-Élez, M. V. (2020), ofrece una revisión cronológica de los enfoques históricos sobre la frontera hispano-portuguesa, junto con una exposición de las iniciativas contemporáneas. Destaca, al igual que nosotros, el impacto significativo de los Programas Europeos, incluyendo INTERREG, el respaldo de la Comisión Europea al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER, el Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza Portugal-España, las NUTS, y la creación de las Eurorregiones Alentejo-Centro y Extremadura, así como las cinco eurociudades proyectadas.

A través de la promoción de eurociudades se puede fomentar el empleo y aumentar los niveles de renta per cápita que, por lo general, en

estas zonas no suelen ser muy elevados, hechos que requieren el refuerzo de la cooperación transfronteriza a través de los distintos periodos de programación comunitaria y mediante el sustento económico para la cooperación territorial. No obstante, aún todavía, está por demostrar definitivamente el nivel de impacto, en la corrección de estos desequilibrios, de los fondos puestos en funcionamiento, ya que no existe una consistencia robusta y conclusiva del resultado de la auditoría de las diferentes técnicas evaluativas, tal y como ponen de manifiesto Esteban, M., Rodríguez, A., Moreno, J., Altuzarra, A. y Larrañaga, J. (2009).

## 2. PERÍODOS INTERREG (1990-2020)

La inminente perspectiva de integración de España y Portugal en la Comunidad Europea dio lugar a la necesidad de establecer una agenda común. Se estaba gestando el inicio de una nueva etapa, materializada en el Tratado de Amistad (noviembre de 1977). Este recién inaugurado escenario político coincidía con el fin de las dictaduras ibéricas y la institución de regímenes democráticos en ambos países. Entre finales de los setenta y comienzos de los ochenta, España y Portugal estrenaban negociaciones para su adhesión a la Unión Europea y, de forma paralela, implementaban reformas estructurales y procesos de descentralización político-administrativa. Todos estos esfuerzos culminaron con la consolidación del Estado de las Autonomías en España mientras que, en Portugal, el proyecto de regionalización quedó en un estado embrionario (Medina-García, E., 2021).

Hemos sintetizado las actuaciones más significativas a lo largo de la historia de INTERREG en este cuadro-resumen (ver tabla 1), elaborado sobre la base de varias fuentes.

**Tabla 1.**  
**Periodos INTERREG**

	INTERREG I	INTERREG II	INTERREG III	INTERREG IV	INTERREG V
Periodo temporal	1990-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020
Forma de gestión de los fondos	Nacional y territorializados	Nacional de forma individualista	Común y unilateral	Conjunta	Conjunta

Objetivo temático prioritario	Infraestructuras de transporte	Desarrollo socioeconómico	Infraestructuras y desarrollo rural	Competitividad y promoción del empleo	I+d+i
Mejora de las acciones transfronterizas	Superficial	Poco significativa	Notable	Óptima en cuanto a mayor cobertura geográfica	Óptima en cuanto a ampliación de espacio fronterizo hispano-luso beneficiado
Punto negativo	Poco predominio de acciones de mejora socioeconómica	Carencias en la aplicación de acciones transfronterizas y promoción del empleo	Obstáculos político-económicos seguían predominando	Menor porcentaje del total de la Cooperación Territorial dedicado a la transfronteriza	No se aplica de un modo tan prioritario como en INT. IV la promoción del empleo
Comunidad de Trabajo más favorecida	Galicia-Norte y Algarve	Galicia-Norte y Alentejo-Extremadura	Galicia-Norte y Castilla y León-Norte	Gestión conjunta	Gestión conjunta pero más proyectos en Galicia-Norte
Éxito del programa	Fructífero de cara al futuro	Mejorado con respecto al período anterior	Óptimo	Mejora a su predecesor	Notable

Fuente: elaboración propia con base en los trabajos de Domínguez Castro (2008) y Heredero de Pablos y Olmedillas Blanco (2009).

La evolución de la iniciativa INTERREG tuvo que enfocarse en el seguimiento de los progresos de cooperación en las áreas limítrofes. Se observa un aumento constante en la cooperación, a pesar de la notable influencia nacional en los programas INTERREG. No obstante, cabe mencionar que la mayor contribución, en términos financieros, se destinó a proyectos de infraestructura, evidenciándose una carencia reiterada de visiones estratégicas a largo plazo, una colaboración transfronteriza insuficiente y una participación limitada de los actores regionales y locales.

En esta línea, de Pablos, I. H. y Blanco, B. O. (2009) sostienen que la ejecución de los programas fue realizada principalmente por las autoridades nacionales, con poca coordinación y participación de las

autoridades locales y regionales. Subrayan la ausencia de alianzas sólidas, de una comunicación sostenida y de una cooperación efectiva.

Por otra parte, es apreciable la importancia, en número de proyectos financiados, del espacio Galicia-Norte de Portugal, a lo largo de los distintos periodos de programación. El trabajo de Blas, X. X. P. y Fabeiro, C. P. (2017) arroja luz en este sentido al mostrarnos cómo la perspectiva territorial de las relaciones fronterizas entre las regiones de Galicia y el Norte de Portugal ha evidenciado un marcado énfasis atlántico desde finales del siglo XVIII, fundamentado en las óptimas condiciones de las infraestructuras de comunicación costeras. Estas condiciones podrían haber sido, en buena parte, responsables de la definición de un eje comercial, cada vez más transitado, entre ambas regiones.

Uceda, J. M. y Vives, M. C. (2018), por su parte, indican que en las proximidades de la frontera con Galicia se ubican los fondos, concentrándose en los espacios de mayor urbanización a lo largo de la frontera, zonas donde destaca el dinamismo y la densidad poblacional en comparación con otras regiones de la frontera.

Fue precisamente tras la integración en la Comunidad Europea y en consonancia con las directrices de la iniciativa comunitaria INTERREG, cuando las instituciones regionales optaron por establecer la comunidad de trabajo Galicia-Norte de Portugal, en 1991, como un mecanismo de cooperación destinado a consolidar un espacio común. En 1992 se fundó el Eixo Atlántico del Noroeste Peninsular (eje que cuenta con la participación de las dieciocho principales ciudades de la eurorregión Galicia-Norte de Portugal y forma parte integral de la estrategia delineada en los Planes de Desarrollo Regional), con el propósito de establecer un área de cooperación transfronteriza a nivel municipal y ejercer influencia sobre los centros de decisión europeos. Factores culturales, lingüísticos, sociales, así como su historia compartida, han sido los detonantes de la cooperación transfronteriza y de la construcción de una eurorregión a finales de los 80 (Blas, X. X. P. y Fabeiro, C. P., 2017).

Y, precisamente, en el ámbito de la cooperación territorial entre las regiones fronterizas hispano-portuguesas, el Eixo Atlántico del Noroeste Peninsular se sitúa en la cúspide de la jerarquía. No obstante, es importante señalar, como advierte Blas, X. X. P. y Fabeiro, C. P. (2017), que se trata de un espacio común heterogéneo, especialmente por la desigual contribución de cada una de las regiones a la relación fronteriza y al comercio de cada una de las ciudades que lo conforman, siendo el eje interior el que ha colaborado en menor medida.

## 2.1 INTERREG I

El período de programación comunitaria INTERREG I tuvo su puesta en funcionamiento en 1990 y se desarrolló hasta 1993, siendo el período de programación más amplio ya que las acciones e iniciativas que sustentaban el programa siguieron activas y vigentes años después de finalizar dicho periodo, incluso complementándose con las directrices de periodos posteriores.

La principal iniciativa era reforzar a las regiones fronterizas a través de la cooperación entre los estados. Se plantearon una serie de objetivos temáticos tales como prevenir la desertización demográfica a ambos lados de la frontera, fomento de infraestructuras de transporte, impulso del turismo y del patrimonio histórico y cultural, promoción de las zonas industriales, etc.

La gestión de los fondos y aplicación del programa tuvo demasiada incidencia nacional, quedando un poco desplazados los organismos regionales y locales, los cuales se pretendía en un principio que fueran los administradores reales de los fondos. La gestión se realizó de forma territorializada, en detrimento de la gestión y en función de los intereses transfronterizos.

La cooperación aumentó y se produjeron avances, por lo que fue una iniciativa relativamente exitosa en el sentido de flujos económicos entre los dos lados de la frontera, pero aún era una iniciativa muy joven y subdesarrollada.

Como punto negativo, podemos mencionar que la inversión se centró demasiado en la mejora de infraestructuras y se dejó de lado el largo plazo en cuanto a acciones socioeconómicas, como supresión de las barreras sociales, mejora del producto, mercado laboral, productividad, etc.

Por otra parte, como señalan Baños, J. e Iglesias, A. (1995), en la cooperación transfronteriza comenzaba a evidenciarse, no sólo la necesidad de un incremento en las dotaciones con INTERREG II, sino una gran preocupación por las necesidades financieras que supusieran la futurible ampliación de la Unión Europea hacia los países del este.

El estudio de Calderón Vázquez, F. J. (2015), hace una revisión histórica, socioeconómica, jurídica y política de la frontera hispano-lusa en el contexto de las fronteras europeas y a tenor de la evolución de la política de cooperación transfronteriza dentro del marco de la política regional transfronteriza. Su evaluación cualitativa nos permite comprender



que los avances infraestructurales e institucionales han sido importantes o muy importantes, pero aún resta un amplio recorrido para alcanzar una mejor y mayor integración societaria.

**Tabla 2**  
**Cuadro financiero INTERREG I España y Portugal 1990-1993**

Política de Cohesión			INTERREG I			Cooperación Territorial				
Contribución UE (presupuesto total de los Fondos Estructurales)			Contribución UE			Contribución FEDER				
Es pa ña	Portug al	Total	Aportación total europea		INT I- A % para España	INT I- A % para Portugal	Total	Cooperación Transfronteriza	Cooperación Transnacional	Cooperación
14 ,2 00 mi ll ec us	9,200 mill ecus	69,000 mill ecus	1082 mill ecus		58.04 %	41.96 %	1,082 mill ecus			
			INTER REG I-A ESPAÑA	INTER REG I-A PORTUGAL						
			223.4 mill ecus	161.5 mill ecus						
Cooperación Transfronteriza										
INTERREG I-A España – Portugal 1990-1993										
Total aportación para cooperación transfronteriza ESP-PT										
FEDER otorgado										
384.9 mill ecus										
Presupuesto por objetivos temáticos										
								Inversión de las ayudas FEDER		
Carreteras de integración y articulación								290.41 mill ecus		
Agricultura y desarrollo rural								0.96 mill ecus		
Recuperación del patrimonio histórico								26.94 mill ecus		
Conservación de los recursos hídricos, saneamiento y apoyo a la industria y turismo								34.26 mill ecus		
Acciones de cooperación transfronteriza								30.41 mill ecus		
Gestión y acompañamiento								1.92 mill ecus		
Total								384.9 mill ecus		

*Fuente: elaboración propia con base en los trabajos de Domínguez Castro (2008) y Goulet (2008).*

Para comprender la magnitud que representaban los fondos comunitarios para la cooperación transfronteriza en nuestra frontera, hemos procedido a elaborar cinco cuadros financieros que abarcan los periodos comprendidos por las iniciativas comunitarias INTERREG.

Para analizar el periodo de 1990 a 1993 hemos diseñado el cuadro financiero INTERREG I (véase tabla 2), donde podemos apreciar el peso de los fondos estructurales referentes a la Política de Cohesión y la relevancia que adquieren en nuestro país. De los 69.000 millones de ecus (unidad monetaria común europea previa a la entrada en vigor del euro) de ayudas comunitarias totales de la Política de Cohesión, a España le corresponden 14.200 millones, siendo el país más beneficiado de estos fondos; Portugal cuenta con un montante de 9.200 millones, siendo también uno de los cinco países que más financiación ha obtenido.

La parte desglosada para la Cooperación Territorial de estos fondos de Cohesión alcanzó “una aportación comunitaria total de 1082 millones de ecus con la que se apostó por sectores como los transportes y comunicaciones, medio ambiente, turismo, desarrollo rural y formación” (Domínguez Castro, 2008: 14).

En este período, la asignación de los fondos para la cooperación territorial se realiza de forma conjunta (no se realiza una división monetaria del presupuesto en función de los objetivos, como sucederá en fases posteriores), en tres grandes bloques, a saber, la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional. Esta asignación en función de estas tres grandes agrupaciones comenzó con INTERREG II.

La frontera hispano-lusa recibe un total de 384,9 millones de ecus de ayudas comunitarias para la cooperación transfronteriza, quedando definida la distribución porcentual en un 58,04 % para España y un 41,96 % para Portugal. Castro, L. D., Vieira, E. y Ferreira, P. (2013) sostienen que el importe recibido obedece a la clasificación de estas regiones NUTS III como regiones fronterizas objetivo 1 (la recuperación económica de las regiones menos desarrolladas), según anexo del Reglamento 2052/88 (CEE), clasificación que se ha mantenido en el tramo 1990-2006 por la incapacidad de dichas regiones de alcanzar un PIB per cápita superior al 75% de la media de la UE durante ese período.

El territorio rayano distribuyó esta financiación en diversos objetivos, siendo las infraestructuras de transporte las mayores receptoras de fondos con 290,41 millones, mientras que las acciones reales dedicadas a la cooperación transfronteriza comprendieron 30,41 millones. De esta distribución, cogimos que se dio un enfoque individualista, en el sentido

de intentar conseguir objetivos independientes aplicando mejoras en función de los intereses y no concentrando los esfuerzos en acciones comunes para las dos partes colindantes a la frontera.

De hecho, España y Portugal se mantienen unidos a lo largo de la conocida “raia”, espacio caracterizado por su doble carácter, periférico y marginal, con un alto nivel de desempleo, de exclusión socioeconómica, de ausencia de infraestructuras, de diferencias culturales, así como, de fragmentación territorial (especialmente en zonas cercanas al Estrecho, donde además se suma la preocupación perentoria de la inmigración irregular) (Aliseda, J. M., Muñiz, M. P., & Flores, S. G., 2005).

## 2.2 INTERREG II

En el año 1994 se empieza a desarrollar INTERREG II y comienzan los primeros Gabinetes de iniciativa transfronteriza. Dicho período de programación se desarrolló hasta 1999.

Dicho programa se gestó con el propósito de fomentar la colaboración transfronteriza entre las regiones de ambos lados de la frontera (Espino, D. C., del Hoyo, J. J. G., Ordaz, F. G. y Galán, A. G., 2021). Este periodo se sustentó sobre la base de los éxitos que se produjeron en la aplicación de INTERREG I y, al mismo tiempo, se añadieron elementos adicionales que intentaban mejorar los efectos que resultaban de aplicar estas políticas.

La iniciativa INTERREG II integra las iniciativas INTERREG I y Regen, estructurándose sobre tres pilares fundamentales: la planificación y aplicación conjunta de programas de cooperación transfronteriza (capítulo A), el establecimiento de redes energéticas (capítulo B) y la colaboración transnacional en la ordenación del territorio (capítulo C). A través de estos capítulos, INTERREG II ha servido de apoyo financiero primario para proyectos colaborativos en diversas áreas temáticas, incluyendo empleo y desarrollo socioeconómico, medio ambiente, desarrollo rural, salud, educación y cultura (Espino, D. C., del Hoyo, J. J. G., Ordaz, F. G. y Galán, A. G., 2021). Fue un periodo más ambicioso, tanto en proyectos como en inversión disponible.

Siguió con su objetivo principal de reducir el “efecto barrera” y objetivos similares a los del primer periodo, pero hizo hincapié en otras materias relacionadas con problemas específicos de desarrollo socioeconómico, como mejora de cooperación empresarial entre PYMES.

En este periodo hay un descenso llamativo de las inversiones en el Algarve, siendo el Norte y el Alentejo los más favorecidos en este

intervalo. En contraposición, podemos mencionar la existencia de un cierto déficit de experiencia y rodaje en la aplicación de las políticas, por lo que la cooperación transfronteriza no aumentó todo lo potencialmente posible. En algunos proyectos siguió presente el carácter nacional en lugar del verdaderamente más transfronterizo. Y se advirtió una escasez de generación de puestos de empleo.

**Tabla 3**  
**Cuadro financiero INTERREG II España-Portugal 1994-1999**

Política de Cohesión			INTERREG I			Cooperación Territorial				
Contribución UE (presupuesto total de los Fondos Estructurales)			Contribución UE			Contribución FEDER				
España	Portugal	Total	Aportación total europea	INT I-A % para España	INT I-A % para Portugal	Total	Cooperación Transfronteriza	Cooperación Transnacional	Cooperación Interregional	
14,200 mill ecus	9,200 mill ecus	69,000 mill ecus	1082 mill ecus		58.04%	41.96 %	1,082 mill ecus			
			INTERR EG I-A ESPAÑA	INTERR EG I-A PORTUGAL						
			223.4 mill ecus	161.5 mill ecus						
Cooperación Transfronteriza	INTERREG I-A España – Portugal 1990-1993									
	Total aportación para cooperación transfronteriza ESP-PT									
	FEDER otorgado									
	384.9 mill ecus									
	Presupuesto por objetivos temáticos								Inversión de las ayudas FEDER	
	Carreteras de integración y articulación								290.41 mill ecus	
	Agricultura y desarrollo rural								0.96 mill ecus	
	Recuperación del patrimonio histórico								26.94 mill ecus	
	Conservación de los recursos hídricos, saneamiento y apoyo a la industria y turismo								34.26 mill ecus	
	Acciones de cooperación transfronteriza								30.41 mill ecus	
Gestión y acompañamiento								1.92 mill ecus		
Total								384.9 mill ecus		

Fuente: elaboración propia con base en los trabajos de Domínguez Castro (2008) y Goulet (2008).

Los fondos sobre los que se sustenta INTERREG II alcanzan los 168.000 millones de ecus, pertenecientes a la Política de Cohesión; correspondiendo a España 42.400 millones y a Portugal 18.200 millones (véase tabla 3). De esta financiación resulta la cuantía de la que dispone INTERREG II para financiar la cooperación territorial, 3.800 millones, repartiéndose dicha cifra entre:

- INTERREG IIA: se dedicaba a la cooperación transfronteriza con la mayor parte del presupuesto, un total de 2.565 millones de ecus.
- INTERREG IIB: centrada en completar las redes de energía del programa REGEN de INTERREG I, con un montante de 550 millones de ecus.
- INTERREG IIC: pensada para la cooperación transnacional, especialmente hacia la ordenación del territorio, con un total de 413 millones de ecus (Domínguez Castro, 2008: 20).

En este periodo la frontera luso-española fue la que recibió más financiación, con un total de 552 millones de ecus, de los cuales 491,94 fueron fondos comunitarios (con la distribución porcentual del 63,82% para España y 36,18% para Portugal). Las directrices de gestión de estos fondos establecían que ambos países deberían tener una misma propuesta de programa operativo.

Estos fondos destinados a la cooperación transfronteriza para el territorio hispano-luso fueron distribuidos de forma bilateral en ciertos objetivos temáticos. España contó con una cuantía mayor que Portugal, por lo que pudo diversificar de forma más eficaz los fondos y ejecutar de un modo óptimo los objetivos previamente planificados.

En el cuadro financiero (tabla 3) hemos recogido un desglose en función de cada objetivo temático en cada país y su financiación asignada de contribución pública nacional, fondos FEDER y el coste que supuso la aplicación de estas iniciativas.

En esta línea se manifiestan Espino, D. C., del Hoyo, J. J. G., Ordaz, F. G. y Galán, A. G. (2021) al indicar que, partiendo de una asignación de ayuda comunitaria estructural que supera los 3.000 millones de euros, la iniciativa comunitaria ha financiado, hasta la fecha, un considerable número de programas operativos. Concretamente, a través del primer capítulo de la iniciativa, se han financiado más de 50 programas operativos, de los cuales España participa en tres, resultado de los protocolos de cooperación firmados entre España, Portugal y Marruecos.

### 2.3 INTERREG III

Este periodo de programación comunitario tuvo lugar entre los años 2000 y 2006. Entre sus objetivos prioritarios, cabe mencionar: prestar respaldo económico a las regiones más desfavorecidas, fomentar las zonas industriales y rurales e impulsar el empleo. Estas pautas se encuadraron en las tres iniciativas de INTERREG III, tanto a nivel transfronterizo, transnacional como interregional.

Cuando resultaron aplicados los recursos financieros, se observó que la mayor parte de los fondos comunitarios europeos destinados a INTERREG III se dedicaron a la cooperación transfronteriza, con más del 62% de los recursos (véase tabla 4).

La mayor parte de fondos de INTERREG III A en España se destinaron a la frontera hispano-lusa (más del 73% de los recursos), por encima de la franco-española e hispano-marroquí. Hecho que corrobora de Pablos, I. H. y Blanco, B. O. (2009) al afirmar que efectivamente la asignación financiera más considerable fue destinada a la frontera hispano-lusa y que dicha distribución estuvo condicionada por las características geográficas y socioeconómicas particulares de dicha región limítrofe, todas ellas comprendidas dentro del objetivo 1. Esta asignación destacó la creciente preocupación de la Unión Europea respecto a los desafíos persistentes que afectaban a las zonas fronterizas, con el objetivo de superar las barreras existentes en ambos lados de la frontera.

Los resultados de esta iniciativa fueron bastante satisfactorios, especialmente en términos transfronterizos y transnacionales, pero ciertos campos quedaron pendientes de mejora. Las barreras sociales seguían siendo un impedimento para que los resultados fueran más eficientes.

En nuestro caso, el seguimiento de la cooperación transfronteriza entre España y Portugal se realizó a través de las comunidades de trabajo y de los Gabinetes de Iniciativa Transfronteriza. Entre las primeras, se organizaron las siguientes: Galicia-Norte, Castilla y León-Norte, Castilla y León-Centro, Extremadura-Centro-Alentejo y Andalucía-Alentejo-Algarve. Las comunidades de trabajo se desarrollaron de un modo metafórico, es decir, la mayor parte de las iniciativas y la promoción de eurociudades se desarrollaron en la zona norte, por lo que a rasgos prácticos se puede considerar que se recibieron unos fondos conjuntos para la frontera, aunque se aplicaron de modo más firme en el norte peninsular. Quizá por ello algunos autores, como Covas (2017), más allá de esta distribución territorial inicial de las regiones en las diferentes comunidades

de trabajo, abogaban por la constitución de una euroregión en el Suroeste Ibérico Peninsular que, aunque pudiese tener sentido en términos geopolíticos y geoeconómicos, no ha terminado cuajando institucionalmente (Covas, A. y Ramos, A., 2017).

Sin embargo, el área de interrelación eurorregional que se ha seguido manteniendo ha sido la de Alentejo, Extremadura y Centro. Encontramos una mayor caracterización socioeconómica de la época en el trabajo publicado por Rosales, I. R., Fernando, L. y Cano, M. Y. (2006). Y, en este mismo sentido, pero con una visión más omnicompreensiva en el conjunto de la Unión Europea, se expresan Baños, J. e Iglesias, A. (1995).

**Tabla 4. INTERREG III**  
**Cuadro financiero INTERREG III España-Portugal**  
**2000-2006**

Política de Cohesión			INTERREG III				Cooperación Territorial			
Contribución UE			Contribución UE				Contribución FEDER			
Es pa ña	Portugal	Total	Aportación total europea		TERR EG III- A % para Españ a	TERRE G III-A % para Portugal	Total	Cooperación Transfronteriz a	Cooperación Transnacional	Cooperación Interregional
37, 7 44 mil l €	16,124 mil €	126,693 mil €	5830 mill €		63.89 mil €	36.11 mil €	5830 mil €	3600 mil €	1740 mil €	490 mil €
			España (montan te de los program as en los que está involucr ado)	Portugal (montante de los programas en los que está involucrado)						
			1620.4 mil €	1415 mil €						
Cooperación Transfronter iza			INTERREG III-A España – Portugal (2000-2006)							
			Total aportación para cooperación transfronteriza ESP-PT							
			FEDER otorgado				Inversión total en el territorio			
			823 910 103 €				1 098 671 689 €			
			Presupuesto por objetivos temáticos							
			Contribución publica total							
			Dotación de infraestructuras, ordenación y desarrollo rural del espacio transfronterizo				370,172,409 mill €			
Valorización, promoción y conservación ambiental y de los recursos patrimoniales y naturales				363,208,432 mill €						

Desarrollo socioeconómico y promoción de la empleabilidad	245,785,777 mill €
Promoción de la cooperación e integración social e institucional	95,816,470 mill €
Asistencia técnica	23,688,601 mill €
Total	1,098,671,689 mill €

*Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de Interreg: European Territorial Co-operation.*

El presupuesto comunitario del periodo 2000-2006 (véase tabla 4), destinado a la Política de Cohesión comprendía un montante de 126.693 millones de euros, de los cuales, al territorio hispano le correspondieron 37.744 millones y al territorio luso 16,24 millones. Para la cooperación territorial englobada bajo el programa INTERREG correspondieron 5.830 millones, tan sólo el 4,6 %. Cifra bastante escasa si tenemos en cuenta que el presupuesto comunitario de INTERREG III es el pilar sobre el que se articulan las tres actuaciones fundamentales de la cooperación territorial, las cuales recibieron 3.600 millones para cooperación transfronteriza, 1.740 para cooperación transnacional y 490 para cooperación interregional.

Hemos realizado una búsqueda exhaustiva en la que podemos observar el montante total que corresponde a los estados ibéricos, de todos los programas de cooperación territorial de los que son partícipes (véase tabla 4).

Profundizando sobre la cooperación transfronteriza en la Raya Ibérica, hemos estructurado la parte inferior del cuadro en función de la inversión en el territorio y la parte correspondiente de financiación comunitaria. Según Domínguez Castro (2008), la frontera hispano-lusa obtuvo un montante de 824 millones de euros de fondos europeos, recibidos bajo la tipología de fondos FEDER, con una previsión de asignación a España del 63,89% y a Portugal del 36,11%.

Por último, se muestra un desglose de la inversión total en función de los objetivos temáticos, poniendo de manifiesto una clara prioridad de la inversión en actuaciones relacionadas con el desarrollo de infraestructuras y el medio ambiente; quedando relegado a un segundo plano la mejora del desarrollo socioeconómico, factor fundamental a la hora de lograr una cooperación transfronteriza real.

El cambio de criterio para la redistribución de los fondos de la cooperación transfronteriza, una vez verificada la ampliación hacia los estados del este, perjudica a las regiones fronterizas de España y Portugal



que son menos pobladas, esto constituye un hándicap por la carencia de la disponibilidad de fondos suficientes para ahondar en el proceso de integración social, económica y política de algunas de las fronteras más antiguas de Europa y más necesarias de ser borradas. En este sentido se revelan las principales conclusiones del trabajo de Huet, P. G. D., Soler, M. M. y Domènech, M. E. C. (2009).

## **2.4 INTERREG IV**

Entre los años 2007 y 2013 se siguieron una serie de directrices comunitarias para el siguiente periodo de programación de Cooperación Territorial Europea, INTERREG IV, contextualizadas por los objetivos de la Política de Cohesión en estos años. Pero, según Heredero de Pablos y Olmedillas Blanco (2009), además de la consolidación de la convergencia social y económica propuesta en la Política de Cohesión, se afrontan nuevos retos originados por la internacionalización de las economías dentro del territorio europeo.

En este periodo hay una cierta disminución en la prioridad sobre los objetivos que previamente se venían ejecutando. Se desarrolla un nuevo sistema de funcionamiento relacionado con el crecimiento de las regiones menos desarrolladas y la generación de puestos de empleo.

Se nos antoja relevante señalar la escasa importancia que sigue manteniendo la cooperación territorial (2,5 % de la Política de Cohesión).

Por lo que concierne a la Cooperación Territorial, aunque ocupe un segundo plano en cuanto a las actuaciones de la Política de Cohesión, sus objetivos de carácter económico, demográfico, empresarial, etc, siguen siendo una prioridad para las regiones fronterizas menos desarrolladas y periféricas. Se produce en este periodo una fusión de los éxitos obtenidos en periodos de programación anteriores, hecho que propicia una versión mejorada de INTERREG III.

Se reduce el porcentaje de la dotación de fondos que recibirá España vía cooperación transfronteriza. En el periodo anterior la cooperación transfronteriza representaba más del 64% del total asignado a España, mientras que para el actual periodo apenas supera el 49% (véase tabla 5).

En cuanto a los programas transfronterizos de los que es partícipe España, el que presenta una significatividad mayor es el POCTEP (Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal). Dicho programa promueve el desarrollo de las zonas fronterizas entre

España y Portugal, es decir la Raya Ibérica, fomentando la cooperación socioeconómica y la consecución de los cinco objetivos prioritarios.

Este Programa permite aprovechar los resultados de las iniciativas que se han venido desarrollando desde 1990, a las que se han incorporado progresivamente otros sectores como el turismo, servicios sociales, medio ambiente, innovación tecnológica, sanidad, educación o cultura.

Abarca un territorio compuesto por diecisiete NUTS III fronteras, territorio que constituirá su ámbito básico de aplicación.

El Programa se estructura en cinco áreas de cooperación, respetando así las particularidades de los territorios de la mayor frontera interior de la Unión Europea: Galicia / Norte de Portugal, Castilla y León / Norte de Portugal, Castilla y León / Centro de Portugal, Extremadura / Centro / Alentejo y Andalucía / Alentejo / Algarve.

En cuanto a actuaciones, el Programa se estructura en 4 ejes prioritarios fundamentales: competitividad y mercado de trabajo; medio ambiente; comunicabilidad geográfica e integración socioeconómica; y, aparte, una pequeña dotación para asistencia técnica.

**Tabla 5. INTERREG IV  
Cuadro financiero INTERREG IV España-Portugal (POCTEP) 2007-2013**

Política de Cohesión			INTERREG IV			Cooperación Territorial			
Contribución UE			Contribución UE			Contribución FEDER			
España	Portugal	Total	Aportación total europea	% participación en España INTERREG	% participación Portugal	Cooperación Transfronteriza	Cooperación Transnacional	Cooperación Interregional	
35,217 mill	21,511 mill	347,410 mill €	8723 mill		11.26%	8.25%	5600 mill	1800 mill	445 mill
			España (montante de los programas en los que está involucrado)	Portugal (montante de los programas en los que está involucrado)					
			982,5 mill	719,5 mill					

Cooperación Transfronteriza	INTERREG IV-A España – Portugal POCTEP (2007-2013)		
	Total aportación para cooperación transfronteriza ESP-PT		
	FEDER otorgado	Inversión total en el territorio	
	267.4 mill.	359.33 mill	
	Presupuesto por objetivos temáticos		
		Contribución pública total (€)	Ayudas FEDER (mill €)
	Cooperación y gestión conjunta para el fomento de la competitividad y promoción del empleo	132,595,837	93.63
	Cooperación y gestión conjunta en medio ambiente, patrimonio y entorno natural	109,679,724	76.754
	Cooperación y gestión conjunta en accesibilidad y ordenación territorial	52,146,818	56.17
	Cooperación y gestión conjunta para el fomento de la cooperación e integración económica y social	35,644,228	22.80
Asistencia técnica al proceso de cooperación transfronteriza	15,495,142	13.17	
Total	345,561,749	267.4	

*Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de Interreg: European Territorial Co-operation (2015).*

El cuadro financiero elaborado para el cuarto periodo de programación analizado (véase tabla 5) sigue la estructura de los anteriores, diferenciando en función de los presupuestos para cada actuación, partiendo del presupuesto de la Política de Cohesión y desgranando para las distintas ramas diferenciadas de la cooperación territorial.

Queda constancia, en primer lugar, del montante total correspondiente a España y Portugal; en segundo lugar, de lo que comprenden los programas en los que se encuentran involucrados; y, por último, de los términos porcentuales de participación. Asimismo, se realiza el análisis unilateral de la cooperación transfronteriza en la Raya.

Procedemos a realizar el análisis general de una forma sintética: los fondos comunitarios para INTERREG IV son financiados a través del FEDER, con un presupuesto aportado de más de 8700 millones de euros (2,5% del total de la Política de Cohesión) para prestar apoyo económico a tres tipos de cooperación: transfronteriza (con una dotación del 1,5% del

FEDER); transnacional (con una dotación del 0,5%); e interregional (con una dotación del 0,1%) (Herdero de Pablos y Olmedillas Blanco, 2009).

Según Herdero de Pablos y Olmedillas Blanco (2009), la financiación para la cooperación territorial europea que ha recibido España alcanza los 559 millones de euros que equivalen al 6,41% de los fondos europeos totales para esta iniciativa. Este término porcentual es un indicador un tanto ambiguo, ya que de modo indirecto refleja que España recibe un porcentaje de fondos no excesivamente elevado por lo que su situación socioeconómica, a primera vista, puede no presentar tantas carencias pero, observando el conjunto de países europeos, se encuentra por debajo de la media europea en cuanto a desarrollo, hecho que indica una clara evidencia de necesaria continuidad en el soporte financiero para que sigan fructificando las regiones fronterizas y periféricas.

Otra evidencia clara de necesidad de financiación en el territorio hispano es el porcentaje de fondos de la Política de Cohesión que presentan respecto al total europeo. Tan solo los fondos españoles suponen el 10.14% siendo uno de los países por debajo de la media y correspondiéndole tan solo el 0.16% para la cooperación territorial en España del total de la Política de Cohesión europea.

En este periodo nace el POCTEP, en relación a la cooperación transfronteriza. Herdero de Pablos y Olmedillas Blanco (2009) establecen que este programa, en cuanto a dotación económica se refiere, es el más relevante de todos en los que participa España en el marco de la cooperación territorial europea al representar el 3,1% del total de la dotación comunitaria destinada a este gran objetivo. El eje prioritario destinado a la gestión conjunta para el fomento de la competitividad y la promoción del empleo se configura como el eje de mayor importancia al ser dotado con unos fondos equivalentes a más del 35% del total de los recursos; actuación coherente con los nuevos objetivos de la Política de Cohesión.

## 2.5 INTERREG V

En el año 2014 comienza a desarrollarse el funcionamiento de INTERREG V, periodo de programación que tendrá una duración hasta el año 2020.

En concordancia con la nueva planificación de la Política de Cohesión Europea 2014-2020 y los objetivos fijados, INTERREG ha sufrido algunas reformas estructurales para corregir las deficiencias que no resultaron

subsanales en el periodo anterior y lograr un impacto más significativo y eficaz para las regiones que son objeto de recepción del presupuesto asignado a este programa.

El quinto período de INTERREG se basa en once prioridades de financiación a través del FEDER, como son medio ambiente, investigación e innovación, competitividad empresarial, fomento del empleo, etc. Sesenta programas son de carácter transfronterizo, ejecutados a lo largo de treinta y ocho fronteras interiores de la UE.

Presentación 2014-2020 se desarrolló en el territorio de nuestra frontera durante estos años. El Espacio Transfronterizo de España-Portugal se amplía a los límites establecidos en el periodo anterior. Se conforma por treinta y seis NUTS III pertenecientes a ambos países, asegurando la continuidad de las zonas establecidas previamente en el primer POCTEP. El espacio está organizado en seis áreas de cooperación: Galicia / Norte de Portugal, Norte de Portugal / Castilla y León, Castilla y León / Centro Portugal, Centro / Extremadura / Alentejo, Alentejo / Algarve / Andalucía y plurirregional.

En referencia a Presentación 2014-2020, la continuación de los periodos de programación comunitaria, en este caso POCTEP 2014-2020, son el efecto de los satisfactorios resultados que, desde 1989, ha supuesto la cooperación en la línea fronteriza entre ambos países. Presentación 2014-2020, actúa en cinco grandes ámbitos u objetivos temáticos:

- Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.
- Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas.
- Fomentar la adaptación al cambio climático y promover el aumento de resiliencia territorial para los riesgos naturales transfronterizos.
- Proteger y promover el medio ambiente y la eficiencia de los recursos.
- Mejora de la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública.

**Tabla 6. INTERREG V  
Cuadro financiero INTERREG V España-Portugal (POCTEP) 2014-2020**

Política de Cohesión			INTERREG V			Cooperación Territorial				
Contribución UE			Contribución UE			Contribución FEDER				
España	Portugal	Total	Aportación total europea		NT V-A % para España	INT V-A % para Portugal	Total	Cooperación Transfronteriza	Cooperación Transnacional	Cooperación Interregional
28,600 mill	25,900 mill	351,800 mill €	10,100 mill €		75.7%	24.3%	10,100 mill €	6600 mill €	2100 mill €	500 mill €
			España (montante de los programas en los que está involucrado)	Portugal (montante de los programas en los que está involucrado)						
			1631.2 mill	1441.9 mill						
<i>INTERREG V-A España – Portugal (POCTEP) 2014-2020</i>										
Total aportación para cooperación transfronteriza ESP-PT										
FEDER otorgado							Inversión total en el territorio			
320,505,054,83 €							427,731,653,21 €			
Presupuesto por objetivos temáticos										
							Coste		Ayudas FEDER	
Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación							127,563,160		95,672,370	
Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas							106,458,712		79,844,034	
Promover la adaptación al cambio climático en todos los sectores							51,886,245		38,914,684	
Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos							126,531,910		94,898,932	
Mejora de la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública							45,991,315		34,493,486	
Asistencia Técnica							25,819,035		21,946,180	
Total							484,250,377		365,769,686	

*Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de Interreg: European Territorial Co-operation (2015).*

En este periodo de programación (véase tabla 6) observamos una mayor cuantía presupuestaria para la Política de Cohesión, y por consiguiente para los fondos INTERREG en los que la cuantía que se dedica a la cooperación transfronteriza resulta algo más preeminente, quedando la cooperación interregional insuficientemente presupuestada y con un crecimiento cuantitativo bastante escaso.

En este periodo, tanto España como Portugal, tienen una participación muy similar en los programas de cooperación territorial europea. El más significativo resulta ser otra vez el POCTEP, programa transfronterizo dedicado a la Raya Ibérica, el cual cuenta con un montante presupuestario de más de 320 millones de euros.

Hemos procedido a realizar un desglose por el coste que supuso cada objetivo temático y las ayudas FEDER que les fueron correspondidas. En este periodo el medio ambiente seguía teniendo un protagonismo bastante notable, pero se adhirieron con bastante significatividad en cuanto a fondos empelados la I+d+i y la competitividad empresarial.

No obstante, en algún momento determinado, habrá que terminar tomando en cuenta que la institucionalización administrativa del área fronteriza no sólo ha sufrido ampliaciones que podrían ser indeseables (transitando desde los municipios hasta las NUTS III e incluso las NUTS II, sino que, por propia naturaleza, la definición del espacio geoeconómico transfronterizo es flexible e incluso para distintos tipos de actividades y relaciones económicas (véanse en este sentido las reflexiones de Almonte, J. M. J. y García, F. J. P. (2017).

## **2.6. Nueva Política de Cohesión 2021-2027**

Meses antes del final de INTERREG V ya se venían trazando propuestas y haciendo bocetos sobre la estructura que tendría el nuevo periodo de programación comunitario para la Política de Cohesión y la cooperación territorial. Se propusieron nuevas directrices para la nueva Política de Cohesión que comenzaría en 2021, con una especial atención y tentativas de reforma a la cooperación territorial, que contaría con cinco tipos de cooperación: transfronteriza, transnacional, ultraperiférica, interregional e innovación interregional.

En 2020 se alcanzó un acuerdo sobre el montante de fondos comunitarios a largo plazo para el período 2021-2027. El Consejo Europeo propuso asignar 7.930 millones de euros a la cooperación territorial europea.

Los objetivos primordiales de INTERREG se seguirán aplicando y mantendrán su objetivo prioritario de eliminar los obstáculos transfronterizos: además de financiar la cooperación interregional, se pretende apoyar los proyectos de innovación interregionales. Algunos de los obstáculos encontrados en investigaciones recientes por parte de la propia Dirección General Regional han sido las todavía persistentes dificultades en el transporte, los horarios diferentes, la falta de interoperabilidad de los servicios digitales conjuntos, el desentendimiento aún generado por cuestiones idiomáticas, las promulgaciones legislativas estatales sin medición del potencial impacto negativo sobre la frontera, así como las diferentes y persistentes disparidades económicas que se manifiestan en distintos costes de la vida, disimilares condiciones residenciales y dificultades para la homologación equitativa y legislativa del empleo y su salarización justa y digna. Verschelde, N. y Ferreira, R. (2019) recogen el diseño, la realización y los resultados de este estudio.

Las regiones con potencial de "especialización inteligente", es decir, existencia de posibilidades para la transformación económica y la diferenciación a través de la innovación aprovechando los recursos locales y las ventajas comparativas, recibirán apoyos financieros en sectores prioritarios.

La cooperación interregional y transfronteriza se verá facilitada por la nueva posibilidad de que una región utilice parte de su propia asignación para financiar proyectos en cualquier lugar de Europa, conjuntamente con otras regiones. La nueva generación de programas de INTERREG pretenderá ayudar a los Estados miembros a superar los obstáculos transfronterizos y a desarrollar proyectos conjuntos.

En definitiva, la nueva política de cohesión de la UE debe responder categóricamente a las necesidades y características del territorio, así como a los desafíos geográficos y oportunidades de regiones y ciudades. De ahí el papel fundamental de la dimensión territorial a fin de asegurar el bienestar socioeconómico, la cooperación, la interacción y conexión entre ciudades de distinto tamaño y zonas rurales colindantes (Urteaga, E., 2011).

## CONCLUSIONES

Una vez obtenidos los distintos resultados en función de los objetivos propuestos en los epígrafes anteriores, procedemos a la enunciación de las diferentes conclusiones de nuestro estudio:



Lo primero que advertimos es una escasa distribución de fondos destinados a la cooperación territorial dentro del total de la Política de Cohesión, pero centrándonos en la financiación por estados miembros podemos extraer conclusiones bastante llamativas y contundentes. Cabe destacar que los países que reciben más fondos son los más desarrollados socioeconómicamente dentro del continente europeo, a saber, Alemania, Francia y Reino Unido. Inferimos que este desequilibrio obedece al hecho de que la reducción de disparidades económicas representa sólo una parte del conjunto de medidas destinadas a la cooperación territorial. Estos países revelan un interés preferente por promover un desarrollo equilibrado del territorio y todo ello unido a la creación de condiciones que garanticen la igualdad de oportunidades para cada ciudadano en todo el territorio, así como el acceso equitativo al sistema educativo. Aspectos que quedan de manifiesto tanto en la Constitución alemana como en la legislación francesa, aunque se materialicen en políticas nacionales diferentes en virtud de sus distintas estructuras político-administrativas, características culturales propias y, en definitiva, su propia historia. Precisamente, el proceso de construcción europea aboga por la convergencia de los distintos modelos nacionales.

España recibe fondos por encima de la media, pero no en cuantía tan elevada como estos anteriores. Por otro lado, nuestro país vecino, al otro lado de la frontera, recibe una cuantía bastante por debajo de la media. El carácter periférico y marginal de ambos países, junto a un fuerte retraso económico, sitúan a ambos países entre los más rezagados de la Unión.

Uno de los resultados que debemos analizar es la evolución del volumen de fondos de los distintos periodos INTERREG. El crecimiento más elevado que observamos es del primer periodo al segundo, en el que los fondos aumentan más del triple su volumen financiero. Las fronteras españolas, junto con Portugal, conforman una de las regiones limítrofes con menor desarrollo socioeconómico de Europa. Este hecho ha favorecido que España sea uno de los países más beneficiados por la política regional europea, especialmente en lo concerniente a cooperación transfronteriza y transnacional.

En los primeros años de INTERREG la aplicación de fondos sobre nuestra frontera era algo dispar, siendo los grandes beneficiados la comunidad de trabajo Galicia-Norte y el Algarve. Con el comienzo de INTERREG II comienzan a organizarse, de un modo más sistematizado, las partidas presupuestarias; aun así, resultan ser Galicia-Norte y Alentejo-Extremadura las principales comunidades de trabajo en cuanto a recepción

de inversiones. Durante la implantación de INTERREG III, Galicia-Norte y Castilla León-Norte proyectan la mayor significatividad. Las inversiones han tenido como eje la construcción de infraestructuras de interés común, especialmente aquellas relacionadas con la accesibilidad de territorios fronterizos. Mejoras que han propiciado y enriquecido relaciones comerciales entre las regiones implicadas. Esta mayor significatividad, en términos cuantitativos, se asocia directamente con la necesidad de vertebrar y conectar los principales puertos marítimos, aeropuertos y ciudades que conforman el Eje Atlántico.

Y, por último, sintetizamos las actuaciones más significativas a lo largo de la historia de INTERREG. El primero de los períodos, INTERREG I, ha apostado fundamentalmente por el fortalecimiento de las regiones fronterizas a través de la cooperación entre los estados. El segundo período, INTERREG II, más ambicioso, tanto en proyectos como en inversión disponible, no ha perdido de vista el objetivo principal de reducir el “efecto barrera” ni las metas propuestas en el primer periodo, sin embargo, ha puesto el acento en otras materias relativas al desarrollo socioeconómico, como la mejora de la cooperación empresarial entre las PYMES. El tercero de los periodos, INTERREG III, contempla, entre sus objetivos prioritarios, ofrecer respaldo económico a las regiones más desfavorecidas, fomentar las zonas industriales y rurales e impulsar el empleo. INTERREG IV, el cuarto de los períodos, afronta nuevos desafíos derivados de la internacionalización de las economías dentro del territorio europeo. Todo ello sumado a la consolidación de la convergencia social y económica propuesta en la Política de Cohesión. Y en el último periodo, INTERREG V, las partidas presupuestarias más nutridas fueron la I+d+i y las actuaciones medioambientales, con un predominio de proyectos en Galicia- Norte de Portugal.

A lo largo de su evolución, el programa INTERREG ha ido adaptando sus prioridades a las necesidades cambiantes de las regiones. En líneas generales, se observa una inclinación inicial por promover la convergencia económica y social dentro de la UE, poniendo el foco en las regiones menos desarrolladas. Posteriormente, se han ido incorporando paulatinamente objetivos medioambientales y de sostenibilidad, de forma paralela a la preocupación creciente por estas cuestiones. Los cambios en el panorama económico global, protagonizados por la innovación, la competitividad, la investigación, el desarrollo tecnológico, la digitalización y el emprendimiento, también han motivado un cambio de paradigma en la distribución de los fondos comunitarios. Otras partidas

que han ido ganando terreno, dentro del programa INTERREG, han sido la migración, la seguridad y la salud pública, entre otros. Temas cruciales que requieren de un abordaje interregional para lograr soluciones conjuntas.

Por su parte, la Política de Cohesión encara desafíos actuales, como es el crecimiento inteligente mediante el estímulo a la innovación, la digitalización y la competitividad en los sectores empresariales e industriales. La transición verde, orientada hacia la consecución de una economía sostenible y de baja emisión de carbono, promoviendo la conservación del medio ambiente, también forma parte de sus objetivos prioritarios. El fomento de la cohesión social, unido al objetivo de inclusión social mediante la mejora del acceso a oportunidades laborales, educativas y de formación de calidad son también ejes prioritarios de esta política. Sin olvidar la inversión en infraestructura eficiente y sostenible, priorizando el transporte, la energía y la infraestructura digital para mejorar la conectividad y la sostenibilidad.

### BIBLIOGRAFÍA

- Aliseda, J. M., Muñiz, M. P., y Flores, S. G. (2005). “La iniciativa comunitaria INTERREG III en España”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (39), 267-284.
- Almonte, J. M. J., y García, F. J. P. (2017). “Evolución de los límites de la frontera luso-española en los programas transfronterizos. Reflexiones y propuestas”. In *Comercio Internacional: Una perspectiva regional* (p. 16). Universidad Pablo de Olavide.
- Calderón Vázquez, F. J. (2015). “Repasando la frontera hispano-portuguesa: Conflicto, interacción y cooperación transfronteriza”. *Estudios fronterizos*, 16(31), 65-89.
- Castro, L. D., Vieira, E., y Ferreira, P. (2013). “La gestión de la solidaridad europea: los programas INTERREG en la región fronteriza Galicia-Norte de Portugal”. *RUE: Revista universitaria europea*, (18), 83-101.).

- Covas, A. y Ramos, A. (2017). “A cooperação transfronteiriça no Sudoeste peninsular: Um ensaio de meso-prospectiva”. *Polígonos. Revista de Geografia*.
- De Blas, X. X. P., y Fabeiro, C. P. (2017). “La Euroregión Galicia-Norte de Portugal y los modelos de cooperación transfronteriza”. *Polígonos: Revista de geografía*, (29), 11-35.
- De la Macorra Cano, L. F. (2005). “Caracterización socioeconómica de la Raya Ibérica. En Economía de las Comunidades Autónomas: la Raya Ibérica: centro-sur”. *Revista de Estudios Extremeños*, Badajoz (España), 61 (1), pp. 15-30.
- De Pablos, I. H. (2003). “Luces y sombras de la iniciativa comunitaria INTERREG”. In *La economía regional en el marco de la nueva economía* (pp. 225-234). Servei de Comunicació i Publicacions.
- De Pablos, I. H., y Blanco, B. O. (2009). “Las fronteras españolas en Europa: de INTERREG a la cooperación territorial europea”. *Investigaciones Regionales= Journal of Regional Research*, (16), 191-215.
- Domínguez, L. (2008). “La cooperación transfronteriza entre Portugal y España (1990-2006)”. *Las estructuras de cooperación*, 13-48.
- Espino, D. C., del Hoyo, J. J. G., Ordaz, F. G., y Galán, A. G. (2021). “Cooperación transfronteriza España-Portugal (INTERREG II): Participación de la Junta de Andalucía en el tramo regional Andalucía-Algarve”. (Vol. 48). *Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva*.
- European Commission-Interreg (European Territorial Co-operation) (2015), “Interreg: European Territorial Co-operation”, European Commission, <<https://acortar.link/inPUJW>>, 13 de enero de 2021.
- Galarza, M. E., Álvarez, A. R. y Moreno, J. (2009). “La evaluación de la Política Regional Europea. Análisis empírico de las metodologías aplicadas”. *Investigaciones Regionales= Journal of Regional Research*, (14), 157-184.

- Herederero de Pablos, M. I. y Olmedillas Blanco, B. (2002). “La política estructural comunitaria y la iniciativa comunitaria INTERREG en el horizonte de la ampliación de la Unión Europea”.
- Huet, P. G. D., Soler, M. M. y Domènech, M. E. C. (2009). “La nueva cooperación territorial transfronteriza y sus implicaciones para España”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 13(32), 121-150.
- López-Davalillo Larrea, J. (2015). “Las eurociudades rayanas: Tui/Valença, Verin/Chaves, Badajoz/Elvas; Ayamonte/Sto Antonio Vilareal”. *Espacio Tiempo y Forma. Serie VI, Geografía*, 8, 131-167.
- Medina-García, E. (2021). “La cooperación transfronteriza entre España y Portugal en perspectiva”. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 53(209).
- Morata, F. (2010). “Euroregions i integració europea”. *Documents d'anàlisi geogràfica*, 56(1), 0041-56.
- Navas Sánchez-Élez, M. V. (2020). “Aproximación a los estudios de la frontera hispano-portuguesa”. *Études romanes de Brno*. 2020, vol. 41, edición. 1, págs. 41-60
- Puentes, M. J. M. (2003). “El Tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 7(15), 717-740.
- Rosales, I. R., Fernando, L. y Cano, M. Y. (2006). “Área transfronteriza Alentejo, Extremadura y Centro. Situación socioeconómica y perspectivas”. *Revista de estudios extremeños*, 62(3), 1145-1166.
- Salgado, A. R. (2010). “La cooperación transfronteriza y sus consecuencias: hacia la reestructuración territorial en Europa”. *Investigaciones Regionales= Journal of Regional Research*, (18), 141-154.
- Santamaría, J. M. T. y González, R. C. L. (2014). “Estrategias para cuestionar el control central del espacio estatal. Acción exterior y

cooperación transfronteriza”. *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 18.

Sobrido-Prieto, M. (2004). “El Tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial”.

Torres, J. B. y Suárez, A. I. (1995). “La Política regional europea y la cooperación transfronteriza. Los Programas INTERREG”. *Revista de Estudios Regionales*, 2, 181-212.

Uceda, J. M. y i Vives, M. C. (2018). “Actores y proyectos transfronterizos en las fronteras ibéricas: análisis comparativo a partir de INTERREG IV-A”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (78), 154-179.

Urteaga, E. (2011). “Modelos de ordenación del territorio en Europa: Francia, Alemania y Reino Unido”. *Estudios geográficos*, 72(270), 263-289.

Verschelde, N. y Ferreira, R. (2019). “Experiencias de cooperación transfronteriza en la Unión Europea y su impacto a nivel regional”. *Gordon, BL and Guillermo Ramírez, M. La cooperación transfronteriza para el desarrollo*, Catarata, Madrid.