

Desarrollo e identidades en la cooperación transfronteriza: la complejidad de las relaciones España – Portugal

António Fragoso
Universidade do Algarve
aalmeida@ualg.pt

Estrella Gualda Caballero
Universidad de Huelva
estrella@uhu.es

Emilio Lucio – Villegas Ramos
Universidad de Sevilla
elucio@us.es

Vânia de Martins
Universidade do Algarve
v.dmartins@hotmail.com

Juan Manuel Gualda Caballero
Universidad de Huelva
juan@utopiaverde.org

Teresa González Gómez
Universidad de Huelva
talabarera@hotmail.com

RESUMEN

La presente comunicación se beneficia de los resultados de dos investigaciones distintas aunque relacionadas: la primera, sobre el desarrollo social en los espacios fronterizos entre Andalucía, Alentejo y Algarve; y la segunda, enfocada sobre la construcción de las identidades en los territorios de Vila Real de Santo António y Ayamonte.

Las investigaciones se basan en una metodología ad-hoc que mezcla elementos cuantitativos (encuestas a la población) y cualitativos (entrevistas, grupos de discusión, historias de vida...). Los resultados indican que podemos analizar la cooperación transfronteriza en dos niveles distintos. El primer nivel se sitúa principalmente en la cooperación entre municipios o asociaciones portuguesas y españolas, que se pauta sobre todo por organizaciones conjuntas de naturaleza diversa, ya sea deportiva o cultural, o por relaciones sociales que se establecen sin romper una endogamia de base que sigue siendo notable, a pesar de la intensidad de proyectos implementados entre Portugal y España. En el segundo nivel, el de la cooperación estratégica para el desarrollo de la zona transfronteriza, intentaremos identificar los factores que la configuran como incipiente o de resultados todavía inseguros.

Las investigaciones citadas han contado con la financiación de Iniciativa Comunitaria Interreg III y la Consejería de la Presidencia, Secretaría de Acción Exterior (la primera); y la Consejería de la Presidencia – Secretaría de Acción Exterior (la segunda) (Expte. SEGAEX/SRICI/ CR 08.44103.82A.015).

Palabras clave: desarrollo, cooperación transfronteriza, identidades, Portugal y España.

- 1. Introducción**
- 2. Desarrollo y flujos transfronterizos**
- 3. Metodología**
- 4. Cooperación transfronteriza: de las instituciones a las personas**
- 5. Articulando los niveles institucional y personal de la cooperación transfronteriza**
- 6. Conclusiones**
- 7. Referencias utilizadas**

1. Introducción

La presente comunicación se beneficia de los resultados de dos investigaciones distintas aunque relacionadas: la primera, sobre el desarrollo social en los espacios fronterizos de Andalucía, Alentejo y Algarve; y la segunda, enfocada sobre la construcción de las identidades en los territorios de Vila Real de San Antonio y Ayamonte. Las investigaciones se basan en una metodología ad-hoc que mezcla elementos cuantitativos (encuestas a la población) y cualitativos (entrevistas, grupos de discusión, historias de vida...). Los resultados indican que podemos analizar la cooperación transfronteriza en dos niveles distintos. El primer nivel se sitúa principalmente en la cooperación entre municipios o asociaciones portuguesas y españolas, que se pauta sobre todo por organizaciones conjuntas de naturaleza diversa, ya sea deportiva o cultural, o por relaciones sociales que se establecen sin romper una endogamia de base que sigue siendo notable, a pesar de la intensidad de proyectos implementados entre Portugal y España. En el segundo nivel, el de la cooperación estratégica para el desarrollo de la zona transfronteriza, se identifican los factores que la configuran como incipiente o de resultados todavía inseguros.

2. Desarrollo y flujos transfronterizos

La idea del desarrollo planeado e intencional gana visibilidad después de 1945, en el contexto de políticas y programas destinados a impulsar el progreso económico, social y político de las áreas anteriormente colonizadas. La finalidad fundamental del desarrollo se refiere a la posibilidad de concretar acciones para cambiar las sociedades hacia determinadas direcciones consideradas deseables (Youngman, 2000), por lo tanto determinadas por un gran conjunto de factores políticos, económicos, sociales y culturales que van transformándose muchísimo con el paso del tiempo. Si bien podríamos hablar con cierta profundidad de los paradigmas hegemónicos implantados desde esa fecha (la modernización y el neo-liberalismo, mereciendo todavía las teorías de la dependencia algún destaque), la cooperación transfronteriza, que se vuelve operacional a una escala totalmente distinta, implica una reflexión distinta.

El enfoque humano del desarrollo fue reconocido por primera vez por el sistema de las Naciones Unidas en el informe de 1988 del Comité para el Desarrollo del

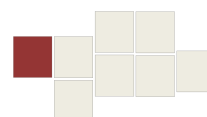
Planeamiento. Un año más tarde, sobre la dirección de Mahbub ul Haq, el enfoque del desarrollo humano fue planteado por el PNUD¹ que publicó la primera edición del *Informe del Desarrollo Humano* en 1990. Esta publicación expandió el concepto e intentó (e intenta) indicar a los responsables de las políticas de desarrollo, caminos para hacer operativas las nuevas concepciones planteadas. Así, las personas son simultáneamente el objeto de las políticas de desarrollo y el mayor instrumento de su propio desarrollo (Griffin, 1999), entendido en una visión más amplia, como un proceso de cambio social global, que pueda articular el tejido productivo y social con dinámicas y estructuras de intervención educativas (Madeira y Ribeiro, 1996).

Dichas dinámicas de desarrollo se concretizan en un determinado territorio, que viene sufriendo intensos procesos de reestructuración global, marcados por tendencias de signo distinto. Por ejemplo, la tendencia de que el *espacio de flujos sobrepase el espacio de lugares*² (Castells y Henderson, 1987; Castells, 1989 y 1997). La dinámica de un determinado territorio se basaría principalmente en las conexiones de las poblaciones y actividades de ese territorio, con las actividades y decisiones que se producen más allá de los límites de cada localidad. En esta tendencia la lógica y las dinámicas del desarrollo territorial se encuentran crecientemente des-territorializadas, desde el punto de vista de las organizaciones e intereses sociales dominantes. Pero debemos considerar al menos un segundo proceso territorial: en tanto los intereses dominantes están perdiendo su sentido de espacio en relación al proceso de desarrollo, las relaciones sociales comunitarias y las movilizaciones sociopolíticas siguen actuando según la lógica local, orientada hacia el espacio (Bauman, 1998). Cuanto más se base la lógica dominante en flujos, más los mecanismos de defensa de intereses específicos pasan a formar parte de una experiencia local arraigada. Los movimientos regionales, las organizaciones comunitarias, etc., oponen esa *experiencia local* a las organizaciones e intereses orientados hacia la lógica de flujos.

Este razonamiento es fundamental al enfrentar los presupuestos del desarrollo de la zona transfronteriza. La cooperación transfronteriza estriba en una colaboración más o menos institucionalizada entre autoridades sub-nacionales contiguas, con objeto de sobrepasar las diversas barreras de las fronteras nacionales (Perkmann, 2003). Hay toda una lógica política y discursiva que asume desde luego que una zona transfronteriza debe ser vista en su fluidez y que, en definitiva, el espacio de flujos sobrepasa claramente el espacio de lugares. Los proyectos transfronterizos cumplirían su función instrumental de reforzar esta tendencia, impulsando nuevas dinámicas de desarrollo o cimentando las pre-existentes. Sin embargo, el grado y la medida en que esto ocurre en la zona transfronteriza que estamos considerando aquí depende, fundamentalmente, de las características de las relaciones establecidas entre portugueses y españoles, de los formatos específicos de las redes sociales, de cómo se inter-penetran las percepciones de sus identidades, entre otros factores. En otras palabras, depende de si la conjugación de nuestras experiencias locales resulta en una oposición fuerte o débil a una lógica de flujos transfronterizos.

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

² En el original, “space of flows” y “space of places”.



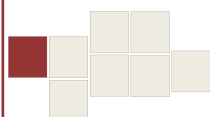
3. Metodología

En esta comunicación articulamos datos de dos investigaciones que son distintas, aunque vinculadas. En la primera se trataba de un “*Estudio de la realidad social en Andalucía, Alentejo y Algarve*”, abarcando 18 municipios de la zona transfronteriza. Si bien algunas de las tareas que ha cumplido el equipo de investigación no eran propiamente originales, lo que se destacaba por innovador era el enfoque en la caracterización de las redes sociales existentes entre los más diversos actores sociales de la zona transfronteriza. Para esta tarea hemos construido un cuestionario que ha sido redactado tanto en portugués como en castellano. Antes de aplicar el cuestionario definitivo, se aplicó un pre-test en municipios de España y Portugal entre diciembre de 2007 e inicios de 2008. Después de la aplicación óptima del pre-test, se modificaron algunas cuestiones, dando lugar al cuestionario final. Un conjunto de preguntas relacionadas con la detección de necesidades y problemas sociales se basan en otros estudios desarrollados previamente, así como, se toman algunas cuestiones sobre problemas sociales de baterías ya testadas suficientemente por otras instituciones especializadas en la realización de encuestas (Centro de Estudios Sociológicos, *European Social Survey*, etc.), que igualmente se adaptan para la ocasión.

El estudio se complementó con un conjunto apreciable de entrevistas que variaron de semi-estructuradas a libres, hechas tras la validación de un guión. Se entrevistaron alcaldes, presidentes das Câmaras e das Juntas, personas de un conjunto significativo de asociaciones de naturalezas diversas, expertos, etc.

Para esta investigación también fue elaborado un estudio Delphi, dirigido a expertos (universitarios, líderes de opinión, asociativos, políticos, etc.) con el objetivo de cualificar la opinión emitida por la población en general a través de las encuestas y de otros expertos y agentes y líderes sociales en los primeros meses de la investigación. Se trata de un estudio Delphi particular donde, a partir de los primeros resultados de la investigación, esto es, de la descripción de fortalezas y debilidades de la zona, así como del diagnóstico y caracterización que se hace de la región a través del empleo de técnicas cuantitativas y cualitativas, se plantea participar a expertos a través de una invitación a contestar un cuestionario que se difunde virtualmente y se aplica vía telefónica en algunos casos. El contenido del cuestionario gira en torno a los temas citados: fortalezas, debilidades y propuestas de intervención para la zona.

La investigación siguió con la organización de asambleas y reuniones grupales, con el objetivo de conocer el discurso grupal referido a los temas de indagación, permitiendo contrastar las informaciones emitidas individualmente con las apreciaciones que surgen tras el debate grupal, donde diferentes individuos evaluaron interactivamente las ideas sugeridas para la elaboración de un Plan Estratégico en momentos previos de la investigación. Las personas que compusieron las asambleas fueron todos aquellos vecinos y vecinas que voluntariamente han querido participar y conocer la información básica obtenida respecto a las fortalezas y debilidades del área de Andalucía, Algarve y Alentejo a fin de contrastar con ellos y ellas el diagnóstico realizado en la primera fase. Se trató también de concretar con ellos cuáles son las fortalezas y debilidades de su municipio, y especialmente, de priorizar las que merecen mayor intervención. Los



resultados de este trabajo sirven también, igual que el Delphi, para elaborar el catálogo de propuestas que aparece en el módulo de votaciones.

Se elaboró una plataforma virtual destinada a desarrollar una investigación social participativa. La plataforma informática se ha utilizado en diferentes momentos del proceso, como vía de recogida de la información. En la fase final de la investigación se incorporó a ella un cuestionario en el módulo de votaciones, con una síntesis de las propuestas emitidas por los entrevistados, en las asambleas, en el estudio Delphi, etc. Cualquier persona, pero especialmente vecinos de la zona, expertos o agentes sociales, podían entrar y “votar”, no tanto en el sentido electoral, sino indicando qué propuestas de una amplia lista que se les sugirió, eran las más importantes para ellos.

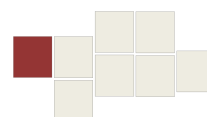
Respecto a la segunda investigación de la que extraemos información, nos encontramos actualmente en su primera fase de ejecución. La investigación sobre la *"Identidad Europea, Identidades Fronterizas e Identidades Locales en Andalucía (Ayamonte) y Algarve (Vila Real de San Antonio)"* representa la continuación lógica del proyecto anterior, si bien en una escala bastante más modesta. De hecho, algunos de los datos de la primera investigación apuntaban a que entre Vila Real de Santo António y Ayamonte habían elementos interesantes, en particular sobre las redes sociales, distintos de los que ocurrían entre los demás municipios. De esta forma, nos centramos apenas en estos dos municipios, buscando investigar sobre las dinámicas de la construcción de la identidad en esta zona transfronteriza.

Esta investigación se basa en la técnica de grupos focales, bajo el principio general de que las dinámicas grupales representan más que la suma de las contribuciones individuales de las personas, siendo posible conducirlos con distintos niveles de estructuración (Morgan, 2001). Se han organizado ocho grupos de discusión, cuatro en Portugal y cuatro en España (diseñados con los mismos criterios). En estos grupos focales, intentamos recoger los discursos sobre el área fronteriza y elementos relativos a la biografía, experiencia e identidades de los participantes. Los grupos se han conducido con personas de diferentes edades (uno de jóvenes, uno de adultos y uno de mayores en cada país) y para garantizar la presencia de personas con experiencias transfronterizas, se realizaron dos grupos de "expertos", uno en cada país. Los expertos en aspectos transfronterizos podían serlo por cuestiones laborales (técnicos...), por pertenencia a asociaciones o entidades que desarrollan acciones o proyectos en ambos países, o por experiencias personales, que implicaban un tránsito entre ambos países.

El análisis de los datos de esta primera fase de la investigación, nos permitirá enfrentar a la segunda, que se iniciará en breve. En ella, utilizaremos la técnica de historias de vida para profundizar aspectos que se han revelado interesantes o, por otra parte, no aclarados.

4. Cooperación transfronteriza: de las instituciones a las personas

El presupuesto central de la cooperación transfronteriza es la colaboración institucional entre los dos lados de una frontera, en este caso entre Portugal y España. Se infiere, a continuación, que las instituciones de los dos países habrán de colaborar para



crear una zona transfronteriza más fluida y que las ventajas de los desarrollos logrados se puedan extender a las poblaciones respectivas.

En Europa la mayor intensidad de proyectos de cooperación transfronteriza – intensidad absoluta, que no lleva en consideración los números de la población – se localiza precisamente entre las fronteras de España-Portugal, así como entre Austria e Alemania y Austria e Italia, con más de 300 proyectos en cada programa INTERREG (ESPON, 2007). Frente a estos números, la zona transfronteriza entre España y Portugal debería ser, seguramente, un caso ejemplar de desarrollo social y económico sustentable, incluso porque la cooperación viene ya desde 1989-1993, y ha sido regularmente consolidada y ampliada a través de todos los programas de financiación que siguieron. Sin embargo, toda la frontera entre Portugal y España, que midiendo más de 1.200 Kilómetros es efectivamente la mayor frontera de la Unión Europea, es considerada como “Objetivo 1”, es decir, de las menos prósperas en Europa (Parliament Magazine, 2007).

Esto no significa, necesariamente, que la cooperación institucional haya sido un fracaso – para evaluarlo necesitaríamos de muchos más datos que los que tenemos – pero, de todas formas, queda la sensación de que los recursos gastados (invertidos o empleados) en los proyectos de cooperación transfronteriza no tuvieron efectos transformadores, todavía, a un nivel macro, siendo destacado especialmente en las evaluaciones la necesidad de que los cambios se produzcan de forma duradera, de manera que puedan ser autosostenidos con el tiempo, una vez desaparezcan los fondos comunitarios (Ministerio de Economía y Hacienda, 2007). A pesar del elevado número de proyectos INTERREG, la percepción de las personas coincide con nuestro juicio en cuanto a la dimensión institucional de la cooperación y, para justificarlo, presentamos dos pequeños ejemplos: primero, desde la alcaldía de un municipio de la frontera sur que une España y Portugal, se señala que:

“los intercambios informales han sido más frecuentes que los institucionales. Por consiguiente, se han establecido más relaciones individualmente de una orilla a otra que entre instituciones en sí. Habría que fomentar mucho más la cooperación porque los problemas que tiene la franja portuguesa de aislamiento y de subdesarrollo son casi similares a los síntomas que hay en la zona española...” (entrevista personal, 2007, citado en Gualda et al., 2008).

Afirmaciones parecidas, que nos informan que las relaciones entre las personas son más frecuentes que las institucionales, sobre todo en zonas que ya poseen ese historial – como, por ejemplo, entre Sanlúcar de Gadiana y Alcoutim – donde aparecen bastante. Por otro lado, no siempre el número de proyectos desarrollados significa un mayor grado de colaboración institucional. El resultado final dependerá, así, de las formas específicas de colaboración que se llevan a cabo. En un grupo de discusión de expertos recientemente celebrado en Vila Real de San Antonio se debatió la cuestión de la cooperación a nivel institucional. Las afirmaciones siguientes nos parecen significativas:

“Y es curioso verificar que, sólo ahora en los años más recientes, las personas empezaron a sentarse a una mesa para discutir acciones conjuntas, o sea, hasta hace pocos años atrás una Câmara ponía la financiación de una estructura cualquiera y la parte española ponía la suya. Por lo tanto no había, no se discutía lo que se hacía en aquel lado o lo que se hacía en este lado, al final se juntaban unas fotografías y el informe estaba hecho y, por lo tanto, así era cómo la cosa

funcionaba (...) En ochenta y seis teníamos proyectos de cooperación transfronterizo pero aquello no resultaba, cada uno hacía su parte y por lo tanto no había mucha discusión en torno a lo que se podía hacer desde el punto de vista común, ¿no? Ahora no, en los últimos años hay un intento de discutir estrategias comunes en torno a varias temáticas" (VRSA, julio de 2009, grupo de expertos, varón, traducción propia).

Parece así creíble que sea necesario un período de tiempo relativamente largo para que los mecanismos de cooperación institucional sean mejorados o concretados de forma más eficaz. Una afirmación relacionada con ésta se hacía, a propósito de la cooperación transfronteriza entre Portugal y España, en la revista del Parlamento Europeo. En ella se subrayaba que a pesar de la gran intensidad de proyectos existente entre los dos países, sólo en el período 2000 a 2006 se había logrado consolidar la cooperación hacia la promoción de la cohesión y desarrollo sustentable (The Parliament Magazine, 2007).

Finalmente y aún en relación con la cooperación institucional, se señalan desde la parte española algunos hándicaps importantes en Portugal como el exceso de centralización y de burocracia, que hacen del sistema algo arcaico (según declaraciones de un experto español en el comercio del marisco; en Ayamonte, julio de 2009, grupo de expertos). Un aspecto continuamente señalado desde la administración es precisamente que es complicada la articulación entre administraciones que operan a diferente nivel, regional (Junta de Andalucía) o nacional (gobierno portugués), en un proceso calificado jurídicamente de "asimetría institucional" (Fernández y Monet, 2008).

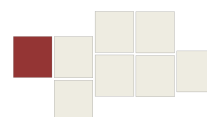
Es importante conocer la percepción relativa de la población que habita los municipios transfronterizos, respecto a este tema. Las personas de Andalucía, Alentejo y Algarve tienen una percepción global positiva en cuanto a la existencia de relaciones de cooperación, clasificándola como media – alta (una media de 5,9 sobre 10). También hay que subrayar que un 30% de las personas acredita que el grado de cooperación transfronteriza es máximo o alto, mientras un 19% indica que hay poca o ninguna cooperación. Hay diferencias apreciables en esta percepción según la región, como se puede observar en la tabla siguiente:

Tabla 1: Grado o medida de relaciones de cooperación a ambos lados de la frontera, percepciones de la población de las tres regiones indicadas

Grado de cooperación	Total	Andalucía	Algarve	Alentejo
Media (*)	5,91	6,17	7,24	4,30
Máxima/ Alta cooperación	29,9	48,1	28,0	12,0
Cooperación media	50,0	38,9	56,0	56,0
Sin/ Poca Cooperación	19,5	13,0	14,0	32,0

Fuente: Gualda et al. (2008): Estudio Realidad Social Andalucía, Algarve y Alentejo, 2008. Encuesta a la población (pregunta 36). (*) Valor medio en una escala de 0-10, donde el 0 era Sin cooperación y el 10 indicaba la máxima cooperación. Se anulan los No sabe, no contesta en el cálculo de la media. (**). Los valores 0-3 corresponden a cooperación baja o sin cooperación, 4-6 media, y 7-10 alta o máxima.

La población de Algarve es la más optimista en este tema y la población de Andalucía le sigue de cerca. En el Bajo Alentejo, sin embargo, se considera que hay un grado inferior de cooperación, destacándose que cerca de un tercio de las personas afirmó que no existía o era poca la cooperación entre ambos lados de la frontera. Las dificultades en los accesos, la distancia, la falta de relaciones ferroviarias y el exceso de burocracia son



los principales factores indicados como barreras, lo que dificulta las relaciones transfronterizas.

En referencia al estudio Delphi al que se alude en Gualda et al. (2008:244 y ss.) se hace notar también cómo los expertos que participaron en el mismo destacaron como fortalezas principalmente el que se estuvieran implementando proyectos y actividades comunes (77,5%), el que ambos países fueran socios comunitarios (67,5%), así como que existieran relaciones comerciales en la zona fronteriza (55%). En cambio, se marcó como principal debilidad en el ámbito de la cooperación transfronteriza la escasa cooperación económica, financiera y empresarial (67,5%), y la escasa cooperación social (55%), amén de otros factores menos consensuados como los problemas existentes para ejecutar proyectos comunes, problemas para la contratación conjunta o el hecho de que las leyes son diferentes y ello dificulta la cooperación.

5. Articulando los niveles institucional y personal de la cooperación transfronteriza

En los grupos de discusión que hemos conducido se encuentran a menudo indicaciones de que hay un conjunto de actividades transfronterizas en curso, ya sean institucionales, ya sean de corte más informal o puntual. Por ejemplo, en un grupo de expertos se decía:

“la semana pasada, allá en Ayamonte, hubo un fórum de discusión política con los técnicos sobre el tema de la navegabilidad del río y que resulta de un proyecto de cooperación transfronteriza, o sea, empieza a haber esa necesidad, esa cooperación de las varias entidades para que se discutan estrategias conjuntas. Por ejemplo Odiana [Portugal] en este momento trabaja en tres proyectos, uno de ellos en el área del patrimonio en el que cada Câmara, cada municipio, incluye una obra de recuperación de una determinada infraestructura o de un determinado edificio. En este momento se discute, en el ámbito de un proyecto, la realización de eventos en un evento cultural transfronterizo, por lo tanto de organización conjunta. Tenemos los juegos del Bajo Guadiana, que resultan también de una operación conjunta (...)” (VRSA, julio de 2009, grupo de expertos, experto en cooperación transfronteriza, hombre, traducción propia).

También hay ejemplos de ideas nuevas hacia unas formas de cooperación menos formales, a las cuales sería importante atender. En estas situaciones, sin embargo, es frecuente que se encuentren trabas por parte de las instituciones locales, bloqueando así experiencias que tienen un gran potencial:

“- yo creo que la iniciativa que está en crear el intercambio de pintores es interesantísimo y por ahí es por donde tendría que incidir a lo mejor otro colectivo, no necesariamente el Ayuntamiento ni la cámara...”

“-... es que, por favor, ni la cámara de comercio ni la Pyme, que estamos hartos de gastar dinero en la Pyme, que yo no sé en qué se lo gastan, en hacer reuniones en Huelva o yo que sé... nadie apuesta por ná de esto, y tenemos que pedir 10.500 euros al área de cultura del Ayuntamiento que cuesta tela, y pongan una capilla como pusieron este año allí con una mesita pa que esté decente pa recibir a los pintores,



eso no creo que sea tan costoso, eso cuesta sacarlo de las entrañas municipales una barbaridad" (Ayamonte, julio de 2009, grupo de expertos).

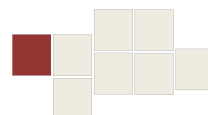
Se puede decir que existe *una falta de sintonía* entre los intereses y motivaciones de la gente que lleva a cabo proyectos transfronterizos y las instituciones locales, quienes no llegan a reflejar las aspiraciones y objetivos a largo plazo de estas personas y encajar el "*modus operandi*" más flexible y fluído de las relaciones interpersonales en sus estructuras compartimentales o rígidas.

Gran parte de la colaboración transfronteriza se hace, entonces, desde una lógica que tiene un origen puramente personal o, en otros casos, inter-municipal. Esta cooperación inter-municipal será más frecuente entre los municipios que, de ambos lados de la frontera, presentan relaciones más fluidas – como ocurre con los casos de Ayamonte / Vila Real de San Antonio o con Sanlúcar del Guadiana / Alcoutim. También en el grupo de discusión de los jóvenes de Ayamonte se subrayó su participación frecuente en eventos deportivos, por ejemplo de vela o ajedrez, con una valoración bastante positiva. Podríamos citar muchos otros ejemplos, desde experiencias que tienen lugar a "Orillas del Guadiana" o en zonas más interiores y que han envuelto la colaboración de municipios españoles con otros tales a Mértola y Castro Marím; o, finalmente, Jornadas de Historia, Jornadas Internacionales de la Frontera Hispanolusa, etc.

Pero la mención de estos u otros ejemplos tiene, para nosotros, un significado superficial. Son muy positivos, pero no llegan al centro de nuestras preocupaciones y, así, algunos interrogantes deben ser planteados: ¿Se mantendrán en el futuro estas actividades de cooperación de forma sustentada?) ¿Hasta qué punto los proyectos comunes tienen un impacto tal sobre la población y las relaciones interpersonales? ¿Qué factores podemos indicar como fundamentales, estructurales, para que se pueda caminar hacia cambios significativos para el desarrollo de la zona transfronteriza?

Las posibles respuestas – algunas las podremos empezar a dibujar y otras aguardan a más esfuerzos y resultados de investigación – dependen aunque parcialmente de un tema central: las redes sociales que las poblaciones de la raya son capaces de construir de una forma dinámica. Dichas redes son la base de cualquier actividad transfronteriza que pretenda sobrepasar las naturales limitaciones de los aspectos institucionales de la cooperación. En otras palabras, son fundamentales para que la base institucional funcione como un potencial en la construcción y recreación de relaciones interpersonales) – base más duradera para la construcción de una verdadera área transfronteriza, que todavía no existe. De esta forma, la última parte de nuestra comunicación intenta profundizar un poco en el tema de las redes sociales y de las potencialidades y obstáculos en las relaciones entre ambos lados de la frontera.

La investigación que hemos conducido sobre la realidad social en Andalucía, Algarve y Alentejo ha producido conclusiones muy interesantes sobre el tema de las redes sociales (Gualda et al., 2008): sobre todo, la principal característica de las redes sociales que hemos identificado en la zona transfronteriza es su *endogamia*. Cerca de un 64% de las personas de las redes personales de los encuestados en el área transfronteriza están en el mismo municipio. La mayor endogamia se encuentra en Andalucía y la menor en Algarve. En las redes de los andaluces prácticamente no existen portugueses: sólo un



0,6% de andaluces afirma tener portugueses en su red personal³. La idea contrasta con los estereotipos de las zonas transfronterizas como territorios integrados y socialmente articulados, más allá de relaciones comerciales, turísticas o similares.

Esta endogamia constituye un elemento estructural. También los Alentejanos apuntan sólo a un 0,3% de españoles en sus redes, mientras que, en el caso de Algarve, aparecen citados a un 9,4% de españoles en su red – poniendo de relieve la importancia de las relaciones que se establecen entre Ayamonte y Vila Real de Santo António. Por otra parte, esta endogamia regional contrasta de manera muy clara con la poca importancia de la exogamia: muy pocos entrevistados indican contar con personas en su red viviendo fuera de la región transfronteriza, en otros países. Siguiendo con el patrón anterior, contrastan el 1% en Bajo Alentejo y Andalucía, con el 4% del Algarve.

También no restan dudas en que la cooperación transfronteriza está afectada por cómo "el otro" es percibido, y en el caso de Villa Real y Ayamonte, como en cualquier zona fronteriza, esta percepción es ambivalente. Existen tanto actitudes de admiración hacia el otro (hasta envidia positiva de ciertos valores nacionales culturales) como a la vez desprestigio e infravaloración. En todos o casi todos los grupos de discusión que hemos celebrado, existen características que los portugueses otorgan a los españoles y vice-versa. Lo más sorprendente, para nosotros, es la constancia y la similitud de las referencias explícitas que recogemos. En las percepciones de nuestros entrevistados, los portugueses y los españoles aparecen caracterizados como en un espejo, frecuentemente en los extremos de un binomio, quedando la impresión que son más las características que los dividen, que aquellas capaces de juntarlos. Algunos ejemplos de los estereotipos más frecuentes:

- Los portugueses son demasiado formales, tristes e introvertidos, frente a la alegría, informalidad y extroversión de los españoles.
- Los españoles son torpes para idiomas, frente a la capacidad innata de los portugueses para los mismos.
- La formalidad y el orgullo de los portugueses los lleva a diferenciar ricos de pobres, doctores de no-doctores, etc., al contrario de los españoles, que tratan a todos de forma igual.
- Los portugueses y Portugal son «subdesarrollados», frente a una España y a los españoles «desarrollados» y más ricos, lo cual empieza ya a dibujar un sentimiento general de inferioridad / superioridad.

Evidentemente, hay explicaciones teóricas para el surgimiento de los estereotipos indicados. Las diferencias económicas entre los dos países son objetivamente grandes hoy en día⁴, por ejemplo – además, el estudio de la realidad social en la zona transfronteriza ya nos mostraba cómo las personas perciben dichas diferencias, ya sea en la situación macro-económica general, ya sea a nivel de sueldos, etc. Ahora bien, el dominio de la dimensión económica sobre otras dimensiones de las sociedades ya ni siquiera es nuevo, representando fundamentalmente un rasgo fundamental de la

³ Se pidió a cada entrevistado que citara a las principales 25 personas que integraban su red de apoyo personal y social.

⁴ De acuerdo con el último *Informe sobre Desarrollo Humano* España ocupa la posición 15, mientras que Portugal la 34, ambas dentro del considerado "Desarrollo Humano Alto", que comprende a 83 países de 182 considerados (United Nations Development Programme, 2009).

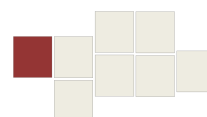
modernización. Más, para Sousa (1991), la idea de que el vector económico determina las elecciones de los grupos y sociedades, y que otras dimensiones de la vida social se comportan a su imagen, fue uno de los presupuestos centrales de la modernización. El desarrollo, más que impulsar cambios económicos, implicaría nuevos valores, normas, instituciones y organizaciones que fueron introducidas con vistas a transformar el orden social (Brohman, 1996). En este sentido, tanto la sociología, la psicología o la educación participaron en el paradigma de la modernización, e influyeron en cierta medida en la vida de los ciudadanos. Resumiendo, nada más natural que la percepción pública de lo que signifique hoy el bien-estar económico conlleva sentimientos de superioridad; y puede ser eso, efectivamente, lo que está ocurriendo con los españoles, a la par que los portugueses interiorizan sentimientos de inferioridad, precisamente por los mismos motivos.

Por otra parte, cabe recordar que Portugal es, en el contexto de la Europa, uno de los países con más diferencias entre ricos y pobres. Mientras casi un 20% de la población portuguesa vive actualmente con menos de 1 € al día, la ciudad de Porto fue en el pasado indicada como la que más Ferraris comporta. Las grandes diferencias de clases social y la fuerte jerarquización social son, por lo tanto, algo que entra a formar parte de la vida cotidiana de los ciudadanos portugueses, que tan sólo reproducen culturalmente dichas diferencias. Estudios como los de Hofstede (2001) demuestran este hecho si comparamos Portugal con España, explicando el rasgo cultural portugués «de la diferencia» y la valoración de la «no-diferencia» en comparación con sus vecinos.

De todas formas y con independencia de las explicaciones que podamos ofrecer para los estereotipos que hemos identificado, existe una ambivalencia que marca las relaciones entre españoles y portugueses. Esta ambivalencia en la construcción social del otro está, así, directamente relacionada con la diferencia de desarrollo económico percibida por la población, algo común a muchas otras zonas fronterizas de Europa. Lejos de facilitar, las imágenes y percepciones del OTRO parecen dificultar la construcción de unas redes sociales más integradas y mezcladas y, por lo tanto, se presentan como un obstáculo a la cooperación. Todo al contrario, el deseable sería que las experiencias fronterizas como experiencias personales e institucionales pueden llegar a fomentarse y perpetuarse con la creación o desarrollo de un "habitus" transfronterizo, recordando a Bourdieu (1980). Contra más experiencias de colaboración y cooperación transfronteriza, ya sea institucionalizadas o no, mayor potencial existirá para que las personas asimilen esas prácticas como propias y naturales.

6. Conclusiones

En casi todos grupos de discusión hay una idea prácticamente unánime: la frontera representada por el río Guadiana es real y separa dos países distintos, dos territorios que históricamente fueron imperios diferentes, que atesoran lenguas diferentes, y que a pesar de ser vecinos, siguen viviendo de espaldas. Esta idea de sentido común, traducida ahora en los elementos de investigación que tenemos, nos muestra que las relaciones entre las personas se hacen endogámicamente y que el grado de apertura «al otro» en las redes sociales, prácticamente no existe o no es significativa. A partir de aquí hay dos



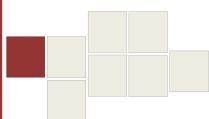
o tres ideas sintéticas que nos gustaría apuntar como base de reflexiones e investigaciones futuras:

- El número de proyectos de cooperación transfronteriza que existen, ya sean entre instituciones, asociaciones, escuelas o grupos menos formales de ciudadanos, resulta alentador y representa un potencial transformador que todavía no se ha concretado.
- El tema central en este ámbito es la necesidad de ir desde lo institucional a lo personal, o, en otras palabras, lograr que se establezcan unas relaciones entre las personas que potencien la cooperación, le den una perspectiva de futuro sustentable, para que la promesa de cambio social, económico o cultural pueda ser una realidad.
- Para lograr esta finalidad, sería importante mirar con más atención a los factores que afectan las redes sociales. La educación formal y no-formal juegan un rol fundamental, con su potencial para cambiar los diversos estereotipos existentes que son un obstáculo a la cooperación. Hacer algo en el campo de los idiomas, promover el conocimiento común a ambos lados de la frontera, más allá de la superficialidad de la gastronomía, turismo o trueques comerciales, nos parece fundamental.

Retomando lo dicho en el encuadramiento teórico del artículo, nos parece que la tendencia a que el espacio de flujos sobrepase el espacio de lugares, aplicado a la zona transfronteriza del sur de España y Portugal, no es todavía dominante. Al contrario, la experiencia local que detienen los actores sociales y las comunidades va siendo determinante.

7. Referencias utilizadas

- BAUMAN, Z. (1998): *Globalisation. The human consequences*. Cambridge: Polity Press.
- BOURDIEU, P. (1980): *Le sens pratique*, Minuit, Paris.
- BROHMAN, J. (1996): *Popular Development. Rethinking the Theory and Practice of Development*. Oxford: Blackwell.
- CASTELLS, M. (1989): *The Informational City*. Oxford: Blackwell.
- (1997): *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell.
- CASTELLS, M., & HENDERSON, J. (1987). Techno-economic Restructuring, Socio-political Processes and Spatial Transformation: a Global Perspective. En Jeffrey Henderson & Manuel Castells (eds.), *Global Restructuring and Territorial Development* (pp. 1-17). London: Sage Publications.
- EPSON (2007): *Cross-border cooperation - cross-thematic study of INTERREG and ESPON activities*. Luxembourg: European Union.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A. y MONET, J. (Dirs.) (2008): *La asimetría institucional de la Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal. Andalucía, Algarve y Alentejo*. Atelier, Barcelona.
- GRIFFIN, K. (1999): *Alternative Strategies for Economic Development*. London: MacMillan Press.
- GUALDA, E.; LUCIO, E.; FRAGOSO, A.; FIGUEIRA, E.; GUALDA, J.M.; BARRERA, N.; ALMEIDA, M.L.; RAMALHO, V.; MAYA, I. (2008): *Realidad Social en Andalucía, Algarve y Alentejo*. Universidad de Huelva.
- HOFSTEDE, G. (2001): *Cultures Consequences. Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations Across Nations*. Thousand Oaks: Sage.



MADEIRA, A. I., & RIBEIRO, M. (1996): Acção Educativa e Desenvolvimento Local: uma abordagem, *Inovação*, 9 (3), 299-304.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS COMUNITARIOS (2007): *Programa Operativo. Programa de Cooperación Transfronteriza España-Portugal (2007-2013). Documento final aprobado por la Comisión Europea*. D.G. de Fondos Comunitarios, España; D.G. de Desarrollo Regional, Portugal, Bruselas. Véase también en <http://www.poctep.eu>.

MORGAN, D. L. (2001): Focus Group Interviewing. En Jaber F. Gubrium & James A. Holstein (eds.), *Handbook of Interview Research* (pp. 141-159). Thousand Oaks: Sage.

PERKMANN, M. (2003): Cross-border regions in Europe: significance and drivers of regional cross-border cooperation, *European Urban and Regional Studies*, 10, 2, pp. 153-171.

SOUSA, E. S. (1991): Co-desenvolvimento: O Diálogo Norte/Sul, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 33, 43-61.

THE PARLIAMENT MAGAZINE (2007): núm. 249, extraído el 5 de marzo de <http://www.e-pages.dk/dods/50/38>

YOUNGMAN, F. (2000): *The Political Economy of Adult Education and Development*. Leicester: NIACE.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (2009): *Human Development Report 2009. Overcoming barriers: Human mobility and development*. Palgrave Macmillan, New York.

