

Esther Gamero Ceballos-Zúñiga

ANALISIS DE LAS RELACIONES TRANSFRONTERIZAS Y TRANSNACIONALES EN EL SISTEMA DE CIUDADES DE EXTREMADURA

INDICE

- 1. PRESENTACIÓN**
- 2. ANALISIS DE LAS RELACIONES TRANSFRONTERIZAS COMARCALES.**
- 3. ANALISIS DE LA RELACIONES TRANSFRONTERIZAS EN EL SISTEMA DE CIUDADES DEL SUDOESTE EUROPEO.**
- 4. CONCLUSIONES GENERALES**

1. PRESENTACIÓN

El proyecto de cooperación transnacional denominado “Proyecto Marco del Sistema Urbano del Sudoeste Europeo”. Ha permitido disponer de un escenario de reflexión que da cabida tanto a las relaciones transfronterizas y transnacionales, como a la aplicación de las recomendaciones de la Estrategia Territorial Europea en relación con las ciudades.

El objeto del presente informe consiste en analizar las relaciones transfronterizas en Extremadura y Portugal y las oportunidades de las ciudades extremeñas en el Sistema de Ciudades del Sudoeste Europeo.

Cada uno de esos epígrafes tiene el siguiente contenido:

a) Análisis de las relaciones comarcales transfronterizas hispano-portuguesas.

Este análisis pone de manifiesto las analogías y diferencias sustantivas que se registran entre las características socioeconómicas y las dinámicas de las ciudades de uno y otro lado de la frontera, así como la identificación de morfoestructuras en los dos ámbitos.

A partir de la caracterización de estas ciudades y de la identificación de sus subestructuras, se realiza un análisis de las relaciones potenciales sobre base cualitativa. A este análisis se le incorpora la base cuantitativa de la que se ha podido disponer.

b) Oportunidades de Extremadura en las relaciones del sistema de ciudades del sudoeste europeo.

Este análisis versa sobre dos componentes bien diferenciados:

- El potencial de desarrollo funcional urbano de las ciudades extremeñas en el eje Lisboa-Madrid.
- El potencial de desarrollo de actividades vinculadas a la red de ciudades medias y a la red complementaria relacionadas con la demanda de espacios de ocio en el Sudoeste Europeo.

Para el primer componente (Eje Madrid-Lisboa) se identifican las características principales de la relación Madrid-Lisboa y se relacionan con las capacidades del sistema urbano de Extremadura. El producto final es una interpretación territorial de estas oportunidades y una serie de recomendaciones sobre su aprovechamiento.

En relación con el segundo componente (espacios de ocio) se identifican pautas generales de comportamiento de la población urbana del Sudoeste Europeo y se ponen en relación con los potenciales de oferta de Extremadura para los siguientes tipos de espacios:

- Ciudades de interés histórico.
- Espacios naturales.
- Espacios rurales.

Como producto final se elaboran las conclusiones sobre las pautas de comportamiento y su distribución espacial en el Sudoeste Europeo y se formulan recomendaciones para el mejor aprovechamiento de las oportunidades de Extremadura.

2. ANALISIS DE LAS RELACIONES TRANSFRONTERIZAS COMARCALES.

Se adoptan como criterios de delimitación del ámbito de estudio (espacio fronterizo) los siguientes:

- a) El ámbito está compuesto de territorios municipales o concelhos completos. Ello quiere decir que no se reconocen límites territoriales reales relacionados con ríos o sierras debido a que la información socioeconómica solo se presenta ligada a límites administrativos.
- b) Se integran la totalidad de los municipios o concelhos que tengan frontera internacional. Todos los municipios que tengan frontera administrativa con Extremadura se consideran integrantes de este ámbito, aunque se da algún caso, como el de Barrancos, en el que la frontera física no se materializa en ninguna relación territorial significativa debido a su vinculación exclusiva con el norte de la provincia de Huelva.
- c) Se integran los municipios con centralidad comarcal sobre los municipios fronterizos aunque no sean colindantes con la frontera: Coria en Extremadura; Covilhá, Castelo Branco y Evora. Estos municipios tienen una mayor capacidad de establecer relaciones transfronterizas, incluso en situaciones de mayor distancia a la frontera, debido a la mayor potencia de sus funciones urbanas y la capacidad de generar áreas de influencia de mayor alcance. La ciudad de Cáceres tiene una fuerte centralidad sobre los pequeños núcleos extremeños de la zona del Tajo, no obstante, se ha excluido para distorsionar en exceso el análisis con la inclusión de un territorio tan extenso.
- d) Por último, se consideran también incluidos en el ámbito de estudio de las relaciones transfronterizas los términos municipales o concelhos que estén fuertemente asociados al sistema urbano que se obtiene por aplicación de los criterios anteriores. Son los casos de un numeroso conjunto de pequeños municipios en Extremadura y Fundao, Monforte, Estremoz, Boba y Redondo en Portugal.

El territorio delimitado como frontera está compuesto por 40 municipios extremeños y 23 concelhos portugueses localizados a ambos lados de los 235 km. de frontera. Los concelhos portugueses corresponden a dos regiones, 6 a la Región Centro y 11 al Alentejo. La relación completa de los términos que componen este ámbito es la siguiente:

Identificación de morfoestructuras y estructuras urbanas intermedias

La primera apreciación importante en cuanto a la configuración de morfoestructuras es la desconexión entre ambos sistemas. La frontera tiene largos tramos donde no existe paso viario de conexión entre ambos países. Ello provoca que los subsistemas de ciudades afectados vean empobrecido su potencial por la carencia de relaciones en una parte significativa de su territorio. En el norte, desde el paso de Ciudad Rodrigo hasta la conexión de Alcántara no existe ningún paso viario, dando lugar a una ruptura territorial de Las Hurdes con el oeste. Entre Alcántara y Valencia de Alcántara se produce otra ruptura coincidiendo con la frontera del Tajo. Es significativa, también, la desconexión entre Alburquerque y las ciudades portuguesas y, por último, la discontinuidad existente en la zona fronteriza correspondiente al territorio comprendido entre Olivenza y Jerez de los Caballeros.

Toda esta situación responde a un desarrollo de la red de carreteras correspondiente al largo período de existencia de frontera administrativa. En dicho contexto se supone que el sistema relacional transfronterizo debe concentrar sus conexiones en puntos controlables y asociados a las principales relaciones entre las ciudades de mayor tamaño. Se partía del principio de que las relaciones internacionales correspondían a ciudades de rango medio y alto y que por tanto la red comarcal y local no debía estar conectada entre ambos países. En el nuevo escenario político administrativo, sin fronteras reales para el tráfico de personas y mercancías, este principio carece de sentido y se hace necesario recomponer el sistema viario que soporta el esquema relacional rural y de centralidades a los niveles inferiores del sistema entre los territorios de ambos países. En Portugal el sistema formado por la alineación de ciudades de segundo nivel (a escala del conjunto de Portugal) Covilhá, Castelo Branco, Portalegre y Évora constituyen el soporte básico del sistema de ciudades de la zona fronteriza, a este conjunto se añadirían en un papel complementario al conjunto anterior las ciudades de Elvas, Estremoz y Vila Viçosa. En Extremadura este conjunto de ciudades de referencia son Coria, Alcántara, Alburquerque, Badajoz, Olivenza y Jerez de los Caballeros. En la parte extremeña pesan de manera significativa las grandes ciudades de Badajoz y Cáceres (sobre el territorio de Alcántara y Alburquerque).

El conjunto del sistema de ciudades transfronterizo puede ser interpretado conforme a las siguientes estructuras urbanas¹:

¹ Los subsistemas urbanos o estructuras urbanas intermedias de Portugal proceden del trabajo denominado "Dinâmicas territoriais y cidades médias"; la parte extremeña procede del trabajo "Análisis del sistema de ciudades de Extremadura".

- Eje Centro-Este: Castelo Branco. Fundao, Covilhá (Guarda también es parte integrante de este eje)².
- Espacio de innovación multifuncional: Portalegre, Marvão, Castelo de Vide y Nisa³.
- Corredor urbano-industrial: Campo Maior, Elvas, Borba, Vila Viçosa, Estremoz, Redondo y Évora³.
- Espacio de Alqueva: Moura, (perteneciente a un ámbito donde también están Beja y Serpa)³.
- El Valle del Guadiana: Badajoz y municipios colindantes³.
- El eje transversal norte: Coria y municipios colindantes⁴.
- Los ámbitos de centralidad estricta: Alcántara, Alburquerque, Olivenza y Jerez de los Caballeros (en el exterior del espacio fronterizo)⁴.

En estas estructuras intermedias se aprecia la diferente disposición general. Mientras que en lado portugués predomina la alineación norte-sur paralela a la frontera, en el lado extremeño predomina la alineación este-oeste correspondiente a condicionantes naturales (ríos y sierras).

En el conjunto del sistema transfronterizo destaca la importancia en la articulación del sistema del eje Lisboa -Madrid. Este eje, con el nodo de estrecha relación Badajoz-Elvas constituye hoy el gran soporte de las relaciones entre ambos sistemas, proporcionando una continuidad entre los fenómenos urbanos-territoriales del valle del Guadiana y el eje industrial y logístico del eje dirección Lisboa. En otro orden de cosas, hay que señalar el papel similar, aunque de menor potencia, en la articulación de las relaciones Centro Meseta protagonizado por el eje de conexión Castelo Branco-Coria.

CONCLUSIONES

La frontera ha supuesto históricamente un freno a la articulación entre los sistemas urbanos de ambos lados. Esta circunstancia histórica ha dejado secuelas observables, tanto en cuanto a las relaciones jerárquicas y funcionales entre los núcleos, como en cuanto a las infraestructuras de conexión y de soporte de las relaciones entre ciudades próximas y lejanas. Debido a ello, no existe un sistema urbano bien vertebrado que optimice sus recursos y, de hecho, se registran escasas interrelaciones entre ambos lados de la frontera, lo que tiene su expresión tanto en la segregación de las redes de equipamientos públicos, como en la red viaria, que se encuentra en su mayor parte interrumpida en la frontera.

² Interpretación territorial procedente del informe "Dinámicas territoriais y cidades medias".

³ Interpretación territorial procedente el "Análisis del Sistema de Ciudades de Extremadura".

En cuanto a las relaciones que se manifiestan por flujos de mercancías o personas, las conclusiones son las siguientes:

1. El movimiento de mercancías se debe haber intensificado en los últimos años debido a la integración general de las dos economías.
2. En el movimiento de personas con cambio de residencia por motivo trabajo o estudio, se aprecian dos tipos de movimientos distintos: flujos hacia Portugal de especialistas en servicios de salud y flujos hacia Extremadura de trabajadores poco cualificados. El primero es de aparición reciente, mientras que el segundo cuenta ya con una larga tradición. En cuanto a los movimientos de población por motivo estudio no son significativos, ni tan siquiera en el nivel universitario.
3. El movimiento de personas en viajes en el día por motivos de demanda de servicios públicos registró hace unos años una subida con la afluencia de portugueses hacia los servicios de salud de Extremadura. No obstante, este flujo ha descendido notablemente hasta quedar reducido a situaciones de urgencia.
4. El movimiento de personas en viajes en el día por motivos de demanda de servicios privados tiene dos componentes importantes: las compras y el ocio. Los flujos generados por las compras son de ambos sentidos, aunque la presencia de Badajoz y la mayor dotación comercial de productos en Extremadura disequilibra el balance a favor de estos destinos. En ocio se producen también flujos en ambos sentidos, registrándose una relación fuerte con la gastronomía.

Una parte de las relaciones transfronterizas protagonizadas por movimientos de personas de uno al otro lado de la frontera están generadas por la presencia de funciones urbanas complementarias o de distinta jerarquía, otra parte, están provocadas por el hecho diferencial que supone la existencia de una frontera.

En la ciudad de Badajoz confluyen ambos factores generadores de viajes, el más importante de los cuales es el potencial de atracción de la ciudad por su dotación de servicios tanto en cantidad, como en diversidad. Esta circunstancia convierte a la ciudad en el núcleo que más visitantes recibe, relacionados en su mayor parte con el motivo comercial.

El hecho de que Badajoz sea un núcleo urbano tan grande, en comparación con los núcleos urbanos del lado portugués, hace en cierto modo lógico el que haya sido y siga siendo un centro principal de atracción de personas en busca de productos más sofisticados. Badajoz constituye el referente de ciudad de servicios para un amplio territorio transfronterizo y ocupa el escalón más

elevado en la jerarquía de núcleos y en la generación de dinámicas territoriales de carácter transformador.

En particular, hay que destacar la intensa relación entre Badajoz y Elvas (ver anexo) en la cual se registran múltiples elementos de complementariedad, otros de competencia y otro, finalmente, de cooperación institucional y entre empresas privadas.

Mientras que el acceso a servicios (comerciales y de otro tipo) es la motivación determinante en la generación de viajes transfronterizos de origen en Portugal, el factor de generación de relaciones relacionado con el hecho diferencial pesa más en la generación de viajes con origen en Extremadura. Desde esta región, el flujo de personas a los núcleos urbanos portugueses es mucho menor y está más repartido, siendo la gastronomía la razón principal de las visitas al país vecino.

Como dinámica se puede apreciar un cambio de tendencia, en el que aumentan ligeramente los flujos en ambos sentidos, ganando terreno en ambos casos las motivaciones turísticas y siendo muy acusado el descenso de las razones comerciales.

El desarrollo del intercambio turístico está relacionado con el gran esfuerzo realizado por parte de las entidades locales para establecer relaciones transfronterizas de carácter turístico-cultural entre Extremadura y Portugal, y los fondos llegados de la política regional europea, los cuales se han invertido en buena parte en el embellecimiento del patrimonio y dotación de infraestructuras de ambos lados de la frontera. También influye de manera decisiva en el incremento de estos flujos el aumento de la renta de los ciudadanos de ambas regiones, que se refleja en un incremento del desplazamiento por razones de ocio.

La desaparición de las fronteras y la integración de las dos economías ha supuesto la desaparición de las economías locales de frontera y la desaparición de las relaciones vinculadas a este hecho. El papel de distribuidor comercial de las ciudades se ha normalizado y tiene más relación con la cantidad y variedad de los productos que con la existencia de una zona de contacto entre mercados con características diferentes. Sin embargo, las facilidades de desplazamiento a ambos lados de la frontera y el cambio de hábitos de la población urbana de los dos países, han impulsado los flujos relacionados con el ocio en los dos sentidos.

A pesar de esta paulatina normalización los sistemas urbanos continúan segregados; con la excepción citada de la relación Badajoz-Elvas que tiene ramificaciones en el eje Madrid-Lisboa, los territorios situados a ambos lados de la frontera carecen de conexiones viarias suficientes y el nivel de las relaciones entre ciudades próximas se ve drásticamente reducido al aparecer la frontera.

En la parte norte de la frontera se aprecia una mayor fortaleza del sistema urbano portugués apoyado en la estructura intermedia denominada (eje Centro-Este) donde la conjunción de las ciudades de Covilhá, Fundao y Castelo Branco conforma una pequeña red de ciudades que reúnen, en conjunto, condiciones para acoger funciones productivas dinámicas y procesos territoriales activos y transformadores. La parte portuguesa enfrentada a este eje está conformada por una serie de pequeños pueblos, organizados en torno a Coria, que carecen de la dinamicidad económica y territorial para sostener a su población y optimizar sus recursos endógenos. Las mejoras relacionales que se produjeran beneficiaría rápidamente a ambos territorios, pues un desarrollo del espacio fronterizo extremeño potenciaría la transversal norte (Plasencia-Coria) y reforzaría el potencial territorial del eje Centro-Este portugués.

En la parte centro del espacio fronterizo, en las proximidades del valle del Tajo y más al sur de éste, se registra en ambos lados de la frontera una debilidad poblacional grave, con situaciones extendidas de desertificación humana. En este tramo es necesario recomponer las relaciones de proximidad entre pequeños pueblos situados a ambos lados de la frontera para dotar al territorio de capacidad para resistir a la desertificación y al despoblamiento.

El eje Madrid-Lisboa, integrado por los municipios del valle del Guadiana y los concelhos de Estremoz y Évora en Portugal, constituye el elemento territorial de mayor potencia relacional en este espacio fronterizo. Las oportunidades que se han creado con la desaparición de fronteras están generando tensiones urbanísticas y económicas en ambos lados, pero una activa y adecuada política de cooperación puede orientar estos procesos hacia resultados que interesen a ambas regiones: Extremadura y Alentejo.

Al sur del eje Madrid-Lisboa, se localiza otra zona en riesgo de desertificación, donde resulta muy conveniente aunar fuerzas para encontrar nuevas vocaciones territoriales que permitan invertir la tendencia regresiva registrada en ambos lados de la frontera.

Los beneficios de la integración territorial y el incremento de actividad derivado de una mayor complejidad en las relaciones y en los intercambios de todo tipo que se establecen en las ciudades modernas, no son percibidos más que por parte de las ciudades situadas en el eje Madrid-Lisboa. En el resto no se registran prácticamente cambios significativos en la forma de ejercer la función urbana de distribución de servicios o de soporte de funciones económicas productivas.

3. ANALISIS DE LAS RELACIONES TRANSNACIONALES EN EL SISTEMA DE CIUDADES DEL SUDOESTE EUROPEO.

RELACIONES POTENCIALES

Las ciudades, en el espacio europeo de largo alcance, mantienen relaciones entre sí regidas por lo siguientes componentes:

- ↪ Potencial científico y tecnológico en el ámbito público.
- ↪ Relaciones tecnológicas en el ámbito empresarial.
- ↪ Implantación de los nuevos servicios de la telecomunicación.
- ↪ Movimiento internacional de viajeros.
- ↪ Reuniones profesionales.
- ↪ Relaciones de ocio.

El concepto y contenido de cada uno de estos componentes se expone, brevemente, a continuación:

↪ Potencial científico y tecnológico en el ámbito público

Representa la capacidad de las ciudades extremeñas de relacionarse con otras muchas ciudades del mundo occidental a través de la producción y difusión científica y tecnológica. Esta representado por los centros tecnológicos y los centros universitarios.

↪ Relaciones tecnológicas en el ámbito empresarial

Este potencial relacional puede tener una gran trascendencia como elemento vertebrador de un sistema de ciudades a escala del sudoeste europeo, pero resulta difícil de valorar debido a la ausencia de información fiable.

↪ Implantación de los nuevos servicios de la telecomunicación

La valoración del estado general de Extremadura en cuanto al desarrollo de los nuevos servicios de la telecomunicación, proporciona una indicación de la capacidad de esta sociedad para comunicarse con ciudades lejanas y establecer relaciones complejas a través de este medio. El desarrollo de estas nuevas facilidades no garantiza la internacionalización de su sistema de ciudades pero proporciona nuevas oportunidades para ello.

↪ Movimiento internacional de viajeros

El movimiento internacional de viajeros es una magnitud fuertemente relacionada con las relaciones tecnológicas de las ciudades de Extremadura con otras ciudades europeas. Sin embargo, la obtención de datos sobre esta magnitud es muy compleja en este caso, dado que

el aeropuerto de Badajoz no tiene vuelos regulares y los movimientos se realizan mayoritariamente por Madrid.

✚ Reuniones profesionales

La incorporación de los distintos sectores sociales a ámbitos de debate y de decisión internacionales a través de reuniones es una manifestación de la progresiva internacionalización de la sociedad urbana extremeña. Por ello resulta conveniente tener una idea sobre la dimensión de esta incorporación a través de las reuniones que se celebran en la región.

✚ Relaciones de ocio

El papel de Extremadura como ofertante de espacios y servicios de ocio vinculados a la naturaleza y la cultura está reconocido interna y externamente. Para conocer mejor la amplitud y cualidad de esta relación con ciudades pertenecientes a ámbitos de gran escala, como el Sudoeste europeo se analizan las visitas de turistas, frecuencias, temporalidad, preferencias etc.

CONCLUSIONES

El posicionamiento de Extremadura en el contexto del sistema de ciudades del sudoeste europeo es débil y está marcado por el peso de las relaciones de ocio y turismo. El único papel destacable en el esquema de relaciones analizado es justamente el de espacio de ocio y destino de viajes de motivación cultural, naturalística y rural.

El potencial científico y tecnológico tiene una importancia secundaria en el entramado relacional de las ciudades extremeñas con otras ciudades peninsulares y europeas. Es evidente que esta posición relativa está asociada al débil desarrollo del complejo científico y tecnológico de la economía extremeña, lo cual implica ausencia de masa crítica para que se produzcan ciertos fenómenos relacionales de escala subcontinental y ausencia de complejidad para que surjan singularidades que también son generadoras de relaciones.

No se ha podido disponer de información fina sobre la posición comparativa de la Universidad, pero es de suponer que no se aparte en exceso del panorama que presenta el resto del complejo científico y tecnológico regional.

En el ámbito privado no se ha detectado tampoco una presencia de elementos asociados con el potencial tecnológico que sean generadores de relaciones en el sistema de ciudades del sudoeste europeo. Es previsible que las empresas agroalimentarias más pujantes sena receptoras netas de

tecnología procedente del exterior, pero no se tiene constancia de centros empresariales generadores de innovaciones a un nivel significativo para la escala que analizamos.

En otro orden de cosas, el desarrollo de las nuevas tecnologías de telecomunicación tampoco ha alcanzado un nivel de implantación satisfactorio y de suficiente adaptación a las condiciones específicas de Extremadura. Estas nuevas tecnologías ofrecen una oportunidad para superar viejos obstáculos al desarrollo territorial y propiciar una mayor integración en el espacio dinámico europeo. Sin embargo, hasta el momento en las ciudades extremeñas no se ha producido el gran salto adelante que sirva de plataforma para sacar provecho de esta nueva situación. La presencia de sesenta o cien empresas extremeñas en Internet representa un cierto avance promocional y comercial pero dista mucho de ser la materialización de las oportunidades que ofrece la nueva tecnología de telecomunicación.

La iniciativa autonómica materializada en la Gestión de la Sociedad del Conocimiento y el conjunto de medidas que se están implantando para conectarla administración a través de Internet y el acceso de los administrados a procesos a través de este mismo medio, debe significar un gran salto adelante en este ámbito y es posible que pueda dar lugar a una intensificación de las relaciones con otras muchas regiones del occidente desarrollado.

Lo que si ha quedado claro es el papel de la región como soporte de la demanda de espacios de ocio y esparcimiento recreativo ligados a valores naturalísticos y culturales. Las ciudades históricas de Extremadura reciben un buen número de visitantes de procedencia peninsular y también de otros países europeos. La procedencia de los visitantes españoles es representativa de la influencia del factor de proximidad, la dimensión poblacional y la propensión al consumo de estos servicios.

Entre los países europeos Portugal ocupa el primer lugar, como es lógico por su proximidad, y Francia tiene una posición destacada, aunque existen condiciones para pensar que podría ocupar el segundo lugar tras Portugal.

4. CONCLUSIONES GENERALES.

Los desplazamientos de personas que se dan desde España a Portugal hasta ahora y en tendencia ascendente se deben principalmente a características propias de la cultura gastronómica que se puede considerar marcada por la existencia de una frontera. Se aprecia una valoración positiva por parte de los extremeños a la gastronomía del Alentejo que se refleja en ser esta la motivación principal de desplazamiento a esta región. Hasta ahora, el hecho de la frontera, a excepción de

este motivo era un freno al desplazamiento de personas a los núcleos del lado portugués, porque los extremeños, aun no siendo la Comunidad Autónoma española tradicionalmente más desarrollada económicamente, optaban por hacer sus compras y cubrir sus necesidades de servicios en los núcleos que aun estando a más distancia fueran españoles, por encontrar más variedad y mejor precio.

En la actualidad se ha reforzado la búsqueda del diferencial, habiendo cada vez mayores flujos de visitantes extremeños a Portugal, ya no solo en busca de su gastronomía sino también para disfrutar de un paisaje rural y urbano diferente con un patrimonio artístico propio.

Aún hoy, sin trabas físicas y cuando las diferencias de la economía española y portuguesa no es tan marcada y menos al considerar sus dos grandes núcleos urbanos (Lisboa y Madrid), lo que una frontera puede llegar a condicionar el comportamiento de las personas, se pone de manifiesto en la elección que los extremeños hacen a la hora de dirigirse a una gran ciudad en acudir a Madrid para cubrir una serie de necesidades que perfectamente podrían resolver en cualquiera de las dos capitales. Esta elección contrasta con el hecho de que Lisboa se encuentra a muchos menos kilómetros de distancia y tiempo (por lo que la peor condición de la carretera pudiera influir en el trayecto). Parece un hecho objetivo que la diferencia lingüística está determinando los motivos de la elección.

III CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO POLÍTICA REGIONAL, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE

Julio 2001