

# O efeito fronteira no desenvolvimento do património natural e cultural transfronteiriço







Biblioteca dos Estudos Estratégicos

---

# O efeito fronteira no desenvolvimento do património natural e cultural transfronteiriço



**EPICAH**  
Interreg Europe



**EIXO ATLÂNTICO**  
DO NOROESTE PENINSULAR

EDIÇÃO: *Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular*

TRADUÇÃO: *tdi Comunicación*

MONTAGEM: *María Alcañiz Lorenzo*

IMPRESA:

ISBN imprensa: 978-989-54177-4-2

ISBN digital: 978-989-54177-5-9

Depósito legal: VG 591-2018

Ano de publicação: 2018

#### DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

El proyecto EPICAH está cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en el marco del programa INTERREG EUROPE. Los contenidos de esta publicación no reflejan la opinión oficial de la Comisión Europea y de la Autoridad de Gestión del programa INTERREG EUROPE.

El contenido de este documento es responsabilidad de los autores y todas las opiniones presentadas no representan, necesariamente, la postura oficial del programa INTERREG EUROPE.



## O EFEITO FRONTEIRA NO DESENVOLVIMENTO DO PATRIMÓNIO NATURAL E CULTURAL TRANSFRONTEIRIÇO

Coleção: Biblioteca de Estudos Estratégicos

Editor: *Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular*

---

### EXPERTOS TEMÁTICOS:

- José Palma Andrés

*Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular*

- Ana Ladeiras

*Asociación Ibérica dos Municipios Costeiros do Río Douro*

- Mónika Komádi

*SRL sen fins de lucro Rexión Vinícola de Tokaj*

- Massimiliano Gini

*Axencia para o desenvolvemento de Empolese Valdelsa*

- Kostas Karamarkos

*Fondo de Desenvolvemento Rexional / Rexión de Macedonia Occidental*

- Peeter Unt

*Centro Peipsi para a Cooperación Transfronteiriza*

- Bogdan Georgescu

*Asociación para o Desenvolvemento Intercomunitario do Condado de Satu Mare*

- Tomas Raboch

*Axencia para o Desenvolvemento Rexional da Rexión de Pilsen*

- José Santos Soeiro

- Carlos Beltrán





## SUMARIO

- INTRODUÇÃO.....9
  
- ESTÁ-SE A POTENCIAR O EFEITO FRONTEIRA NA PROTEÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO PATRIMÓNIO NATURAL E CULTURAL TRANSFRONTEIRIÇO NA EUROPA .....11
  
- PONTO DE SITUAÇÃO NA FRONTEIRA POCTEP
  - Como se está a potenciar o efeito fronteira na proteção e desenvolvimento do património natural e cultural transfronteiriço na fronteira luso-espanhola.....105







## O PROJETO EPICAH

No âmbito do projeto EPICAH (Efetividade dos Instrumentos Políticos para o Avanço Transfronteiriço no Património), cofinanciado pela União Europeia mediante o programa INTERREG EUROPE 2014-2020, promove a análise do efeito fronteira como uma oportunidade para o desenvolvimento do turismo de património e de natureza em 9 regiões fronteiriças da Europa, a fim de promover o seu desenvolvimento, assim como as ações prévias necessárias para este objetivo, mediante a sua futura inclusão nas prioridades dos programas europeus de cooperação transfronteiriça e territorial.

Os sócios do projeto são:

- Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (PT)
- Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (ES)
- Associação Ibérica dos Municípios Ribeirinhos do Douro (ES)
- SRL sem fins lucrativos Região Vinícola de Tokaj (HU)
- Agência para o desenvolvimento de Empolese Valdelsa (IT)
- Fundo de Desenvolvimento Regional / Região da Macedónia Ocidental (EL)
- Centro Peipsi para a Cooperação Transfronteiriça (EE)
- Associação para o Desenvolvimento Intercomunitário do Condado de Satu Mare (RO)
- Agência para o Desenvolvimento Regional da Região de Pilsen (CZ)

Esta publicação é um dos resultados intermédios do projeto, fruto de um ano e meio de trabalho de investigar, comparar e contrastar a situação existente entre as diversas fronteiras em matéria de desenvolvimento do património natural e cultural transfronteiriço. Neste contexto, esta publicação reúne os seguintes documentos:

1. **Relatório Conjunto** sobre como se está a potenciar o efeito fronteira na proteção e desenvolvimento do património natural e cultural transfronteiriço na Europa.
2. Ponto de **situação na fronteira POCTEP** sobre como o efeito fronteira se potencia para a proteção e desenvolvimento do património natural e cultural transfronteiriço na fronteira Espanha-Portugal.





COMO SE ESTÁ POTENCIANDO O EFECTO  
FRONTEIRA NA PROTECCIÓN E DESENVOLVEMENTO  
DO PATRIMONIO NATURAL E CULTURAL  
TRANSFRONTEIRIZO EN EUROPA

José Palma Andrés

Ana Ladeiras

Mónika Komádi

Massimiliano Gini

Kostas Karamarkos

Peeter Unt

**EXPERTOS TEMÁTICOS:**

- José Palma Andrés

*Coordinador do grupo de expertos – Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular*

- Ana Ladeiras

*Asociación Ibérica de Municipios Ribereños del Río Duero*

- Mónika Komádi

*SRL sen fins de lucro Rexión Vinícola de Tokaj*

- Massimiliano Gini

*Axencia para o desenvolvemento de Empolese Valdelsa*

- Kostas Karamarkos

*Fondo de Desenvolvemento Rexional / Rexión de Macedonia Occidental*

- Peeter Unt

*Centro Peipsi para a Cooperación Transfronteiriza*

- Bogdan Georgescu

*Asociación para o Desenvolvemento Intercomunitario do Condado de Satu Mare*

- Tomas Raboch

*Axencia para o Desenvolvemento Rexional da Rexión de Pilsen*



## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.....	15
1.1. Por que a UE está intervindo nas zonas transfronteirizas e debería seguir facéndoo .....	15
1.2. Como perciben a intervención da UE os axentes das zonas fronteirizas? (Resultados dunha enquisa electrónica realizada en 7 zonas fronteirizas da Unión) .....	20
2. PUNTO DE SITUACIÓN .....	21
2.1. Patrimonio cultural transfronteirizo .....	21
2.1.1. Relevancia para o desenvolvemento da fronteira.....	25
2.1.2. Obstáculos principais e ámbitos de mellora.....	28
2.1.3. Prácticas recomendadas .....	31
2.2. Patrimonio natural transfronteirizo.....	37
2.2.1. Relevancia para o desenvolvemento fronteirizo .....	41
2.2.2. Dificultades principais e ámbitos de mellora .....	43
2.2.3. Prácticas recomendadas .....	45
2.3. Turismo transfronteirizo .....	51
2.3.1. Relevancia para o desenvolvemento fronteirizo .....	51
2.3.2. Dificultades principais e ámbitos de mellora .....	55
2.3.3. Prácticas recomendadas .....	58
3. O PAPEL E O APOIO DOS PROGRAMAS INTERREG A .....	65
3.1. Intensidade e calidade do seu apoio à protección e valorización do patrimonio natural e cultural transfronteirizo.....	65
3.2. Avaliación das autoridades de gestión e secretariados conjuntos Vs. Avaliación dos beneficiarios e comunidades .....	70
4. CONCLUSÕES .....	79
4.1. Síntese de puntos fortes, oportunidades, puntos fracos e ameazas.....	79
4.1.1. Puntos fortes e oportunidades .....	80
4.1.2. Puntos fracos e ameazas .....	81
4.2. Recomendacións.....	82
4.2.1. Simplificación das regras e procedimentos .....	82
4.2.2. Gobernanza .....	83
4.2.3. As entidades criadas para o desenvolvemento de iniciativas para Cooperación Territorial Europea, Incluindo Cidades, Redes de Cidades e Áreas Metropolitanas deberán ter o dereito de ser asociadas à reflexión (definición de estratexias da Cooperación Territorial Europea e definición dos Programas Operacionais) .....	92
5. BIBLIOGRAFIA.....	94
6. ANEXOS.....	98

No marco do proxecto EPICAH (Efectividade dos Instrumentos Políticos para o Avance Transfronteirizo no Patrimonio), cofinanciado pola Unión Europea mediante o programa INTERREG EUROPA 2014-2020, nove socios de sete zonas transfronteirizas europeas, partindo da súa experiencia territorial e unha enquisa electrónica específica que abrangue tódalas fronteiras incluídas no proxecto, elaboraron este INFORME CONXUNTO sobre como o efecto fronteira debería considerarse unha oportunidade para potenciar o patrimonio transfronteirizo en Europa.

Os socios do proxecto son:

- Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular (PT)
- Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular (ES)
- Asociación Ibérica dos Municipios Costeiros do Río Douro (ES)
- SRL sen fins de lucro Rexión Vinícola de Tokaj (HU)
- Axencia para o desenvolvemento de Empolese Valdelsa (IT)
- Fondo de Desenvolvemento Rexional / Rexión de Macedonia Occidental (EL)
- Centro Peipsi para a Cooperación Transfronteiriza (EE)
- Asociación para o Desenvolvemento Intercomunitario do Condado de Satu Mare (RO)
- Axencia para o Desenvolvemento Rexional da Rexión de Pilsen (CZ)

Este informe está dividido nos apartados que se indican a seguir:

- Capítulo 1 –Introdución. Pon de manifesto as seguintes cuestións:
  - o Os motivos polos que a UE está intervindo en zonas transfronteirizas e debería seguir facéndoo.
  - o Como perciben a intervención da UE os axentes das zonas transfronteirizas.
- Capítulo 2 – Punto de situación en Europa. Abrangue tres áreas:
  - o Patrimonio cultural transfronteirizo.
  - o Patrimonio natural transfronteirizo.
  - o Turismo transfronteirizo.

Ademais de comentarios sobre a súa “relevancia para o desenvolvemento das fronteiras”; “dificultades principais e ámbitos de mellora”, e suxerindo “prácticas recomendadas” en cada un dos aspectos.

- Capítulo 3 – Función e apoio dos programas Interreg A nos tres ámbitos mencionados anteriormente.
- Capítulo 4 – Resultados. Ofrece unha análise DAFO (puntos fortes, puntos débiles, oportunidades e obstáculos) de cada un dos tres ámbitos que abrangue o estudo, ademais dunha serie de recomendacións para o vindeiro período de programación da UE que empeza no ano 2021.



## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Por que a UE está intervindo nas zonas transfronteirizas e debería seguir facéndoo

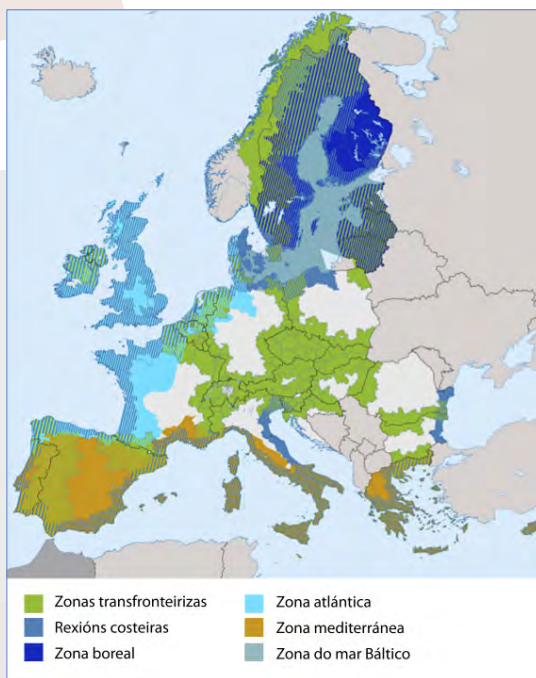
Cando a cooperación ocupou o terceiro lugar nos obxectivos da Política de Cohesión, a Unión Europea salientou a función primordial da cooperación territorial na construción dunha zona europea común, propiciando o feito de que as fronteiras non son barreiras físicas senón lugares onde a xente pode compartir experiencias, e que traballar na consecución de obxectivos comúns pode ser unha realidade tanxible.

Hoxe en día a cooperación territorial europea é o instrumento principal para potenciar a completa realización do mercado único. Debemos ter en conta que as rexións transfronteirizas interiores e os territorios marítimos son actualmente as rexións da Unión Europea onde se percibe a necesidade de lograr un mercado único na súa totalidade. A cooperación territorial europea tamén se percibe como a principal resposta ante a necesidade de crear unha cidadanía europea efectiva sentida polos cidadáns europeos nas súas vidas cotiás.

A Política de Cohesión, como outras políticas de investimento da Unión Europea, é un dos compoñentes importantes da resposta ante a presente crise económica e financeira e os principais retos actuais: o fenómeno emerxente do ultranacionalismo e os movementos populistas antidemocráticos, a presión da emigración, a globalización, o cambio climático, a demografía, etc. Pero tamén é un elemento primordial na resposta a estes retos así como a principal resposta da Unión Europea ante a necesidade de afondar na cada vez máis necesaria construción dunha cidadanía europea efectiva e inclusiva.

A Unión Europea é un territorio que comprende moitos países e, polo tanto, moitas fronteiras nacionais. Entre os 28 Estados Membros e Noruega, Suíza, Lichtenstein e Andorra, hai preto de 40 fronteiras terrestres e 17 fronteiras marítimas.

Aproximadamente 150 millóns de europeos (as rexións fronteirizas corresponden a un 20% do territorio europeo) viven nestas rexións (o que equivale a un 37,5% da poboación da Unión Europea).



Gráfica 1: mapa das rexións fronteirizas terrestres e marítimas nos 28 estados internos da UE e fronteiras da AELC  
Fonte: elaboración propia

A principios dos anos noventa, coa introdución do Mercado Único, admitiuse que estas rexións e os seus cidadáns poderían potencialmente experimentar unha perda do emprego debido á desaparición de moitos postos de traballo relacionados coa actividade na fronteira, por exemplo na administración de alfándegas ou nos sectores de transporte e loxística.

Nese momento, a Unión Europea estableceu un instrumento financeiro para facer posible que as rexións fronteirizas puidesen cooperar de maneira máis estreita no obxectivo de explotar o seu potencial común para paliar as posibles perdas mencionadas anteriormente. Daquela foi creada a iniciativa Interreg. Actualmente, esta iniciativa converteuse nun obxectivo de pleno dereito na Política de Cohesión da Unión. No período que abrangue os anos 2014-2020, aproximadamente uns seis mil millóns de euros procedentes do Fondo de Desenvolvemento Rexional Europeo (FEDER) foron investidos ó longo das fronteiras internas europeas. Miles de proxectos reciben apoio financeiro para explotar mellor o potencial das rexións fronteirizas e superar as dificultades actuais como a reducida accesibilidade, a falta de atención médica ou ben as infraestruturas educativas.

O obxectivo da cooperación transfronteiriza europea é afrontar retos comúns identificados de maneira conxunta nas rexións fronteirizas e explotar o potencial de crecemento aínda non aproveitado nas zonas transfronteirizas; todo isto mentres se amplía o proceso de cooperación coa finalidade de fomentar o desenvolvemento harmonioso global da Unión.

A Cooperación Territorial Europea, máis coñecida como Interreg, é un dos dous obxectivos da Política de Cohesión e proporciona un marco para a execución de accións conxuntas e políticas de intercambio entre axentes nacionais, rexionais e locais dos diferentes Estados Membros. O obxectivo fundamental da Cooperación Territorial Europea é promover un desenvolvemento harmonioso da Unión na súa totalidade a nivel económico, social e territorial. Interreg está constituída ao redor de tres vertentes de cooperación: transfronteiriza (Interreg A), transnacional (Interreg B) e interrexional (Interreg C). Cinco períodos de programación de Interreg foron desenvolvéndose consecutivamente: INTERREG I (1990-1993) - INTERREG II (1994-1999) - INTERREG III (2000-2006) - INTERREG IV (2007-2013) - INTERREG V (2014-2020).

Durante o período 2007-2013 leváronse a cabo 60 programas de cooperación transfronteiriza cunha asignación de seis mil millóns de euros (dos que se gastaron o 60%), nos que se integraron unha ampla variedade de actividades ligadas co desenvolvemento da cooperación transfronteiriza. No período 2014-2020 desenvolvéronse o mesmo número de programas cunha asignación de 6,6 mil millóns de euros.

Os programas de cooperación transfronteiriza apoian rexións NUTS III limítrofes ou ben situadas directamente nas fronteiras. Están xestionadas mediante estruturas conxuntas situadas nun dos países, que é responsable do programa na súa totalidade.

O quinto período de Interreg (2014-2020) baséase en 11 obxectivos temáticos establecidos no Regulamento FEDER que contribúen á execución da Estratexia Europa 2020 para o crecemento inclusivo, intelixente e sostible. Polo menos, un 80% do orzamento destinado a cada programa de cooperación ten que centrarse nun máximo de 4 obxectivos temáticos entre as once prioridades da Unión Europea:





Gráfica 2: 11 (once) prioridades de investimento

Fonte: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/)

O quinto período de programación de Interreg conta cun orzamento de 10,1 mil millóns de euros investidos en aproximadamente 100 programas de cooperación entre rexións e socios territoriais, sociais e económicos. Este orzamento tamén inclúe a asignación FEDER destinada aos Estados Membros para participar nos programas de cooperación fronteiriza externa da Unión Europea apoiados por outros instrumentos.

([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/outside-the-eu](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/outside-the-eu)).

TRANSFRONTEIRIZO	TRANSNACIONAL	INTERREXIONAL
<p>*60 programas transfronteirizos – Interreg V-A- desenvolvidos ao longo de 38 fronteiras internas da Unión Europea. Contribución FEDER: 6,6 mil millóns de euros.</p> <p>*12 IAP transfronteirizos: Instrumento de Axuda de Preadhesión e Instrumentos Europeos de Veciñanza.</p> <p>*16 ENI transfronteirizos (Instrumento Europeo de Veciñanza): Cooperación e Desenvolvemento Internacional.</p>	<p>*15 programas Transnacionais – Interreg V –B- que abranguen áreas de cooperación máis amplas como por exemplo o Mar Báltico, as rexións alpinas e mediterráneas. Contribución FEDER: 2,1 mil millóns de euros.</p>	<p>*O programa de cooperación interrexional, Interreg Europa, e 3 programas de creación de redes (Urbact III, Interact III e ESPON) abranguen os 28 Estados Membros da Unión Europea. Proporcionan un marco para intercambiar experiencias entre entidades rexionais e locais nos distintos países. Contribución FEDER: 500 millóns de euros.</p>



Gráfica 3: cifras principais de Interreg 2014-2020

Fonte: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/)

Os tres obxectivos temáticos que se poden aplicar ao patrimonio cultural e natural e tamén ao turismo son os obxectivos temáticos 3, 5, 6 (en particular o derradeiro), tal e como se describe a continuación:

### OBJECTIVO TEMÁTICO 3 – CONCORRENCIA DE PYMES

#### Estes investimentos axudarán ás PYMES a:

- Ter acceso a financiamento mediante subvencións, préstamos, garantías de préstamo, capital de risco, etc.
- Beneficiarse de apoio empresarial específico, por exemplo, experiencia e asesoramento, información e oportunidades para establecer redes, asociacións transfronteirizas.
- Mellorar o acceso a mercados globais e cadeas de valor internacionais.
- Explorar novas fontes de crecemento como a economía ecolóxica, o turismo sostible, os servizos sanitarios e sociais incluída a "economía prateada" e as industrias culturais e creativas.
- Investir en capital humano e organizacións que proporcionen sistemas de formación e educación profesional con orientación práctica.
- Forxar vínculos valiosos con centros de investigación e universidades para promover a innovación.

#### Para o período de programación 2014-2020:

O turismo non se incluíu dentro dos obxectivos temáticos na normativa relativa aos Fondos Estruturais e de Inversión Europeas (EIE) xa que constitúe un medio ou ben un sector máis que un obxectivo. Con todo, existen moitas posibilidades para realizar investimentos intelixentes no sector do turismo que están previstas na normativa.

A Comisión publicou unha guía temática relativa aos investimentos turísticos. Recomendase que estes investimentos

- se axusten a un ou varios dos obxectivos temáticos e prioridades de investimento.
- sexan coherentes coa análise DAFO das operacións nacionais/rexionais/transnacionais relevantes.
- estean focalizados na mellor valorización dos activos turísticos culturais e locais,
- impulsen a diversificación e innovación de servizos, procesos e produtos así como a especialización en nichos de mercado para superar a dependencia do baixo valor engadido, o traballo temporal e garantir a actividade económica e o emprego fóra da tempada turística.
- Debería prestarse unha atención especial para mellorar e triplicar a capacidade de excelencia, innovación e internacionalización das PYMES e grupos, actividades de agrupación ou transagrupación mediante o incremento de vínculos externos e internos.
- Xa que unha das vantaxes particulares do sector turístico é que as barreiras para entrar no mercado son máis ben baixas, deberíase facer fincapé en apoiar a creación de novas empresas e potenciar o espírito empresarial.



## OBXECTIVO TEMÁTICO 5 – ADAPTACIÓN AO CAMBIO CLIMÁTICO E PREVENCIÓN DE RISCOS

A Política de Cohesión desempeña un papel fundamental no apoio dos esforzos relativos á prevención de riscos coa finalidade de adaptarse aos impactos presentes e futuros do cambio climático. Apoa medidas de adaptación promovendo enfoques baseados nos ecosistemas, desenvolvendo novas infraestruturas ou ben modernizando infraestruturas actuais. Ademais, contribúe no desenvolvemento da resiliencia ante os desastres a nivel rexional e local así como ante outros tipos de riscos. Mediante os investimentos realizados neste obxectivo, que ascenden a 8 mil millóns de euros, a Política de Cohesión pode abordar distintos tipos de riscos, estean ou non relacionados coa adaptación ao cambio climático. O foco máis importante é a prevención de asolagamentos.

Os investimentos procedentes dos fondos da Política de Cohesión permiten tratar riscos específicos mediante a resiliencia ante o desastre e os sistemas de xestión de desastres. Por exemplo, medidas para abordar a “brecha de coñecementos” tales como a necesaria investigación académica, estudos e informes, desenvolvemento de estratexias, o apoio das TIC ou ben medidas educativas e de sensibilización poden ser cofinanciadas.

Onde van os investimentos?

Moitas actividades destinadas a apoiar a xestión e a prevención de riscos poden ser financiadas, incluídas as seguintes:

- Desenvolvemento de estratexias e plans de emerxencia,
- Reforzo da coordinación, vixilancia e sistemas de detección anticipada,
- Campañas de sensibilización e educación,
- Defensa costeira e contra asolagamentos,
- Protección contra incendios forestais e outros incendios,
- Equipamento para unidades de protección civil,
- Solucións baseadas no ecosistema ou
- Resiliencia ante o desastre e adaptación ao clima das infraestruturas públicas.

## OBXECTIVO TEMÁTICO 6 – MEDIO AMBIENTE E USO EFICIENTE DOS RECURSOS

Os fondos EIE contribúen a protexer e preservar os recursos naturais tales como a auga, a natureza e a biodiversidade, o aire puro ou as materias primas. A Política de Cohesión tamén promove os investimentos que impulsan a aplicación de políticas relativas á natureza e biodiversidade da Unión Europea, en particular mediante Directivas de Hábitats e Aves e reforzando a rede Natura 2000 de áreas protexidas. Ademais, durante a planificación da Política de Cohesión 2014-2020, fíxose especial fincapé no apoio da infraestrutura verde (por exemplo, chairas aluviais, paredes e tellados vexetais) especialmente nas cidades.

Así mesmo, a Política de Cohesión tamén contribúe ao ecoturismo mediante a conservación, protección, promoción e desenvolvemento do patrimonio natural e cultural. Estanse a tomar medidas para mellorar o medio urbano, revitalizar as cidades, rexenerar e descontaminar zonas industriais abandonadas, reducir a contaminación atmosférica e promover medidas para reducir a contaminación acústica. Tamén apoia a transición industrial cara a unha economía que utilice os recursos de forma óptima, fomentando o crecemento ecolóxico, a ecoinnovación e a xestión medioambiental nos sectores públicos e privados.

De acordo co Artigo 3 da normativa FEDER (Regulamento No 1301/2013) o apoio aos investimentos relativos á infraestrutura turística e cultural só se aplica a pequena escala. A Comisión considera que un investimento en infraestruturas construídas é a pequena escala cando o custo total equivale ou é superior a 5 millóns de euros; este límite se incrementa a 10 millóns de euros no caso de infraestruturas que se consideran patrimonio mundial cultural, tal e como se establece no Artigo 1 da convención de 1972 relativa á protección do patrimonio mundial cultural e natural clasificado pola UNESCO (Posición da Comisión en infraestruturas a pequena escala [Ref. Ares(2015) 481089 - 05/02/2015]). A Comisión está planificando o incremento dos devanditos límites.

A evolución do programa indica que existe unha crecente preocupación e interese por parte dos socios e os socios potenciais no tocante ao tema do patrimonio natural e cultural. Este interese non só se relaciona coa protección do medio ambiente en particular, tamén ten que ver co potencial para o desenvolvemento. De feito, a natureza e a cultura asociadas coa promoción turística poden ter un impacto positivo na sostibilidade do desenvolvemento nas áreas fronteirizas mediante a posible creación de postos de traballo sostibles que contribuirán a fixar a poboación e o desenvolvemento colateral de outras actividades tales como a agricultura local, a economía circular e o uso local dos bosques.

## 1.2. Como perciben a intervención da UE os axentes das zonas fronteirizas?

### (Resultados dunha enquisa electrónica realizada en 7 zonas fronteirizas da Unión)

O 17 e 18 de maio do ano 2017, o Comité Directivo do proxecto EPICAH realizou unha enquisa electrónica dirixida aos axentes de cooperación transfronteiriza en cada unha das 7 rexións fronteirizas en cuestión. O obxectivo da enquisa era obter unha opinión informada acerca do estatus rexional da xestión e desenvolvemento do patrimonio natural e cultural transfronteirizo. A enquisa tivo lugar entre os meses de xullo e setembro do ano 2017.

No proxecto EPICAH participan 7 destes territorios transfronteirizos en Europa: España-Portugal, Italia-Francia, Estonia-Letonia, Alemaña-República Checa, Hungría-Romanía, Hungría-Eslovaquia e Macedonia Occidental en Grecia. O seu obxectivo é valorar a situación actual, identificar as dificultades principais e definir as posible áreas de mellora.

Ante todo, deberían introducirse algúns comentarios acerca da calidade da enquisa e as respostas recibidas. Houbo unha cantidade significativa de enquisados (179) procedentes de tódalas rexións implicadas e non todos tiñan un coñecemento administrativo profundo do instrumento político.

Outra conclusión relevante que se pode observar é que existe unha diferenza notoria entre as respostas das Autoridades de Xestión, as Secretarías Conxuntas, os organismos intermedios e as respostas dos candidatos: a mentalidade do primeiro grupo case sempre se sitúa nunha perspectiva máis optimista cá do segundo grupo.

No que respecta á asignación dos recursos, resulta relevante que unha porcentaxe significativa dos enquisados non son conscientes da cantidade exacta ou aproximada de fondos dedicados ós tres temas tratados (Patrimonio Cultural e Natural transfronteirizo e turismo transfronteirizo). Isto non se debe necesariamente á falla de información xa que é posible que escollan a opción “non sei” por outro motivo totalmente diferente, por exemplo se aínda non hai ningún financiamento previsto para un determinado tema. Tamén pode ser que non estean seguros acerca das súas necesidades concretas ou das necesidades concretas da súa zona fronteiriza nun determinado campo.

A enquisa de EPICAH tamén puxo de manifesto que (e tamén se presenta como un tema transversal nos seguintes apartados) a importancia da actividade turística é unha ferramenta para a protección, a valorización e a promoción do patrimonio cultural e natural.



O turismo se presenta case como o único medio para mellorar e difundir o coñecemento sobre o patrimonio e os valores de identidade das rexións e a única actividade capaz de rendibilizar os investimentos feitos na súa promoción e conservación.

Por último, a cuestión principal do debate que se presenta nos capítulos seguintes é que as fronteiras administrativas aínda teñen demasiada importancia na xestión do patrimonio cultural e natural transfronteirizo a pesar de que os bens patrimoniais teñen os seus propios límites e que eses límites normalmente non se corresponden cos administrativos. Neste contexto, un dos principais retos para mellorar os instrumentos políticos do proxecto EPICAH (principalmente os programas da UE) é a cuestión de como se debería abordar – mediante a cooperación- a eliminación do efecto de fronteira e os custos derivados do contexto fronteirizo, no obxectivo da xestión do patrimonio cultural e natural transfronteirizo.

## 2. PUNTO DE SITUACIÓN

### 2.1. Patrimonio cultural transfronteirizo

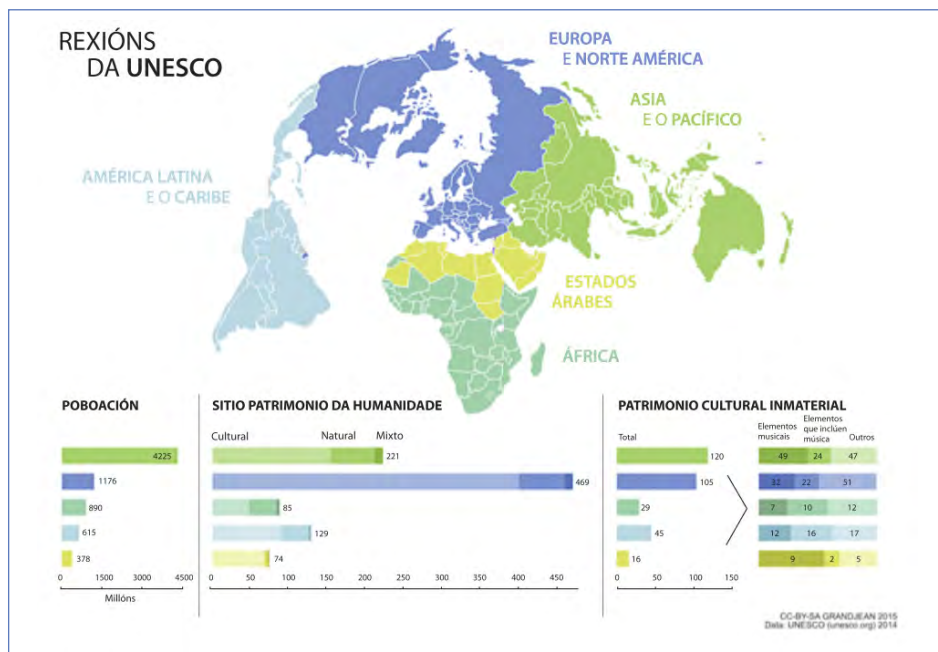
No ámbito da cultura, os Estados Membros individuais da Unión Europea son responsables da planificación e execución das súas propias políticas e polo tanto, a axenda da Comisión Europea redúcese para afrontar os retos comúns: fomentar a diversidade cultural, protexer o patrimonio cultural contribuíndo á mobilidade dos profesionais da cultura e apoiando a contribución de industrias culturais e creativas como elementos primordiais para impulsar o crecemento e a creación de postos de traballo na UE (por exemplo, 2015-2018 Plan de Traballo para a Cultura, Axenda Europea da Cultura, Europa Creativa, Comunicación Conxunta cara a unha estratexia da Unión Europea para as relacións internacionais culturais).

Estes obxectivos tamén coinciden coa estratexia e os acordos internacionais de Europa 2020, como por exemplo a Convención das Nacións Unidas sobre a Protección e Promoción da Diversidade nas expresións Culturais.

Neste sentido, protexer e preservar o patrimonio cultural de Europa é un asunto particularmente importante.

Tendo en conta os datos publicados na páxina web da UNESCO no ano 2014, o 48% dos Sitios Patrimonio da Humanidade da UNESCO están localizados en Europa e Norte América, mesmo cando a súa poboación só representa o 16% da poboación mundial. (Gráfica 4) O Patrimonio Cultural Europeo é unha mestura de valores e expresións culturais, artísticas e creativas que forman no seu conxunto a herdanza e o legado común europeo.

Unha distinción común e a diferenza entre o patrimonio cultural material e inmaterial (ICOMOS 2002). Segundo a definición de patrimonio cultural achegada pola UNESCO, considérase que o patrimonio cultural material comprende os bens inmoables (monumentos, sitios arqueolóxicos, etc), os bens móbiles (cadros, esculturas, moedas, manuscritos, etc) e o patrimonio cultural subacuático (restos de naufraxios, ruínas e cidades somerxidas); pola contra, o patrimonio cultural inmaterial inclúe tradicións orais, rituais, artes escénicas, etc.



**Gráfica 4:** Distribución por continentes do patrimonio mundial e o patrimonio cultural inmaterial.  
**Fonte:** Martin Grandjean

Así mesmo, con motivo da presentación oficial do Ano Europeo do Patrimonio Cultural 2018 no portal oficial da UE (Europa.eu), foi publicada unha definición moito máis ampla do concepto de patrimonio cultural que salienta a dimensión e o valor universal do patrimonio cultural para os individuos, as comunidades e as sociedades, ademais da necesidade de que todos eles contribúan á súa preservación para as xeracións futuras. Con este enfoque pódense identificar as seguintes formas e manifestacións do patrimonio cultural.

<b>MATERIAL</b>	Edificios, monumentos, artefactos, roupa, arte, libros, máquinas, cidades históricas, sitios arqueolóxicos
<b>INMATERIAL</b>	Prácticas, representacións, expresións, coñecemento, destrezas e os instrumentos, obxectos e espazos culturais asociados que a xente valora (incluído o idioma e as tradicións orais, as artes escénicas, prácticas sociais e artesanía tradicional)
<b>NATURAL</b>	Paisaxe, flora e fauna
<b>DIXITAL</b>	Os recursos que se crearon en formato dixital (por exemplo arte ou animación dixital) ou que foron dixitalizados para conservalos (incluídos textos, imaxes, vídeos e arquivos)



Tendo en conta as definicións anteriores, os recursos culturais son moito máis que simples recursos que poden contribuír ao crecemento económico; o patrimonio cultural e os recursos reflicten a historia global e local, a cultura, as tradicións e a ética, configuran as identidades das persoas, definen e inspiran as vidas da xente mentres que a súa conservación para as xeracións futuras pode asegurar o crecemento sostible. Tamén resulta evidente que hai un vínculo directo entre o patrimonio cultural, a promoción dos recursos e a valorización co crecemento do turismo sostible. As accións principais da Unión Europea no que respecta ao patrimonio cultural son as seguintes:

- O Título de Capital Europea da Cultura é unha iniciativa que xurdiu no ano 1985 promovida pola Ministra Grega de Cultura Melina Mercouri e que polo de agora foi concedido a 58 cidades da Unión Europea. De acordo co Documento de Presentación Oficial da Iniciativa (dispoñible en [https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/capitals-culture\\_en](https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/capitals-culture_en)), a idea consiste en situar as cidades no corazón da vida cultural a través de toda Europa. Mediante a cultura e a arte, as Capitais Europeas da Cultura melloran a calidade da vida nesas cidades e reforzan o seu senso de comunidade. Os cidadáns poden participar nas actividades que se celebran ao longo do ano e xogar un papel máis importante no desenvolvemento e a expresión cultural da súa cidade.
- Os Días do Patrimonio Europeo permiten acceder gratuitamente a uns 20 millóns de persoas cada ano a sitios que abren en ocasións excepcionais e acontecementos únicos
- O Premio da Unión Europea para o Patrimonio Cultural recompensa os mellores logros acadados no coidado do patrimonio nos ámbitos de conservación, investigación, dedicación á causa, educación, formación e sensibilización.
- O Selo de Patrimonio Europeo complementa a Lista do Patrimonio Mundial da UNESCO centrándose nos elementos culturais relacionados cos valores e a historia europea e non simplemente na estética.

Ademais, ao longo do ano 2018, a Unión Europea vén celebrando a diversidade do patrimonio cultural en toda Europa, a nivel nacional, rexional e local na UE, caracterizando o ano 2018 como o Ano Europeo do Patrimonio Cultural. A finalidade deste acontecemento é animar a máis xente para que descubran o patrimonio cultural de Europa e se comprometan con el reforzando o sentido de pertencer a un espazo común europeo. O slogan para o ano “O noso patrimonio: onde o pasado atopa o futuro” ilustra aínda máis a dimensión sostible do patrimonio cultural.

A cultura tamén se atopa entre os temas principais de case tódalas estratexias macro-rexionais en Europa. Na Estratexia da Unión Europea para a Rexión do Mar Báltico (EUERMB), o Ámbito Político “Cultura” céntrase nos sectores e nas industrias culturais e creativas na rexión do Mar Báltico. Na Estratexia da Unión Europea para a Rexión do Danubio (EUERD), o obxectivo da Área de Prioridade 3 é fomentar a cultura e o turismo, as relacións entre as persoas”, mentres que a finalidade da Acción 6 da Estratexia Europea para a Rexión Alpina é preservar e valorizar os recursos naturais, incluídos os recursos culturais e a auga. Por último, a Estratexia da Unión Europea para a Rexión Adriática-Xónica aborda a valorización dos recursos culturais “indirectamente” no tema do turismo (Tema 9 “Oferta turística diversificada (produtos e servizos) & 10 Xestión turística sostible e responsable / innovación e calidade).

No período de programación previo, o FEDER asignou 3,2 mil millóns de euros para a protección e preservación do patrimonio cultural, o que non resulta sorprendente, xa que na súa normativa se menciona este tema entre as máximas prioridades de investimento no obxectivo “Preservación e protección do medio ambiente e fomento do aproveitamento eficaz dos recursos”.

Tamén se debería observar que entre o período 2007-2013 a UE investiu unha cantidade total de 6 mil millóns de euros nos sectores culturais e creativos, dos que 3 mil millóns foron destinados á protección e preservación do patrimonio cultural, 2,2 mil millóns ao desenvolvemento das infraestruturas culturais e 775 millóns de euros investíronse no apoio dos servizos culturais (InfoRegio, información dispoñible en [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/themes/culture/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/culture/)).

Segundo o estudo “Inspirando a creatividade” publicado por Interact (novembro 2013), entre os anos 2007 e 2013, as rexións fronteirizas investiron o 11% do orzamento FEDER dispoñible de tódolos Programas de Cooperación Territorial Europea en proxectos culturais e creativos. Máis exactamente, a cantidade total de 1,019 mil millóns de euros foi destinada ó ámbito das artes (420 millóns de euros), turismo cultural (299 millóns de euros), industrias creativas (236 millóns de euros) e industrias culturais (64 millóns de euros).

A UE segue investindo en cultura no actual período de programación (2014-2020). Mentres que as autoridades nacionais e rexionais deben centrar a axuda do FEDER no apoio dos novos sectores culturais estreitamente ligados coa innovación e a creatividade, o programa marco da Comisión Europea denominado “Europa Creativa”, que está destinado a apoiar os sectores culturais e audiovisuais, ten un orzamento de 1,46 mil millóns de euros (un 9% máis cós seus predecesores: o Programa Cultural e o programa MEDIA, Europa Creativa).

Ademais, existen varias iniciativas e programas da Unión Europea que apoian o patrimonio cultural en distintas rexións e cidades como por exemplo INTERREG, URBACT, HORIZON, etc. O investimento de recursos nesta axenda está xustificado economicamente: o sector da cultura ten un impacto social e económico moi forte. Contribúe de forma significativa aos sectores da construción, a industria e o turismo entre moitos outros. O patrimonio cultural tamén pode axudar a destacar cidades e rexións atraendo persoas con talento e investimentos. Por outra banda, a promoción e o entendemento da diversidade cultural contribúe a fomentar a inclusión e integración social, a Cidadanía Europea, a cooperación transnacional e a cohesión territorial, especialmente nos casos de zonas transfronteirizas. O feito de que 2018 será o Ano Europeo do Patrimonio Cultural destaca a importancia desta área aínda máis.

Tendo en conta os feitos mencionados anteriormente, resulta evidente que a protección, preservación e promoción do patrimonio cultural é unha das prioridades da axenda de cooperación transfronteiriza. Entender e fomentar a diversidade cultural transfronteiriza é aparentemente unha cuestión transversal que podería reforzar e facilitar a cohesión e a cooperación territorial en tódolos niveis e sectores. Por suposto que actualmente hai distintas percepcións relativas á cultura e ás fronteiras; ás veces a cultura é unha ponte que acerca as comunidades e noutras ocasións é a cuestión principal do conflito, o obstáculo principal para cooperar. Nestas rexións, protexer, xestionar e valorizar o patrimonio cultural debería ser unha meta común e un esforzo conxunto entre os países veciños.





Enténdese que o patrimonio cultural transfronteirizo son os bens culturais (materiais e inmateriais) que son compartidos polas rexións fronteirizas e xestionados/posuídos por entidades situadas en distintos lados da fronteira; o que fai indispensable que exista unha cooperación entre elas para asegurar a súa protección e a correcta conservación.

### 2.1.1. Relevancia para o desenvolvemento da fronteira

Tal e como se indicou anteriormente, o patrimonio cultural, e a cultura en xeral, teñen múltiples usos e aplicacións en diferentes aspectos da vida. Antes de tratar os principais problemas de xestión e as oportunidades, é importante centrarnos en algúns dos impactos positivos - cualitativos e cuantitativos- que resultan cando se lle presta unha atención axeitada ao patrimonio cultural transfronteirizo.

#### Contribución ao PIB crecemento, emprego, desenvolvemento local e rexional.

No ano 2012, os sectores culturais e creativos fixeron alarde de ter conseguido 535,9 mil millóns de euros do valor engadido ó PIB, que representaba un 4,2% do PIB da UE (“Creando crecemento: medindo os mercados culturais e creativos na UE”, EY decembro 2014).

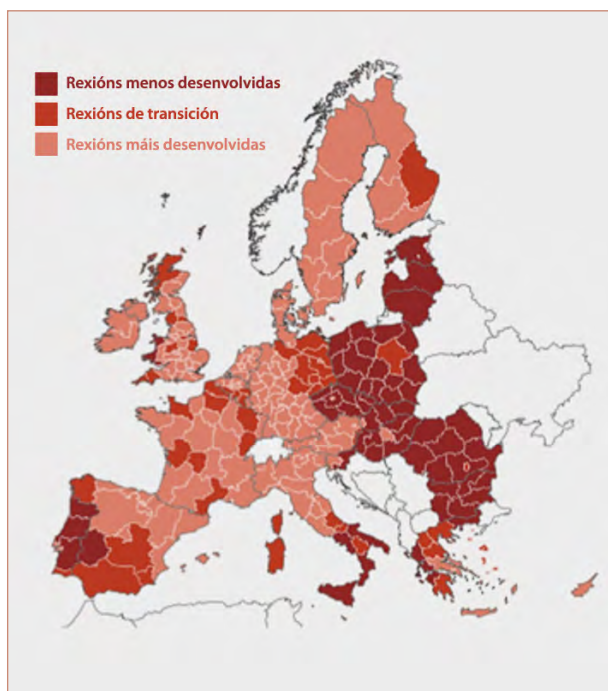
O sector creceu de xeito máis rápido cá economía xeral, polo tanto converteuse nunha forza motriz do desenvolvemento en Europa. En xeral, o patrimonio cultural tórnase nun instrumento poderoso no desenvolvemento económico e territorial dunha comunidade cando se promove e valora axeitadamente, a miúdo no contexto do turismo. O turismo mundial vén experimentando un incremento considerable ao longo dos últimos anos, e este fenómeno pode que siga expandíndose no futuro. O turismo centrado no patrimonio representa un importante potencial para o desenvolvemento económico nacional e local xa que pode ser unha fonte de moitos tipos de beneficios financeiros: entradas a lugares de interese e museos, visitas guiadas, venda de artesanía, documentos e fotos, o desenvolvemento do sector artesanal, o sector hoteleiro, o transporte e os servizos de restaurantes ou taxas locais.

O emprego relacionado co sector da cultura tamén experimentou un crecemento máis rápido có emprego total e xeralmente cunhas características máis “atípicas”, predicindo o emprego do futuro: emprego flexible, baseado en proxectos que esixe mobilidade e altas cualificacións. A preservación do patrimonio cultural xera novas oportunidades de emprego nas áreas de rehabilitación e mantemento (para os artesáns locais e as empresas de construción), investigación e xestión (para os investigadores, administradores, profesionais da comunicación e da mercadotecnia, xardineiros e gardiáns, etc.) e en moitas outras áreas. No ano 2012 os sectores culturais e creativos ofreceron aproximadamente 7 millóns de postos de traballo a tempo completo que representaban un 3,8% da UE.

No que respecta ao gasto en servizos públicos, o gasto destinado a cultura polos gobernos só ascende a un 1% dos gastos realizados polo goberno nos 28 estados membros da UE (62 mil millóns de euros no ano 2012); unha porcentaxe que non se modificou na década previa ao ano 2012 e que aínda queda moi lonxe da porcentaxe destinada a educación (10,7%).

O desenvolvemento baseado na cultura poder ter un efecto estimulador na creatividade e no espírito empresarial, tanto en rexións “de converxencia”, isto é en áreas cun PIB per cápita por debaixo do 75% do PIB medio per cápita da UE, como en rexións máis competitivas. Dende unha perspectiva do desenvolvemento local, o sector creativo tende a ser socialmente responsable, inclusivo e respectuoso co medio ambiente; daquela, xera factores externos positivos, aglomeración e efectos colaterais que representan en conxunto unha elevada proporción do valor total e que está baseado nas asociacións entre as autoridades públicas, as organizacións culturais e os intereses empresariais. As zonas fronteirizas implicadas no proxecto EPICAH se poden beneficiar especialmente destes resultados xa que a maioría delas, coa excepción da zona fronteiriza Italia-Francia, pertencen a unha rexión de converxencia menos desenvolvida (Gráfica 5).

No nivel de cooperación transfronteiriza, o patrimonio cultural representa un ben para a cohesión fronteiriza e un valor engadido para a promoción e a diferenciación das rexións fronteirizas.



Gráfica 5: Clasificación das rexións da UE segundo o seu nivel de desenvolvemento.  
Fonte: Comisión Europea

Con todo, nas rexións fronteirizas, o sector cultural (incluídas as industrias creativas) non teñen o impacto económico (PIB, emprego e crecemento) que existe noutras rexións europeas; principalmente porque estes territorios parece que non teñen unha capacidade especial para atraer talentos, non hai poboación con niveis de cualificación elevados ou capacidade empresarial e están librando unha dura batalla cada día contra a perda e o envellecemento da poboación.

Neste contexto, o turismo emerxe como a principal ferramenta transfronteiriza para conseguir despreñar o potencial do patrimonio cultural para o desenvolvemento das rexións transfronteirizas.



Por outra banda, este mesmo potencial (especialmente no tocante ao patrimonio cultural compartido) está a miúdo limitado debido ás diferenzas existentes entre a lexislación relativa á protección e conservación e os múltiples requisitos administrativos e burocráticos que cada zona fronteiriza impón ao mesmo patrimonio compartido. A parte destes obstáculos, tamén hai que engadir a falla de recursos que deben afrontar a maioría das rexións fronteirizas, o que converte a preservación do patrimonio cultural nunha prioridade secundaria dos gobernos locais (reducindo a xeración de novas oportunidades de emprego).

Por ultimo, deberían mencionarse as dificultades que atopan as rexións fronteirizas para establecer asociacións de cooperación (entre entidades públicas e privadas e entre entidades públicas situadas a diferentes lados da fronteira), que se presentan na enquisa EPICAH como un dos obstáculos principais para a cooperación transfronteiriza.

#### **Contribución ao investimento, innovación social e benestar.**

A valorización do patrimonio cultural dunha cidade ou territorio constitúe un factor de atracción, non só para os turistas senón tamén para moitos investidores que poderían contribuír á economía local mediante a creación de novas industrias e a execución de proxectos de desenvolvemento. Pode que as tecnoloxías TIC eliminasen as distancias e as limitacións de tempo pero o asentamento físico aínda é un compoñente decisivo do éxito económico. As cidades e as rexións están competindo e unha das claves do seu atractivo é a súa oferta cultural.

A cultura tamén desempeña un papel primordial para xerar innovación social. A cohesión social implica ter normas e valores compartidos nunha sociedade que ten en conta a diversidade dos distintos ámbitos das persoas e lles ofrece as mesmas oportunidades. O patrimonio e as actividades culturais poden contribuír a expresar estes ámbitos mentres se desenvolven relacións positivas a pesar das diferenzas. Entre tanto, tamén poden abordar problemas sociais en diferentes áreas políticas: rehabilitación urbana, prevención do crime, saúde, protección medio ambiental, etc.

Ademais, o patrimonio cultural ofrécelle á xente da rexión ou do territorio unha forma de identidade colectiva. Como propiedade común, conta a súa historia e transmítese dunha xeración á seguinte: o mundo pode cambiar pero o patrimonio cultural é un elemento de estabilidade que axuda a facer fronte aos rápidos cambios da sociedade e entender o noso lugar no mundo. Conservar este patrimonio implica harmonía social e o recoñecemento e respecto mutuo de cada comunidade, que pode ser un factor determinante na execución dunha política de desenvolvemento sostible, especialmente cando dous ou máis países veciños están implicados.

A nivel transfronteirizo, debería observarse que as rexións fronteirizas a miúdo están lonxe dos centros de toma de decisións e representan o final da rede de comunicación, o que provoca que a accesibilidade e a situación fronteiriza sexa unha responsabilidade xa que, tal e como se mencionou anteriormente, o asentamento físico aínda é un compoñente decisivo para o éxito económico.

Así mesmo, as zonas fronteirizas non están explotando totalmente a capacidade de atracción dos bens culturais por dous motivos principais: parece que non son quen de desenvolver ofertas culturais comúns (baseadas no patrimonio cultural que comparten) e privilexian a promoción do seu propio patrimonio cultural sobre o patrimonio común (fomentando a competencia entre os dous lados da fronteira en vez de a cooperación).

Por último, debería destacarse a función primordial que desempeña a cultura na cohesión social nos territorios fronteirizos para promover un mellor entendemento de cada lado da realidade da fronteira e apoiar a creación dunha identidade fronteiriza/europea.

### 2.1.2. Obstáculos principais e ámbitos de mellora

Tendo en conta a singularidade do tema en cuestión, a enquisa electrónica de EPICAH representa unha relevante fonte de información para analizar os principais obstáculos e ámbitos de mellora dos instrumentos políticos que contribúen á protección, valorización e promoción do patrimonio cultural transfronteirizo.

No que respecta ao tema da cultura, os enquisados teñen que distinguir entre o patrimonio material (“bens móbiles” tales como cadros, esculturas, moedas e manuscritos; “bens inmóbiles” como monumentos e sitios arqueolóxicos; e “subacuáticos” como por exemplo restos de naufraxios, ruínas e cidades) e patrimonio inmaterial (tradicións orais, artes escénicas e rituais).

O obxectivo principal da enquisa era saber o nivel de cooperación transfronteiriza e a implicación dos instrumentos políticos na súa promoción. O nivel de cooperación transfronteirizo xeral amosa unha lixeira diferenza entre os temas principais: o turismo desempeña un papel fundamental, así pois no tema do patrimonio cultural o turismo baseado na cultura é unha prioridade entanto que a protección do patrimonio cultural ten un papel menos destacado. Se observamos o tema con maior detalle, os bens materiais están a miúdo excesivamente representados (probablemente debido a que resulta máis doado crear estratexias para protexelos), pero a atención céntrase principalmente nos monumentos e sitios arqueolóxicos.

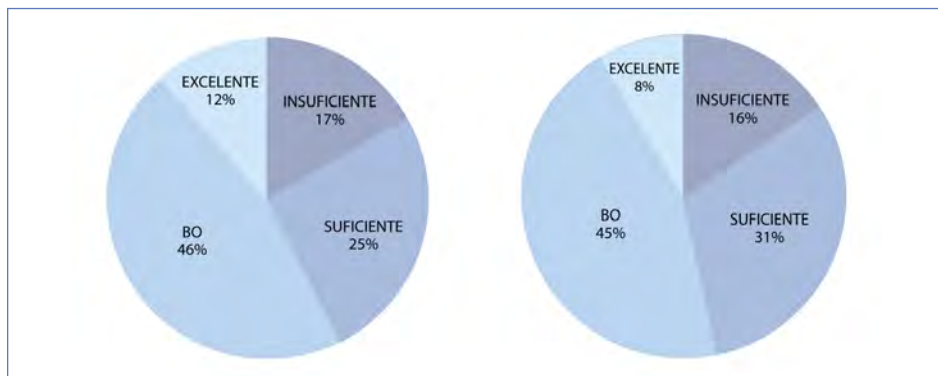
Parece que o patrimonio subacuático fixo empeorar a puntuación media obtida na avaliación do patrimonio cultural en áreas fronteirizas, principalmente debido a que existen poucas fronteiras marítimas internas da Unión Europea (aproximadamente un 16% dos actuais programas Interreg A) e que este tema non resulta relevante para a maioría deles.

A enquisa tamén amosa que a cooperación pode estar influída considerablemente pola diversa estrutura de propiedade dos valores culturais: por exemplo, ás veces non é doado establecer unha cooperación entre un municipio pequeno e un gran museo.

En conxunto, os enquisados consideran que o nivel de cooperación relativo ao patrimonio cultural é bo ou cando menos suficiente, aínda que se queda atrás con respecto ás outras dúas áreas prioritarias.



A avaliación sobre a función dos instrumentos políticos na cooperación transfronteiriza é case igual (Gráfica 6), o que nos leva á cuestión de como se pode mellorar a función deses instrumentos políticos para favorecer a promoción e a protección do patrimonio cultural (especialmente dos bens culturais compartidos).



**Gráfica 6:** valoración do nivel global de cooperación transfronteiriza e a función dos instrumentos políticos analizados.  
**Fonte:** enquisa electrónica de EPICAH

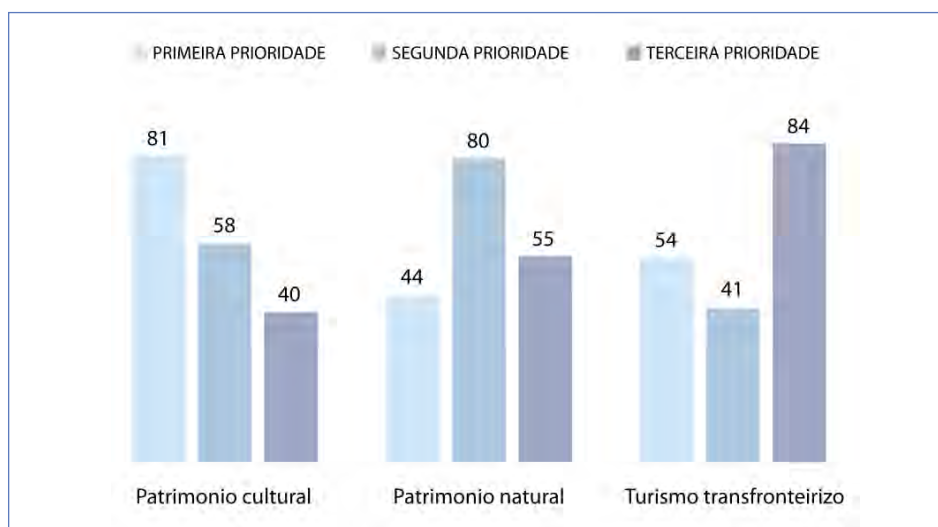
Cando consideramos a asignación dos recursos, resulta interesante o feito de que unha porcentaxe significativa dos enquisados non son conscientes da cantidade exacta ou aproximada de fondos que se dedican á protección do patrimonio e ao turismo. Isto non se debe necesariamente á falta de información, xa que é posible que escollesen a opción “Non sei” por outros motivos diferentes, por exemplo, porque aínda non hai ningún financiamento previsto para un determinado tema.

Noutra parte da mostra da enquisa, considérase maioritariamente que as cantidades asignadas ao patrimonio cultural non son suficientes pero que o incremento das cantidades proposto resulta moi pequeno (máis ben pode interpretarse como unha dimensión ideal do proxecto) así que mesmo os enquisados que responderon esta parte do cuestionario non están seguros sobre as súas necesidades concretas, aínda que polo menos as recoñecen. As Autoridades de Xestión e as Secretarías Conxuntas tamén son máis receptivas e están máis satisfeitas co financiamento actual cós propios interesados (Gráfica 7).



**Gráfica 7:** opinións sobre o plan de financiamento dos instrumentos políticos.  
**Fonte:** enquisa electrónica EPICAH

Os enquisados tiñan que establecer prioridades entre as tres áreas analizadas e a primeira opción máis popular foi o patrimonio cultural. Xa que o nivel de cooperación nesta área parecía o menos destacado segundo as respostas previas, esta avaliación pode indicar que o obxectivo destas organizacións é incrementar este nivel concentrándose no tema que máis se pasa por alto. O turismo (a pesar do seu terceiro lugar) tamén está en alza, o que tamén resulta positivo para a protección do patrimonio cultural debido ao solapamento existente entre a cooperación e o desenvolvemento turístico e a utilización de valores culturais. En síntese, afortunadamente existe un interese definitivo e cuantificable no ámbito cultural da cooperación transfronteiriza (un 48,15% para a primeira prioridade, un 40,74% para a segunda e só un 11,11% para a terceira) segundo a enquisa EPICAH (Gráfica 8)



**Gráfica 8:** ámbitos nos que están interesados os enquisados no que respecta á cooperación transfronteiriza segundo a prioridade.  
**Fonte:** enquisa electrónica EPICAH

A razón de ser dalgúns dos enquisados é a existencia de problemas de cooperación transfronteiriza; así pois resulta comprensible que consideren que hai dificultades graves nas áreas relativas aos instrumentos políticos. Pero este non é o único motivo para que estas dificultades saian á superficie neste cuestionario: a actual experiencia de cooperación fai que o escepticismo ante a cooperación transfronteiriza diminúa, mais aínda non pode agochar os obstáculos existentes.

Hai outras limitacións que tamén comparten os outros dous ámbitos do estudo e que principalmente explican as dificultades para establecer unha cooperación transfronteiriza frutífera e efectiva na súa xestión. No Capítulo 4.1 Resultados (puntos débiles e obstáculos) están explicadas estas limitacións con todo detalle.



Aínda que se pode considerar que o patrimonio común cultural é unha base sólida para a cooperación transfronteiriza, cómpre mellorar algúns aspectos para poder preservalo e desenvolvelo de xeito eficaz máis alá das fronteiras:

- o marco legal é diferente en cada país. Isto afecta ao nivel de protección, ao sistema institucional ou aos recursos financeiros dispoñibles entre outros aspectos, e resulta particularmente importante no caso do patrimonio cultural transfronteirizo;
- as organizacións afectadas non sempre son conscientes dos beneficios derivados da conservación e o desenvolvemento común;
- ás veces, as asociacións entre organizacións culturais funcionan ad hoc, movidas por obxectivos financeiros e non por obxectivos comúns a longo prazo;
- algúns aspectos do patrimonio cultural (principalmente bens inmateriais) inclúen unha compoñente étnica que pode reforzar os conflitos transfronteirizos reais ou percibidos;
- o patrimonio cultural común debería utilizarse como un valor para establecer unha marca destino;

### 2.1.3. Prácticas recomendadas

Despois de examinar os obstáculos principais (reais ou imaxinarios) da cooperación transfronteiriza especialmente no ámbito do patrimonio cultural, deberíamos tomar nota dalgunhas experiencias satisfactorias que poñen de manifesto que a cooperación transfronteiriza non só é algo posible senón que é tamén unha tarefa que paga a pena e que reporta beneficios cuantificables. A identificación de zonas brancas e necesidades que se pasaron por alto previamente para concentrarse nestes aspectos pode ser unha lección axeitada que se pode aprender destas prácticas recomendadas.

#### Conexións Culturais Comúns.

Non hai dúbida de que un cambio de perspectiva pode axudar cando por exemplo hai que facer fronte a diferenzas interculturais e concorrencia. O proxecto de Conexións Culturais Comúns (CCC) do Reino Unido, Francia e España, cofinanciado nun 60% polo Programa Creativo Europeo da Unión Europea, demostrou este feito centrándose no patrimonio cultural compartido mediante unha exposición móbil innovadora.

O que se intentou foi destacar unha parte deste patrimonio que tiña moi pouca presenza: vestixios arqueolóxicos procedentes de sitios costeiros e mariños, moitos dos cales son ignorados debido á súa natureza “invisible” e o feito de que “ollos que non ven corazón que non sente”.

O proxecto chegou a novos públicos mellorando o acceso ao patrimonio cultural para persoas de tódalas idades, capacidades e ámbitos; pero o feito máis importante é que creou vínculos entre institucións dos países asociados para continuar aprendendo e intercambiando información sobre o tema, abordando e solucionando un dos problemas máis importantes anteriormente mencionados: a falta de unha cooperación estratéxica entre as institucións fronteirizas.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> <http://commonculturalconnections.maritimearchaeologytrust.org>

### **Réseau Tramontana (Rede Tramontana)**

Este proxecto continuou, ampliou e afondou nun proxecto en rede previo no que estaban implicadas oito organizacións asociadas dende Francia, Italia, Portugal e España.

Tamén se centraron nunha parte da súa cultura que a miúdo se ignora: o patrimonio oral.

O seu obxectivo era a documentación, o tratamento, a restitución e a divulgación dende as comunidades rurais e montañosas de Europa. Para acadar estes obxectivos, levaron a cabo 400 enquisas de campo, presentaron unha serie de publicacións e organizaron eventos culturais dirixidos pola comunidade dende unha perspectiva interdisciplinaria (tendo en conta a socio e etnolingüística, a antropoloxía, a historia, a etnomusicoloxía e coreoloxía, as paisaxes musicais e a arte contemporánea). O proxecto empezou no ano 2011 e foi financiado polo Programa de Cultura Europa Creativa da Unión Europea.<sup>2</sup>

### **Proxecto Contain (era)**

#### **A mobilidade europea e a transmisión de información materializada na era postinternet**

Facer fincapé en elementos compartidos non é o único xeito de superar as barreiras culturais: reafirmar a unidade europea salientando as nosas diferenzas tamén pode ser unha ferramenta igual de poderosa.

Neste proxecto oito contedores de transporte foron transformados en galerías móbiles e cada un deles proporcionaba o espazo para unha exposición multimedia dun artista contemporáneo procedente dun dos países participantes. Estas exposicións fixeron unha ruta que conectaba tódalas cidades participantes, presentando esta información artística sen ningún tipo de alteración procedente de influencias locais.

### **Conflito Europeo Reapropiación da Paisaxe Arqueolóxica**

A protección do patrimonio cultural tamén debe ter algún significado para o público xeral. Cando a xente está implicada nun proxecto cultural unha das consecuencias inevitables vai ser unha conexión e un coñecemento máis profundo do seu contexto cultural ademais de un sentimento de implicación persoal, o que pode impulsar aínda máis o enfoque ascendente (efecto IKEA).

Este proxecto trata o patrimonio de conflito (especialmente as Guerras Mundiais) como unha parte central da memoria colectiva de Europa. Ten un compoñente sociolóxico, ofrecendo unha intervención terapéutica mediante a transformación dos recordos traumáticos en recursos indispensables para a construción dunha identidade europea común.

Basicamente trátase de falar sobre reapropiación cultural: as convocatorias estaban orientadas a xoves profesionais creativos menores de 35 que tiñan que imaxinar interaccións innovadoras e sostibles entre este patrimonio cultural e as formas de arte contemporánea. Ofrecéronse premios ás mellores ideas e deseños para crear unha motivación adicional.

<sup>2</sup> [www.re-tramontana.org](http://www.re-tramontana.org)





Nunha nota á marxe, o proxecto tamén fomentaba a mobilidade transnacional. O proxecto foi executado entre os anos 2012-2014 e foi cofinanciado polo Programa Europa Creativa.<sup>3</sup>

### **Parol! escritura e arte máis alá das paredes, máis alá das fronteiras**

Seguindo o exemplo previo, pode resultar útil centrarse non só no público xeral senón tamén en grupos marxinais ou desfavorecidos, establecendo así unha conexión entre a conservación do patrimonio cultural e a inclusión social.

O obxectivo principal do proxecto mencionado anteriormente é o seguinte: escritores profesionais e artistas organizaron talleres creativos en 13 prisións en Bélxica, Grecia, Italia, Polonia e Serbia, sendo os conceptos de “fronteiras” e “patrimonio cultural” a fonte de inspiración. Os materiais creados foron intercambiados entre prisións europeas e espazos públicos para a súa difusión. Ademais de crear conciencia sobre o patrimonio cultural, o proxecto fomentou o traballo artístico, a conciencia intercultural, a responsabilidade social e a reintegración na sociedade.

O proxecto recibiu apoio financeiro baixo o Programa de Cultura da Unión Europea entre os anos 2013 e 2015.<sup>4</sup>

### **Os recursos arqueolóxicos no patrimonio cultural, un estándar europeo**

No ano 2008, o Europae Archaeologiae Consilium celebrou un simposio sobre sistemas de arquivo automáticos que revelou que moitos países membros compartían problemas comúns: a previsión de bos accesos aos arquivos arqueolóxicos, configurar e manter estándares de arquivos dixitais e importantes variacións na práctica de rexistro arqueolóxico.

Tal e como se indicou na enquisa EPICAH, a lexislación nacional (e o máis importante, as variacións segundo os países) pode ser un obstáculo para conseguir unha conservación óptima do patrimonio; así pois, a proposta do proxecto consistía en acordar unha serie de directrices comúns creando basicamente recomendacións conxuntas baseadas en determinados países, e establecer estándares específicos e documentos orientativos, para proporcionar estándares nas áreas onde antes non había ningún e por último guiar a aplicación destas normas compartidas en tódolos países participantes.<sup>5</sup>

### **ENBaCH**

Cando se creou este proxecto tiña unha natureza máis histórica. O patrimonio cultural europeo do século 17 aínda se pode detectar en moitos ámbitos diferentes da vida no continente: artes visuais, literatura, arquitectura, planos urbanos das cidades europeas, a estrutura e contidos das bibliotecas, os arquivos e museos, bens legais, etiqueta política e diplomática, modelos de matrimonio e as estruturas da familia, etc.

<sup>3</sup> <http://www.recall-project.polimi.it>

<sup>4</sup> <http://www.parol-art.eu/>

<sup>5</sup> <http://archaeologydataservice.ac.uk/arches>

En primeiro lugar, os socios recolleron datos históricos nestas áreas, mais isto non se pode considerar de por si ningún tipo de boa práctica xa que “tan só” foi investigación. O impacto moderno entra en acción cando deciden que deben levar a cabo un sistema de difusión integrado para acadar unha conciencia histórica máis profunda deste patrimonio cultural. Elaboraron un “kit” para xoves historiadores acerca de como chegar mellor ao (maioritariamente) público máis novo: organizando exposicións, circuitos turísticos e programas de radio entre outras cousas. Este esforzo conxunto non conectou institucións máis alá das fronteiras senón que creou unha institución completamente nova: a Rede Europea para o Patrimonio Cultural Barroco; unha organización de base que pode operar sen fronteiras.

O proxecto recibiu o apoio económico da Comisión Europea a través da Axencia Executiva para a Educación, o Sector Audiovisual e a Cultura (AEESAC) e foi executado entre os anos 2011-2013.<sup>6</sup>

#### **Programa transfronteirizo para o fomento das capacidades en Hungría-Eslovaquia 2007-2013**

Unha das áreas de intervención do Programa Transfronteirizo Hungría-Eslovaquia 2007-2013 foi o “Desenvolvemento conxunto da planificación de redes, sociedades, programas e proxectos e a xestión das capacidades”. Esta acción tiña como finalidade mellorar a efectividade e eficacia dos instrumentos políticos mediante a creación de redes e o fomento das capacidades. Algúns dos proxectos que reciben apoio abordan cuestións culturais (por ex. o establecemento dunha rede para o patrimonio cultural, a creación dun mapa de valor, o desenvolvemento de rutas de castelos, a planificación conxunta e o fomento das capacidades, etc.), implicando e mobilizando á organización responsable da protección do patrimonio.

As seguintes medidas estaban incluídas nas posibles actividades (en calquera ámbito temático relevante):

- desenvolvemento da institución: desenvolvemento de estruturas organizativas integradas e redes comúns de cooperación temática sostibles para desenvolver actividades rexionais conxuntas;
- harmonización dos plans e programas de desenvolvemento actuais, e elaboración de estratexias conxuntas,
- desenvolvemento da planificación conxunta de proxectos e capacidades de xestión, formación común para as organizacións no tocante a desenvolvemento de proxectos e capacidade de xestión;
- traballo de relacións públicas incluídos diferentes tipos de medios de comunicación para promover e desenvolver actividades transfronteirizas co público.<sup>7</sup>

#### **Proxecto “Seto – Suiti Renaissance”**

As dúas culturas étnicas, setos no sueste de Estonia e suiti na zona occidental de Kurzeme, son únicas. Actualmente setos e suiti seguen as mesmas pautas para conservar e desenvolver o seu patrimonio cultural.

<sup>6</sup> [www.enbach.eu](http://www.enbach.eu)

<sup>7</sup> <http://www.husk-cbc.eu/en>



O hábitat dos suiti na zona de Alsunga é unha pequena illa Católica Romana entre Luteranos, entanto que os setos son unha comunidade Ruso Ortodoxa situada preto da fronteira rusa. Os dous grupos étnicos son pequenos e as súas culturas están incluídas na lista do patrimonio cultural e intelectual da UNESCO. O século 21 supuxo unha especie de espertar para ámbalas comunidades e as súas rutinas diarias teñen moito en común. Teñen unha nova xeración entusiasta que se preocupa de conservar e transmitir o patrimonio. Actualmente están identificando a nosa arquitectura tradicional e levan cooperando de xeito regular dende o verán de 2013. Os Suiti foron invitados á universidade de verán de Setomaa para intercambiar coñecementos en distintos talleres. Por exemplo, faláron sobre a creación dun abecedario no dialecto nacional. Os Setos xa teñen un abecedario e están traballando na creación dun CD adxunto. Están creando materiais en inglés, introducindo a veciñanza. No verán do 2014 organizouse un campamento conxunto para nenos seto e suiti. Foron de visita e participaron nos eventos máis importantes de cada comunidade.

A cooperación social e cultural das dúas comunidades foi apoiada polo Instituto Seto, o municipio de Alsunga e o Centro Cultural Étnico Fundación “Suiti”.

### **Proxecto “Patrimonio Cultural”**

“Conservar o noso patrimonio é unha responsabilidade. Aínda que nós mesmos non o atopemos interesante deberíamos darlle aos nosos descendentes a oportunidade de lembrar o noso pasado histórico”. Este é o motivo polo que se creou a base de datos de Estonia-Letonia, que identificou máis de 35.000 obxectos só ao longo de Estonia. Foron escollidas 100 persoas para cartografar o patrimonio e para ensinarlles a atopar respostas a preguntas como “que é o patrimonio”. A parte máis importante de cartografar un patrimonio é comunicarse e traballar con outras persoas. É importante atopar a alguén que poida contar historias sobre as rochas, sendas ou as árbores locais para que a información se poida almacenar para as xeracións futuras. Os letóns empezaron a cartografar o seu propio patrimonio só medio ano despois. Organizaron a súa estratexia de xeito un pouco diferente, empregando máis medios modernos, e o resultado foi impresionante. A cooperación cos letóns enfocouse máis na conservación de obxectos do patrimonio cultural. Por exemplo, fixeron unha limpeza das ribeiras do río Koiva, buscaron sendas locais e puxeron sinalizacións viarias. A parte máis difícil na protección do patrimonio é educar e sensibilizar a xente. O feito de traballar na identificación de obxectos do patrimonio cultural achegou os participantes á natureza e ensinoulles a entender as conexións entre diferentes aspectos da vida. “Non sempre resulta doado identificar por ti mesmo o que os teus devanceiros deixaron atrás, especialmente cando o seu patrimonio data de tempos moi antigos”.

O proxecto para cartografar obxectos do patrimonio cultural foi executado en cooperación co Centro de Xestión Forestal Estatal de Estonia, a Reserva da Biosfera da zona norte de Vidzeme da Axencia Letona para a Conservación da Natureza e o Centro de Xestión Forestal Estatal de Letonia.

### **A ruta de St. Elizabeth no territorio dos Rákóczi**

O principal obxectivo deste proxecto que está financiado polo Programa de Cooperación Transfronteiriza Hungría-Eslovaquia 2007-2013<sup>8</sup>, consistía en incrementar as actividades turísticas na zona situada entre Sárospatak e Košice en ambos lados da fronteira.

A figura de St. Elizabeth é moi importante para os habitantes das dúas cidades. Naceu en Sárospatak e a Catedral en Košice leva o seu nome. A Fundación Ruta de St. Elizabeth foi establecida en Sárospatak co obxectivo de crear unha senda de peregrinación que vinculase este lugar coa igrexa gótica máis importante da conca dos Cárpatos en Košice (que se construíu na honra de St. Elizabeth). O proxecto creou unha ruta de peregrinación como un produto turístico común que empeza en Sárospatak e continúa a través das montañas Zemplén ata Košice coas seguintes poboacións: Bodrogaszi, Komlóska, Erdőhorváti, Regéc, Mogyoróska, Telkibánya, Hollóháza, Füzér, Nižná Myšľa e Kokšov-Bakša. A fundación emprendeu o proxecto para marcar a ruta entre Sárospatak e Košice coas súas propias sinalizacións turísticas (o emblema da rosa); organizou cinco talleres e orientou/formou organizacións, institucións e negocios que se sitúan na zona de peregrinación. Publicaron unha guía turística en catro idiomas para amosar os tesouros naturais e culturais ao longo do camiño e facilitáronlle información aos peregrinos nun sitio web. Despois de todo, a peregrinación non é só unha experiencia relixiosa e espiritual, tamén é unha oportunidade de aprender aspectos relativos á historia da rexión.

Os logros principais do proxecto foron a restauración de certas partes da Catedral de St. Elizabeth en Košice, a creación dunha nova ruta de peregrinación entre Sárospatak e Košice e a realización dunha guía turística conxunta.

Este enfoque integrado da cultura tamén se pode poñer en práctica noutras zonas fronteirizas onde un acontecemento histórico común ou unha determinada persoa pode ser identificada e respectada en ámbalas zonas.

### **Proxecto “Prespas”**

O proxecto “PRESPAS”<sup>9</sup> foi desenvolvido e executado durante a terceira convocatoria do Programa IAP 2007-2013 (Instrumento de Axuda de Preadhesión) para a Cooperación Transfronteiriza en Grecia e na antiga República Iugoslava de Macedonia, e en particular baixo a Prioridade 2. Promoción e Desenvolvemento dos recursos naturais e culturais do medio ambiente –Área de intervención 2.2 Promover e Protexer o patrimonio cultural e natural da zona.

O proxecto denominado “Novo Festival Prespa: as damas dos lagos de Prespa” tiña como obxectivo destacar o rico patrimonio cultural da zona e ampliar considerablemente as dinámicas contemporáneas mediante a introdución e o establecemento dunha nova institución, dun fito denominado o “Festival Internacional de Prespa”.

<sup>8</sup> <http://www.szenterzsebetut.hu>

<sup>9</sup> <http://prespas.eu/en/the-project>



Os socios do proxecto colaboraron estreitamente facendo especial fincapé en destacar o papel e a presenza das mulleres no patrimonio cultural e a promoción da zona mediante a introdución dunha serie de actividades e acontecementos como por exemplo “A traxedia e a música na antiga Grecia: un traballo en proceso”; a representación “Sangue antiga”; o espectáculo teatral e de danza “As damas do lago”; o concerto “As damas do lago”; a organización dun simposio internacional “Mulleres de Prespa- Mulleres do mundo”; e a produción dunha curtametraxe “Dende Florina ata Bitola: a alma feminina das terras situadas á marxe dos lagos”, entre outras actividades.

## 2.2. Patrimonio natural transfronteirizo

Os ecosistemas non respectan fronteiras políticas e a cooperación é esencial para xestionar os ecosistemas compartidos dun xeito eficaz, abordar o turismo transfronteirizo e outros asuntos de mutuo interese.

O establecemento de distintos tipos de acordos para acomodar as diferentes necesidades, unha comunicación importante entre os individuos e as organizacións implicadas nas cuestións transfronteirizas e un ambiente propicio que fomente a cooperación transfronteiriza son ingredientes esenciais para lograr o éxito.

As primeiras zonas de conservación transfronteiriza foron establecidas nos anos 30 en América do Norte e Europa. Con todo, só durante as últimas dúas décadas do século 20 se desenvolveron estes proxectos de conservación transfronteiriza en tódalas partes do mundo, incrementándose deste xeito o número de zonas protexidas designadas a nivel nacional.

O termo “patrimonio natural” empezou a ser utilizado nos Estados Unidos dun xeito máis amplo nos anos 70 pola organización benéfica medioambiental “The Nature Conservancy” (A conservación da natureza).

Na actualidade, a Organización Cultural, Científica e Educativa das Nacións Unidas (UNESCO) é o actor global máis importante no ámbito da protección do patrimonio cultural. A UNESCO ten por obxecto fomentar a identificación, protección e preservación do patrimonio cultural e natural en todo o mundo, que se considera un valor excepcional para a humanidade. Este feito está recollido nun tratado internacional denominado a Convención relativa á Protección do Patrimonio Cultural e Natural, que foi adoptado pola UNESCO no ano 1972. Vincula nun só documento os conceptos de conservación da natureza e preservación de propiedades culturais, xa que recoñece o modo no que a xente interactúa coa natureza e a necesidade fundamental de preservar o equilibrio entre as dúas.

Os primeiros 12 sitios Patrimonio Mundial natural e cultural da UNESCO foron inscritos na lista no ano 1978. No mes de xaneiro do ano 2018, a lista inclúe 1073 sitios que son patrimonio cultural, natural e mixto. Dezaseis sitios Patrimonio Mundial da UNESCO son sitios considerados como patrimonio natural transfronteirizo e seis deles están localizados en Europa.

SITIOS PATRIMONIO NATURAL TRANSFRONTEIRIZO EN EUROPA INSCRITOS NA LISTA DO PATRIMONIO MUNDIAL DA UNESCO	PAÍSES
Antigos bosques de faias primarios dos Cárpatos e outras rexións de Europa	Albania, Austria, Bélxica, Bulgaria, Croacia, Alemaña, Italia, Romanía, Eslovaquia, Eslovenia, España, Ucraína
Bosque de Białowieża	Belarús, Polonia
Covas do carst de Aggtelek e do carst de Eslovaquia	Hungría, Eslovaquia
Costa alta / Arquipélago de Kvarken	Finlandia, Suecia
Monte San Giorgio	Italia, Suíza
Mar de Frisia	Dinamarca, Alemaña, Países Baixos

Ademais, a UNESCO tamén lle concedera a 12 sitios patrimonio natural europeo a distinción de Reservas da Biosfera Transfronteiriiza (entre un total de 31 sitios que se localizan por todo o mundo), que son xestionados polos organismos de cooperación transfronteiriiza responsables da execución de estratexias de desenvolvemento comúns.

Algunhas destas iniciativas transfronteiriizas están sendo executadas e desenvolvidas co apoio dos programas Interreg A.

Outra iniciativa global que inclúe áreas transfronteiriizas protexidas é a Convención de Ramsar sobre a conservación e o uso racional das zonas húmidas, que entrou en vigor no ano 1975 e que foi o primeiro acordo intergubernamental global. Dos 2293 denominados sitios Ramsar a finais do ano 2017, 20 teñen o recoñecemento de transfronteiriizos, 18 dos cales están en Europa.

Os piares da lexislación da Unión Europea sobre a protección da natureza son as Directivas sobre Aves e Hábitats que se puxeron en práctica mediante a rede Natura 2000. É unha rede de zonas de reprodución e descanso

para especies raras e ameazadas, e algúns tipos de hábitats naturais singulares que están protexidos por dereito propio.

Natura 2000 non é un sistema de reservas estritamente naturais do que se poidan excluir tódalas actividades humanas. Aínda que se inclúen reservas naturais estritamente protexidas, a maioría da terra segue sendo de propiedade privada. A estratexia para a conservación e o uso sostible das zonas Natura 2000 é moito máis amplo e céntrase principalmente na xente que traballa coa natureza máis que na que traballa en contra dela. Porén, os Estados Membros deben asegurarse de que os sitios están xestionados de forma sostible, tanto ecolóxica como economicamente.

RESERVAS DA BIOSFERA TRANSFRONTEIRIZAS EUROPEAS DA UNESCO	PAÍSES
Ohrid-Prespa	Albania/A Antiga República Iugoslava de Macedonia
Polesia Occidental	Belarús/Polonia/Ucraína
Mura Drava Danubio	Croacia/Hungría
Krkonoše/Karkonosze	República Checa/Polonia
Mont Viso / Area Della Biosfera Del Monviso	Francia/Italia
Vosges Du Nord / Pfälzerwald	Francia/Alemaña
Tatra	Polonia/Eslovaquia
Cárpatos orientais	Polonia/Eslovaquia/Ucraína
Romanía/Ucraína	Delta do Danubio
Geres - Xurés	Portugal/España
Meseta Ibérica	Portugal/España
Tejo/TEXO Internacional	Portugal/España



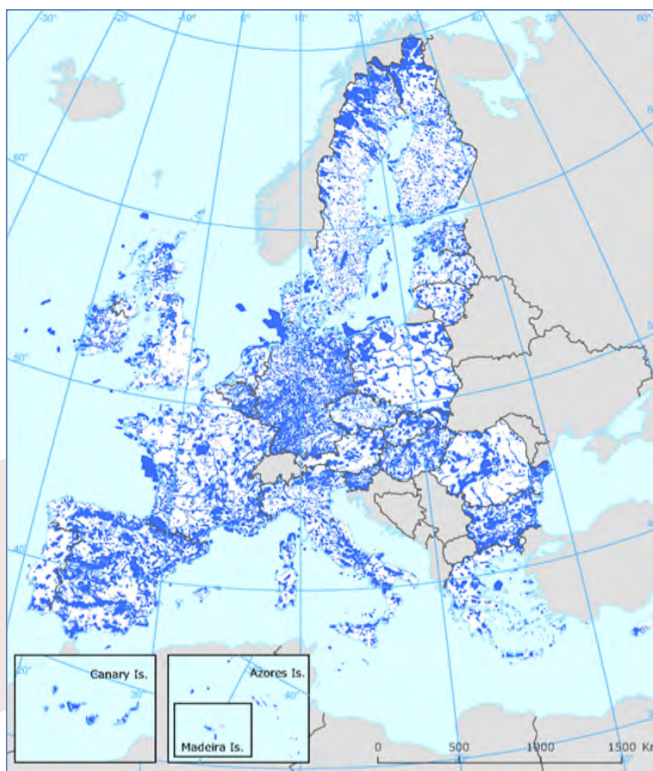
Malia que os sitios de Natura 2000 están establecidos a nivel nacional, a Comisión Europea fomenta e apoia a cooperación e o intercambio de prácticas recomendadas entre os sitios Natura 2000 por toda Europa.

É a maior rede coordinada de áreas protexidas no mundo que se estende aproximadamente por un 18% da superficie terrestre da Unión Europea e ocupa case un 6% do seu territorio mariño. Consta duns 27000 sitios e ofrece un refuxio para os hábitats e as especies máis valiosas e ameazadas.

Neste caso concreto, a enquisa EPICAH tamén amosara exemplos de iniciativas como Natura 2000 que non teñen en conta os ecosistemas transfronteirizos, a

biodiversidade nin as diferenzas entre as lexislacións nacionais no que respecta á asignación desta etiqueta de protección. Un caso particular que foi comunicado por un participante na enquisa describe como unha fronteira administrativa divide un ecosistema compartido, que está protexido nunha banda por ser un sitio Natura 2000 pero non ten ningún tipo de protección noutro lado porque os gobernos nacionais teñen distintas opinións acerca da relevancia e as necesidades de protección do mesmo patrimonio natural.

Ademais dos orzamentos estatais, o programa LIFE foi o principal instrumento financeiro para apoiar os proxectos nacionais, internacionais e medio ambientais destinados á conservación da natureza e os proxectos de acción climática da Unión Europea. Dende o ano 1992, LIFE ten cofinanciado case 4000 proxectos cun orzamento total de 3 mil millóns de euros. Durante o período de financiamento 2014-2020, LIFE contribuirá con aproximadamente 3,4 mil millóns de euros á protección do medio ambiente e o clima. Outra organización destacada que fomenta a conservación transfronteiriza en Europa é a federación EUROPARC.



**Gráfica 9:** Distribución dos sitios Natura 2000 nos Estados Membros da UE  
**Fonte:** Axencia Europea do Medio Ambiente

A iniciativa do Programa Parques Transfronteirizos de EUROPARC é un sistema especial de certificación e comprobación que ten a finalidade de fomentar e facilitar a cooperación transfronteiriza entre as áreas protexidas europeas. Hai catro elementos no sistema:

- Os únicos Estándares Básicos de EUROPARC para a cooperación transfronteiriza.
- Un proceso de verificación levado a cabo por auditores externos.
- A certificación formal de “Zona Transfronteiriza EUROPARC” se a solicitude tivo éxito.
- A renovación do Certificado cada cinco anos.

Dende o ano 2003, as zonas seguintes conseguiron a certificación de Parques Transfronteirizos co programa EUROPARC “Parques Transfronteirizos- seguindo o deseño da natureza”.

PARQUES TRANSFRONTEIRIZOS DE EUROPARC, MEMBROS DE TRANSPARCNET	PAÍSES
Parque Natural Maas-Schwalm-Nette	Os Países Baixos e Alemaña
Neusiedler See-Seewinkel & Fertő-Hanság	Austria, Hungría
Parques Transfronteirizos da Suíza Saxoa-Bohemia	República Checa, Alemaña
Parques Transfronteirizos de Podyji-Thayatal	República Checa, Austria
Ecorrexión Transfronteiriza dos Alpes Xulianos	Italia, Suíza
Parques Transfronteirizos de Oulanka-Paanajärvi	Finlandia, Rusia
Parque natural transfronteirizo de Hainaut	Francia, Bélxica
Parque Pasvik-Inari Trilateral	Finlandia, Noruega, Rusia
Parque Nacional da Selva Bávara e Parque Nacional de Šumava	República Checa, Alemaña

As seguintes campañas celébranse anualmente para atraer a atención sobre os esforzos dedicados á conservación da natureza en Europa:

- Premios Natura 2000 dende o ano 2014 para premiar a excelencia na xestión dos sitios Natura 2000 e amosar o valor engadido da rede para as economías locais en 6 categorías, incluídas a cooperación transfronteiriza e a creación de redes.

- O Día Europeo Natura

2000. Dende o ano 2017 o 21 de maio é o día oficialmente designado como “O Día Europeo Natura 2000”, xa que 25 anos antes, o 21 de maio de 1992, aprobáronse oficialmente a Directiva sobre Hábitats da UE e o programa LIFE. Esta Directiva xunto coa Directiva sobre as Aves (aprobada anteriormente no ano 1979) convertéronse na base da Rede Natura 2000 e contribuíron con éxito á conservación do patrimonio natural europeo único.

- A selección dos mellores proxectos dentro do programa LIFE dende o ano 2005 para contribuír á divulgación dos resultados dos proxectos LIFE identificando claramente os proxectos cuxos resultados poderían ter o impacto máis positivo no medio ambiente no caso de que se aplicasen considerablemente.





## GAÑADORES DOS PREMIOS NATURA 2000 NO ÁMBITO DA COOPERACIÓN TRANSFRONTEIRIZA E A CREACIÓN DE REDES

### **2014: creación dunha rede para a mellor xestión dos sitios Natura 2000 en España.**

A estrutura do goberno de España implica que aproximadamente 20 administracións públicas diferentes elaboran e aplican plans de xestión de sitios. Dúas organizacións sen ánimo de lucro, a Fundación Fernando González Bernáldez e EUROPARC, traballaron xuntas para promover un enfoque coherente e asegurarse de que Natura 2000 acadara o seu obxectivo de protexer todo tipo de hábitats e especies. Impulsaron unha rede de cooperación técnica que abrangue as administracións locais, rexionais e nacionais.

### **2015: o proxecto DANUBEPARKS (parques do Danubio)**

O proxecto contribuíu a vincular os sitios Natura 2000 ao longo do Danubio, representando 30 sitios Natura en nove países do Danubio e axudando aos xerentes das áreas protexidas a afrontar sistematicamente desafíos comúns no Danubio a gran escala.

### **2016: Project "A ave acuática máis rara de Europa beneficiase dun esforzo de equipo para a conservación"**

A execución dunha satisfactoria "proposta de rutas migratorias" que inclúe 15 países e abrangue toda a ruta migratoria de Eurasia do ánsar chico. O proxecto que foi impulsado por grupos de interese dende Grecia, Finlandia, Bulgaria, Hungría e Noruega xogou un papel primordial na aplicación dun programa de seguimento estandarizado e conseguiu asegurar a vixilancia e os traballos de restauración do hábitat.

### **2.2.1. Relevancia para o desenvolvemento fronteirizo**

Segundo a Organización Mundial do Turismo das Nacións Unidas (OMTNU), Europa foi a rexión máis visitada do mundo no ano 2016, tendo en conta a porcentaxe de case a metade (49,8%) dos 1,24 mil millóns de chegadas de turistas internacionais. A riqueza das culturas europeas, a variedade das súas paisaxes e a calidade da infraestrutura turística posiblemente estean entre os diferentes motivos polos que os turistas escolleron pasar as súas vacacións en Europa.

En toda a Unión Europea os establecementos de aloxamento turístico das zonas rurais aloxaron a máis persoas que nas cidades; moitos destes aloxamentos estaban situados nas zonas costeiras ou nas rexións alpinas, incluídas as zonas fronteirizas.

A nivel paneuropeo non se recolleron datos estatísticos oficiais sobre o turismo relacionado co patrimonio cultural. En parte debido a que un turismo deste tipo pode corresponder a diferentes categorías de turismo, por exemplo ecoturismo, turismo de natureza e turismo rural con definicións que se solapan parcialmente.

No contexto do proxecto EPICAH, é importante recalcar que as definicións superpostas de turismo relacionado coa natureza case sempre salientan o benestar da xente do lugar, respectando os valores culturais e/ou sostendo o patrimonio cultural. Isto indica que os visitantes interesados nos valores naturais tamén aprecian o patrimonio cultural da rexión, o que para este grupo específico constitúe un motivo adicional para viaxar.

Malia que as formalidades comunmente asociadas coas fronteiras internacionais considéranse ás veces molestas e a miúdo se percibe unha certa distancia engadida ante algúns destinos turísticos, as fronteiras si que funcionan en moitos casos como un atractivo turístico.

Os beneficios económicos do turismo nas zonas protexidas son obvios pero a excesiva dependencia como unha fonte vital de ingresos pode resultar insostible. En xeral, é importante que unha parte das ganancias permaneza nas comunidades locais e nas zonas protexidas antes de que se disperse por outros sitios. Nun contexto transfronteirizo hai complicacións engadidas, por exemplo se a infraestrutura está máis desenvolvida nun país que noutro, pode causar unha distribución desigual dos beneficios. Así pois, é preciso adoptar un enfoque cooperativo para a xestión e planificación turística nas áreas de conservación transfronteirizas (ACTs), de non ser así, as consecuencias poden ser a degradación medioambiental e o conflito entre as comunidades e os intereses.

A participación dunha ampla variedade de grupos de interese e institucións, incluída a xente do lugar, nas iniciativas turísticas transfronteirizas é crucial para maximizar os beneficios socioeconómicos. As autoridades responsables da conservación necesitan colaborar co sector privado para asegurarse de que as iniciativas turísticas transfronteirizas responden ante as necesidades do mercado. Deberían incentivar ao sector privado para implicar á xente do lugar no abastecemento de bens e servizos e para actuar dun xeito ecoloxicamente sostible.

Malia a importancia da actividade turística como unha ferramenta para a protección, promoción e valorización do patrimonio natural, hai outras actividades económicas que teñen unha relevancia e un impacto neste patrimonio e que deberían ser abordadas dende un enfoque transfronteirizo.

As actividades económicas como a agricultura, a gandería ou a silvicultura poden ter un forte impacto nos ecosistemas, na biodiversidade compartida e nas áreas naturais protexidas. Unha vez máis, este feito provoca que sexa esencial desenvolver unha estratexia común para a ordenación territorial así como medidas conxuntas para abordar conflitos reais ou posibles.

Por outra banda, as mesmas actividades mencionadas anteriormente tamén se poden “utilizar” como unha ferramenta para a protección, promoción e valorización do patrimonio natural se, por exemplo, se levan a cabo baixo modelos de agricultura orgánica ou respondendo a socios sostibles definidos pola economía circular (como por exemplo as actividades de recollida de biomasa).

Se son xestionadas debidamente, as zonas fronteirizas poden beneficiarse da masa crítica e as economías de escala; o motivo é que esas actividades poden resultar atractivas para fixar a poboación pero principalmente isto é debido a que o seu desenvolvemento conxunto tamén pode tratar fenómenos como o cambio climático ou mesmo racionalizar a xestión e uso dos cursos de auga, abordando de forma conxunta os casos de contaminación ou desenvolvendo plans comúns para facer fronte aos asolagamentos.



### **Elementos para apoiar a cooperación transfronteiriza nas áreas protexidas**

Por suposto que o estatus dos sitios patrimonio natural adxacentes situados en lados opostos da fronteira como por exemplo Sitio do Patrimonio Mundial, EUROPARC ou calquera outra distinción recoñecida internacionalmente debería ser un catalizador máis para fomentar a cooperación transfronteiriza.

Con todo, varios estudos indican que as variables máis significativas que están relacionadas co nivel de cooperación son variables humanas referentes ás relacións humanas. Así mesmo, a práctica amosou que moitas iniciativas transfronteirizas de conservación están rexidas por acordos informais.

Mentres que as organizacións internacionais e o financiamento desempeñan un papel primordial na educación, o equipamento e a promoción da conservación transfronteiriza, isto non se pode impor. Independentemente dos acordos asinados, as agrupacións formadas ou as redes establecidas, a duración da cooperación depende finalmente das persoas que traballan nos sitios; do feito de se están dispostas a cooperar e comunicarse alén das fronteiras.

Outro obstáculo importante tanto para as estratexias e accións de cooperación transfronteiriza como para a súa duración no ámbito do patrimonio natural, é a necesidade de implicar ás autoridades locais na súa execución; isto é debido a que na maioría dos casos existen diferentes niveis non só de medios destinados (e non só medios financeiros) senón tamén diferentes niveis de competencias legais (e autonomía) para acadalo.

Tal e como se mencionou anteriormente, a todo isto hai que engadir que as competencias legais para intervir na protección e conservación do patrimonio natural están dispersas en varios organismos (moitos deles sen ningún tipo de sensibilidade ou coñecemento para emprender políticas transfronteirizas efectivas neste obxectivo).

Por último pero non por iso menos importante, non hai un único modelo ideal para introducir e poñer en marcha a conservación transfronteiriza. Cada iniciativa necesita ser deseñada e adaptada para satisfacer as necesidades e os intereses de cada área xeográfica específica e dos países implicados. A capacidade de adaptación da gobernabilidade da conservación transfronteiriza está aumentando. Baséase na premisa de que esta incerteza vén dada, de que as variables sociais, económicas e medioambientais cambian, as paisaxes evolucionan e se producen impactos imprevistos. En lugar de agardar ata que dispoñamos de información máis completa, unha gobernabilidade adaptable implica que deberíamos aprender máis facendo e crear unha expectativa de aprender sobre a marcha.

#### **2.2.2. Dificultades principais e ámbitos de mellora**

Para analizar cales son os obstáculos e as dificultades máis comúns para a xente que traballa co patrimonio natural nas sete rexións transfronteirizas obxecto de estudo, un subgrupo de persoas foron seleccionadas entre todo o grupo de participantes na enquisa EPICAH. Este subgrupo está formado polas persoas que escolleron patrimonio natural como a súa primeira prioridade cando responderon ás preguntas “En cal dos seguintes ámbitos relacionados coa cooperación transfronteiriza está vostede interesado?” e “Ten vostede algún interese no instrumento político nos seguintes ámbitos?”

En total hai 29 persoas neste “subgrupo de patrimonio natural”, que supostamente representan as organizacións que teñen máis experiencia coa xestión dos proxectos relativos ao patrimonio natural transfronteirizo có resto dos participantes na enquisa. 6 persoas destas 29 representan a autoridade administrativa / secretaría conxunta e 18 persoas foron destinatarias dos programas transfronteirizos.

Das 29 persoas que pertencen ao “subgrupo do patrimonio natural”, 22 enquisados clasificaron dez obstáculos e dificultades de cooperación transfronteirizas definidas nunha posición situada entre o 1º e o 10º lugar de prioridade. Para distinguir as dificultades e obstáculos máis graves e comúns comparamos cantos enquisados situaron un problema determinado na 1ª, 2ª ou 3ª prioridade.

Como a cantidade de obstáculos e dificultades predefinidas eran 10, hai unha dispersión de respostas bastante considerable. Con todo, hai certos problemas que destacan máis claramente ca outros. O problema que foi situado máis veces na 1º, 2º ou 3º posición na clasificación das prioridades (11 veces en total) foi **“a falta de cooperación transfronteiriza entre autoridades públicas”**. O segundo problema máis destacado foi **“a falta de estratexia de desenvolvemento transfronteiriza”** (10 veces clasificado no 1º, 2º ou 3º lugar de prioridade) e en terceiro lugar sitúanse as cuestións da **“lexislación” e “idioma”**, que foron escollidas 8 veces polos 22 enquisados.

En síntese, os problemas principais relativos á xestión do patrimonio natural transfronteirizo fan referencia á limitada ou inexistente estrutura do marco (legal) que podería apoiar a cooperación, e ao feito de que o limitado dominio dun idioma común dificulta a cooperación.

Así pois, os instrumentos políticos poderían contribuir ao desenvolvemento e execución dos marcos estruturados para a cooperación no ámbito da xestión do patrimonio natural. Con todo, tal apoio debe estar acompañado por actividades reais de cooperación entre os profesionais “sobre o terreo” (isto é, reunións regulares, actividades de supervisión conxuntas, observación dos profesionais en situacións de traballo, intercambio de persoal, etc). É importante porque finalmente unha cooperación duradeira e satisfactoria non depende do marco legal e institucional senón das accións periódicas conxuntas dos especialistas dende ambos lados da fronteira.

Das 29 persoas que pertencen ao “subgrupo do patrimonio natural”, 17 enquisados clasificaron cinco dificultades predefinidas relativas á execución dos instrumentos políticos nunha posición situada entre o 1º e o 5º lugar de prioridade. Para distinguir cales eran as dificultades máis comúns e graves, comparamos cantos enquisados situaron un determinado problema no 1º, 2º ou 3º lugar de prioridade.

Tódolos 17 enquisados situaron “os requisitos administrativos” no 1º, 2º ou 3º lugar de prioridade, e 9 enquisados situaron esta dificultade no 1º lugar. O segundo problema máis importante que se tivo en conta foi **“o atraso nos pagamentos”** (11 enquisados) e en terceiro lugar **“as dificultades relacionadas coa asociación”** (9 enquisados).

En resumo, as persoas do “subgrupo do patrimonio natural” non están satisfeitas cos requisitos administrativos esixidos polos instrumentos políticos e a limitada velocidade de traballo dos controladores financeiros nos organismos de control de primeiro nivel e as secretarías conxuntas, que a miúdo provocan atrasos nos pagamentos.



Os resultados amosan con claridade que os órganos administrativos / as secretarías conxuntas teñen un longo camiño para abandonar a súa zona de confort e teñen valor para esforzarse máis na introdución e aplicación de medidas máis simples para a administración dos programas de cooperación transfronteiriza. Para cambiar realmente a imaxe das pesadas estruturas burocráticas as simplificacións deben ser drásticas e deben comunicarse dun xeito claro.

### 2.2.3. Prácticas recomendadas

Os apartados previos presentaron unha visión xeral sobre a xestión actual do patrimonio cultural así como as principais oportunidades e puntos débiles da protección, promoción e valorización que este tipo de patrimonio ten que afrontar nas rexións fronteirizas, especialmente no que respecta aos recursos naturais que son compartidos por dúas rexións dos diferentes Estados Membros.

Tendo en conta as principais conclusións destes apartados, foi posible presentar algúns casos prácticos satisfactorios que puideron apoiar os colaboradores do proxecto EPICAH no desenvolvemento dos seus plans de acción.

#### **Parque Nacional do Lago Neusiedl en Austria e Parque Nacional de Seewinkel Fertő-Hanság (Hungría)**

Neste caso, os obstáculos e as dificultades destacadas polos participantes da enquisa EPICAH (a falta de cooperación transfronteiriza entre as autoridades públicas e a falta dunha estratexia de desenvolvemento transfronteiriza) foron superadas en gran parte e o traballo diario dos profesionais de ambos lados da fronteira contribúe á xestión eficiente do patrimonio natural transfronteirizo.

Estes parques son zonas transfronteirizas de zonas húmidas situadas na zona occidental da conca dos Cárpatos, na falda da cordilleira dos Alpes, Austria e Hungría. O parque nacional bilateral foi inaugurado oficialmente no ano 1994. O establecemento desta área protexida transfronteiriza (APT) marcou o final dos anos de división ao longo da denominada Cortina de Ferro. Na zona de Austria, o parque nacional está situado nunha propiedade privada que pertence a máis de mil familias, mentres que en Hungría o parque foi situado en terreo estatal.

Varios anos de planificación conxunta, que empezaron en 1988 cando o derradeiro goberno comunista aínda estaba en vigor en Hungría, conduciron a un novo espírito na cooperación transfronteiriza en xeral; non só no sector da conservación senón tamén permitindo principalmente a reconstrución da identidade rexional ao redor do patrimonio natural compartido que se atopa nos dous parques.

A zona tamén conta cun rico patrimonio cultural, que foi recoñecido na súa designación como Paisaxe transfronteiriza Cultural Patrimonio Mundial da UNESCO no ano 2001.

Esta zona ten unha comisión conxunta (a Comisión do Parque Nacional Austro Húngaro), que representa ás respectivas autoridades gobernamentais e aos organismos de xestión dos parques e que actúa en calidade de Comité Directivo para o desenvolvemento da APT. A cooperación diaria conséguese mediante reunións regulares que son coordinadas polos directores e que abranguen distintos ámbitos de traballo.

Por agora, as constitucións estatais non permiten o establecemento dun organismo de xestión conxunta do parque nacional, mais isto quedará como un obxectivo a longo prazo para ambos países.

### **O Convenio dos Alpes – Un tratado internacional sobre a protección dos Alpes europeos**

De xeito similar ao primeiro exemplo, o Convenio dos Alpes ilustra unha solución positiva que non resulta habitual en Europa, tal e como se deduce do feito de que os participantes da enquisa EPICAH sinalen a falta de cooperación transfronteiriza entre os organismos públicos e a falta dunha estratexia de desenvolvemento transfronteirizo como as dificultades máis graves para a cooperación transfronteiriza.

O Convenio dos Alpes entrou en vigor no ano 1995 e vincula oito países (Austria, Francia, Alemaña, Italia, Liechtenstein, Mónaco, Eslovenia e Suíza) e a Unión Europea.

Constitúe un acordo rexional multilateral e medioambiental que sigue un enfoque integrador, integral e transfronteirizo. O obxectivo principal do Convenio dos Alpes é salvagardar os Alpes. As Partes acordaron a creación de Protocolos nos que se detallan os mecanismos de execución. Entre eles está o Protocolo sobre “A conservación da natureza e o campo”, que establece varios requisitos para a conservación da natureza, incluída a obriga de conservar tipos de biótotos naturais e case naturais en cantidades suficientes e garantir a súa axeitada distribución espacial

O Convenio dos Alpes ten a súa orixe nunha resposta coordinada aos retos comúns nas zonas de conservación transfronteirizas. Durante varios anos vén construíndo un sentido de propiedade e responsabilidade a través das fronteiras administrativas e políticas. Fomentou unha conservación transfronteiriza máis forte.

O Convenio estableceu unha “plataforma de redes ecolóxica” que coordina actividades e proxectos de investigación sobre o terreo. Fomenta o establecemento de redes operativas de zonas protexidas. Tamén facilita a participación de grupos de interese alpinos nas iniciativas dirixidas pola Unión Europea tales como a iniciativa “infraestrutura verde” da Comisión da Unión Europea e os programas LIFE+.

O Convenio tamén fomenta as conexións con outros marcos legais internacionais relevantes a través de Memorandos de Entendemento tales como o Convenio sobre a Diversidade Biolóxica (CDB) e o Convenio dos Cárpatos, en parte co obxectivo de apoiar a protección dos corredores migratorios dos animais silvestres. O Convenio dos Alpes constitúe un modelo para outras rexións montañosas do mundo onde existe a necesidade de integrar medidas de conservación transfronteiriza e axudar a satisfacer as necesidades humanas dun xeito sostible.

### **Zona dos Alpes Dináricos no sueste de Europa**

O caso da zona dos Alpes Dináricos resalta o feito de que a xestión conxunta e a protección do patrimonio natural pode ser unha contribución positiva ao clima político xeral entre os países que comparten unha historia complicada. Con todo, moitos dos países participantes falan idiomas similares que poderían ter apoiado as accións conxuntas, xa que os problemas idiomáticos foron sinalados como unha das maiores dificultades polos participantes da enquisa EPICAH.



Unha serie de iniciativas para a conservación transfronteiriza na zona dos Alpes Dináricos no sueste de Europa poden contribuír á estabilidade rexional. Esta rexión sufriu o impacto dun conflito armado a principios dos anos noventa que provocou a desintegración da antiga Iugoslavia, con grandes consecuencias para as relacións diplomáticas, económicas e sociais entre a maioría dos países implicados.

Agora está asucada por moitas fronteiras internacionais que precisan da cooperación rexional na conservación da natureza e a xestión de áreas protexidas ao longo das fronteiras.

A Iniciativa do Arco Dinárico foi posta en marcha no ano 2004 por actores internacionais primordiais na rexión. Nun período de catro anos, esta iniciativa levou á sinatura dunha Declaración Conxunta que recoñeceu a importancia da cooperación transfronteiriza en zonas protexidas (a declaración foi asinada por seis gobernos: Albania, Bosnia e Hercegovina, Croacia, Montenegro, Serbia, e Eslovenia, durante o acontecemento “A Gran Vitoria para o Arco Dinárico” na 9ª xuntanza da Conferencia dos Partidos para o CDB (Convenio sobre a Diversidade Biolóxica) en Bonn, Alemaña no ano 2008). Mentres que este acontecemento tivo un enorme valor político para a rexión do Arco Dinárico, tamén supuxo un impulso importante para a xestión da área protexida. No ano 2013, Kosovo e a antiga República Iugoslava de Macedonia uníronse aos seis países na aprobación da segunda Declaración Conxunta para ampliar a cooperación rexional.

Nos últimos anos xurdiron outras iniciativas de cooperación rexional (os Parques do Arco Dinárico, a Plataforma para a Planificación da Conservación, etc), todas elas son unha proba de como a conservación transfronteiriza pode fomentar o diálogo e a estabilidade política.

### **TransParcNet**

O exemplo de TransParcNet podería denominarse Cooperación 2.0 xa que a rede de cooperación internacional consta de zonas naturais que se dividen entre alomenos dous países. É unha rede de cooperación de profesionais que queren ir máis alá do alto nivel de cooperación acadado. Este enfoque debería ser a finalidade de tódalas zonas que son o obxectivo de EPICAH e que actualmente están a loitar contra a limitada cooperación ou a falta de cooperación transfronteiriza no ámbito da xestión do patrimonio natural conxunto.

A Federación EUROPARC lanzou un proceso de certificación “Parques Transfronteirizos- Seguindo o Deseño da Natureza” no V Congreso Mundial de Parques da UICN (Unión Internacional para a Conservación da Natureza) celebrado en Durban no ano 2003, e dende entón este proceso de certificación vén executándose en Europa.

Os criterios para a certificación utilízanse para avaliar os puntos fortes e débiles das asociación, analizar a calidade da cooperación e identificar exemplos de prácticas recomendadas. A experiencia e os coñecementos foron intercambiados entre os membros do TransParcNet, que actualmente é unha rede de 23 áreas protexidas certificadas de 13 países que cumpren cos requisitos dos Estándares Básicos.

Cada cinco anos lévase a cabo unha nova avaliación de tódalas Zonas Transfronteirizas EUROPARC para comprobar se se debería conservar o certificado. Os Parques Nacionais de Oulanka (Finlandia) e Paanajärvi (Rusia) son un exemplo dunha Zona Transfronteiriza EUROPARC certificada.

O proceso de autoavaliación, revisado polo Comité Transfronteirizo Directivo e de Avaliación de EUROPARC e seguido por unha verificación de campo realizada por expertos externos, resultou extremadamente útil para a xestión dos parques xa que levou a cooperación a un novo nivel. Os parques consideraron que as recomendacións foron moi útiles. O certificado “Parques Transfronteirizos- Seguindo o Deseño da Natureza”, concedido na conferencia anual de EUROPARC, foi empregado para convencer aos doantes acerca do compromiso e a cooperación práctica entre os parques.

A revisión por pares realizada por expertos é con frecuencia o xeito máis eficaz de obter unha orientación fiable sobre como superar as dificultades e mellorar a calidade na xestión da zona protexida. Sendo unha rede de socios que pode organizar este tipo de revisións, TransParcNet é unha forma excelente de integrar as mellores experiencias da rexión e aplicarlas nos retos que están afrontando os xestores individuais das Zonas de Conservación Transfronteirizas.

### **Proxecto “Aguías Transfronteirizas”**

As maxestosas aguias de cola branca cuns 2,5 metros de envergadura son as aves de presa máis grandes de Estonia. Mentres que as aguias de cola branca usan as súas garras para capturar peixes, a aguia máis pequena, Pandion haliaetus ou aguia pescadora, é tamén unha experta pescadora que se mergulla na procura da súa presa. Pódense atopar un número bastante elevado destas aves en Estonia e Letonia pero aínda se consideran especies raras. Hai tres anos, os ornitólogos dos países veciños descubriron que sería útil concienciar á xente que está en contacto coas aguias no seu traballo diario: silvicultores, criadores de peixe, cazadores, etc. En dous anos, miles de persoas aprenderon máis acerca do estilo de vida das aguias e os motivos polos que necesitan protección.

“Un coche pequeno pode tomar curvas pronunciadas con facilidade mentres que un tractor grande sae da Estrada. Do mesmo xeito, os paxaros pequenos poden reaccionar ante os cambios medioambientais con rapidez pero os paxaros máis grandes teñen máis problemas. Se cambiamos as condicións de vida das aguias considerablemente non poden adaptarse.” Este é o motivo polo que as aguias que aniñan nos bosques non deberían ser molestadas ou escorrentadas dos seus “restaurantes” situados nos cursos das augas, así que a vida destas fermosas aves pode agora observarse mediante cámaras web. Unha aguia pescadora de Estonia foi vista case cinco millóns de veces ao ano. Foi observada constantemente por unha media de 3,000 persoas e por 45,000 persoas nun día. A aguia tivo un público de 140 países, a maioría de Alemaña, Suecia, Rusia e Taiwán. Os receptores colocados nas aves permiten que os investigadores poidan recoller información sobre os hábitos migratorios, os costumes para aniñar, etc. As aguias de cola branca non emigran moito pero unha delas pasou as vacacións de verán preto do Océano Ártico, mentres que as aguias pescadoras pasaban as vacacións en África. Os científicos tamén desenvolveron unha metodoloxía harmonizada para observar as aves.





A Fundación para a Natureza de Letonia e a Sociedade Ornitolóxica de Estonia traballaron conxuntamente para facer que a empresa común das Aguias fose un éxito.

### **Desenvolvemento conxunto dos sitios da UNESCO grutas cársticas de Aggtelek e o carst de Eslovaquia**

O Comité Patrimonio Mundial da UNESCO incluíu a Gruta de Aggtelek e o Carst de Eslovaquia na lista de Sitios Patrimonio Mundial no ano 1995 segundo unha proposta común realizada por Hungría e Eslovaquia. Esta marabilla natural non é algo frecuente, así pois resulta difícil comprender como pode ser un bo exemplo para calquera zona transfronteiriza. Os colaboradores estiveron executando varios proxectos comúns para mellorar o nivel de protección da natureza, a biodiversidade e tamén a beleza dos sitios Patrimonio Mundial da UNESCO. Debido á abundancia das súas formas, os elementos cársticos do Carst de Aggtelek e do Carst de Eslovaquia teñen unha importancia internacional. Anualmente, máis de 200,000 visitantes veñen observar o sistema de covas fronteirizo, que ten unha entrada axeitada en ambos lados da fronteira.

Deberían mencionarse tres proxectos relacionados coa finalidade do Programa de Cooperación Transfronteiriza entre Hungría-Eslovaquia e o apoio do desenvolvemento conxunto dos carsts.

- **Xestión dos sitios da UNESCO grutas cársticas de Aggtelek e o carst de Eslovaquia:** este proxecto contribúe á investigación dos elos hidroxeolóxicos das grutas cársticas de Aggtelek e Eslovaquia. A investigación centrouse nos elos hidroxeolóxicos especiais das grutas para facilitar a súa xestión común, a morfoloxía das grutas e das especies que viven nelas así como a identificación da contaminación orixinada dende a superficie para planificar como impedila no futuro.
- **Desenvolvemento do turismo de benestar/médico nas grutas patrimonio mundial do carst de Aggtelek e Eslovaquia:** este proxecto apoia a creación dun atractivo turístico común no sistema das grutas do carst de Aggtelek e Eslovaquia. Esta infraestrutura era necesaria para a actividade das grutas terapéuticas (traballos de construción internos e externos, adquisición dos bens necesarios para a realización da espeleoterapia).
- **Aves sen fronteiras:** este proxecto apoia a protección das especies de aves e os seus hábitats e tamén amplía os servizos dos campos ornitolóxicos tanto para os profesionais como para o público en xeral.

### **Complexo para a educación ecolóxica e o control da calidade do aire nun contexto transfronteirizo**

Este proxecto foi rematado no mes de outubro do ano 2009 coa rehabilitación do antigo baño comunitario en Satu Mare, no Xardín de Roma; este edificio é un monumento arquitectónico que se remonta ao ano 1901 e que foi transformado no “COMPLEXO PARA A EDUCACIÓN ECOLÓXICA E O CONTROL DA CALIDADE DO AIRE NUN CONTEXTO TRANSFRONTEIRIZO”, coñecido pola comunidade como “A Casa Verde” e que ten a finalidade de expandir a infraestrutura de control do aire na zona fronteiriza e desenvolver a capacidade de acción e de cooperación institucional no ámbito medioambiental.

Mediante a reforma o edificio adquiriu numerosas funcións relativas á educación ecolóxica: aulas TI, unha sala de exposicións e conferencias onde se levan a cabo diversas accións de concienciación sobre a importancia da protección medioambiental, isto é: accións incluídas no marco do programa internacional da “Ecoescola”, “Escolas para un Futuro Verde”, “Medio Ambiente para a Vida, Vida para o Home”, clases de educación medioambiental, debates sobre o medioambiente coa participación dos cidadáns, a posta en marcha de programas e proxectos sobre financiamento medioambiental, seminarios/simposios organizados co gallo celebración de eventos relacionados co medio ambiente, exposicións de obxectos feitos de materiais que se poden reciclar, exposicións de traballos artísticos sobre asuntos relacionado co medio ambiente, decoración anual da ecoárbore con ornamentos feitos con materiais reciclables, traballos prácticos no laboratorio do complexo, etc.

Outro resultado foi o control da calidade do aire: o establecemento e o equipamento dun laboratorio cos estándares europeos que aseguran o control continuo da calidade do aire mediante a interconexión da rede romana de control da calidade do aire coa alerta de contaminación accidental na zona fronteiriza de Halmeu. Mediante este proxecto realízase un seguimento biolóxico dos efectos da contaminación producida polo tráfico rodado na zona fronteiriza.

O seguimento biolóxico da calidade do aire foi asegurada por primeira vez no país a través do laboratorio do complexo.

### Parque Prespa

O Parque Prespa<sup>10</sup>, a primeira zona protexida transfronteiriza nos Balcáns, foi creado o 2 de febreiro do 2000, o Día Mundial das Zonas Húmidas, mediante unha declaración conxunta dos Primeiros Ministros de Grecia, Albania e a Antiga República Iugoslava de Macedonia, seguindo unha proposta da Sociedade para a protección de Prespa e o Fondo Mundial para a Natureza. Nove anos despois, os Primeiros Ministros dos tres países reuníronse en Prespa (o 27 de novembro de 2009) e acordaron a sinatura dun acordo vinculante para a protección e o desenvolvemento sostible do Parque Prespa.

No décimo aniversario do Parque Prespa, o 2 de febreiro do 2010, os tres estados e a Unión Europea asinaron un acordo internacional que reforza a xestión institucional do parque, inaugurando unha nova era para o Parque Transfronteirizo Prespa. A Sociedade para a Protección de Prespa (SPP) apoiou a xestión e as actividades do parque dende a súa creación, considerando que a colaboración transfronteiriza é o único xeito de abordar os problemas medioambientais e o desenvolvemento económico da zona. Durante dez anos consecutivos, a SPP participou na xestión do parque en calidade de membro do Comité de Coordinación do Parque Prespa (CCPP) mentres que ao mesmo tempo apoiou a xestión do secretariado do CCPP. Así mesmo, baixo a cooperación transfronteiriza levou a cabo unha serie de proxectos en colaboración cos organismos oficiais dos tres países.

<sup>10</sup> [http://www.spp.gr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10&Itemid=15&lang=el?&lang=en](http://www.spp.gr/index.php?option=com_content&view=article&id=10&Itemid=15&lang=el?&lang=en)



### 2.3. Turismo transfronteirizo

Dos capítulos anteriores resulta evidente que o turismo probablemente é considerado como a ferramenta principal e máis eficiente para a protección, promoción e valorización do patrimonio cultural e natural e que esta premisa tamén é válida nas rexións fronteirizas.

Nas últimas décadas, as rexións da Unión Europea están sendo abertas aos visitantes progresivamente e facendo máis visible o valor das súas paisaxes (construída e natural), a cultura (material e inmaterial) e a identidade. A consecuencia é que cada día son destinos turísticos máis competitivos e atractivos, especialmente se se desenvolven dun xeito cooperativo e estratéxico.

Ademais, o turismo nas rexións fronteirizas está xogando un papel importante para achegar as poboacións locais e superar as aínda existentes barreiras lingüísticas, culturais e sociais, sendo un contribuínte neto para conseguir a política de cohesión europea.

Todos estes motivos xustifican o forte apoio que a Unión Europea está dando para fomentar, promover e desenvolver o turismo transfronteirizo, os produtos turísticos transnacionais e as rutas temáticas europeas vinculadas ao turismo (non só mediante os programas Interreg senón tamén a través de convocatorias específicas impulsadas pola Dirección Xeral GROWTH)

Actualmente, o turismo transfronteirizo se define de distintos xeitos: pode aplicarse á descrición dos fluxos de turistas que viaxan dende un lado da fronteira ata o outro lado ou ben ás actividades turísticas que inclúen as ofertas e produtos de ambos lados da fronteira. Segundo a definición, as rexións veciñas poden ser competidoras ou socias e a fronteira pode coincidir coas fronteiras administrativas ou ser “borradas” polas actividades turísticas.

Tendo en conta este informe, o turismo transfronteirizo correspóndese co turismo baseado no patrimonio cultural e natural común e/ou compartido das rexións fronteirizas (que son socias no seu desenvolvemento estratéxico), que ofrece principalmente produtos turísticos transfronteirizos e atractivos coa finalidade de facer que os turistas se despracen ao longo da fronteira e experimenten en coñezan as dúas rexións implicadas.

Cruzar a fronteira con finalidades turísticas e contribuír ao desenvolvemento sostible de ambas rexións veciñas é daquela o elemento central do turismo transfronteirizo.

#### 2.3.1. Relevancia para o desenvolvemento fronteirizo

A relevancia do turismo como un factor de desenvolvemento rexional é actualmente unha frase de sentido común repetida por todo tipo de actores socioeconómicos privados e públicos. Tamén é un fenómeno presente en varios estudos de investigación realizados en múltiples ámbitos (dende a psicoloxía ata a historia).

A súa capacidade para xerar ingresos e postos de traballo no máis recente período de crise económica e financeira que afrontara a Unión Europea fixo do turismo un fito esencial do crecemento local e rexional e as estratexias de desenvolvemento.

Con todo, os territorios transfronteirizos parece que non son quen de ver ou acadar todo o potencial que o turismo pode representar para eses territorios se se elabora un plan estratéxico e cooperativo baseado nos bens comúns culturais e naturais e os recursos das zonas fronteirizas, especialmente no que respecta á xeración de factores que marquen as diferenzas para abordar a competición global que caracteriza a industria turística.

Para as rexións fronteirizas (que se corresponden aproximadamente co 20% do territorio europeo) o turismo pode ter un verdadeiro impacto nas economías locais. Se, por unha banda, o sector do turismo permite mellorar a protección e a xestión sostible do patrimonio cultural e natural engadindo valor e promovendo estes aspectos como os elementos fundamentais da identidade dos territorios e o modo de vida. Por outra banda, o turismo debería dar a coñecer novas oportunidades para as zonas fronteirizas e axudar a superar os puntos febles no tocante ao desenvolvemento:

- A nivel económico: atraendo novos investimentos (incluído o investimento estranxeiro); fomentando a diversificación das actividades económicas; potenciando os negocios locais (como a artesanía ou a produción e venda de produtos agrícolas); incrementando a demanda de recursos humanos cualificados.
- A nivel da sostibilidade: axudando a manter, protexer e conservar o patrimonio cultural e natural local.
- A nivel social: mellorando a calidade e cantidade dos establecementos, servizos e infraestruturas contribuíndo á mellora da calidade de vida das xentes do lugar.

A reciprocidade dos recursos, bens e instalacións a nivel transfronteirizo poden representar unha oportunidade de desenvolvemento real se os territorios poden satisfacerla establecendo unha estratexia compartida e común que se apoia na “esencia da identidade dun territorio transfronteirizo” facendo da propia fronteira un atractivo turístico.

Como pasa noutros tipos de territorios, o turismo en territorios fronteirizos está baseado no patrimonio cultural, histórico e natural e nas instalacións de ocio (comúns ou individuais), polo que se debería desenvolver aproveitando de maneira óptima ese potencial endógeno.

Un exemplo satisfactorio da urxencia da identidade transfronteiriza dun territorio reforzada por actividades turísticas son as “Reservas Transfronteirizas da Biosfera” da UNESCO, onde distintos niveis de gobernanza e grupos de interese procedentes das fronteiras implicadas traballan xuntos e comparten o obxectivo de protexer o patrimonio natural común (que asumen como propio) e de promoverlo como un atractivo turístico.

De feito, representa un achegamento real á xeografía funcional (onde as relacións e o uso eficaz dos territorios solápanse coa xeografía política), que centra a eficacia das políticas adoptadas nos seus resultados sen as limitacións das barreiras administrativas e burocráticas que outros sectores teñen que afrontar. Daquela, a atención céntrase na paisaxe natural e cultural en vez de na delimitación administrativa dos territorios. Como consecuencia, o desenvolvemento conxunto e a xestión das zonas fronteirizas son unha necesidade e non un desexo.



Para garantir estes impactos positivos, o turismo debería ser concibido como unha actividade cooperativa e transfronteiriza que se debe executar e desenvolver dun xeito estratéxico e común (baixo un enfoque integrado territorialmente que crea as sinerxías necesarias entre tódolos sectores económicos locais) tendo en conta aspectos como a planificación espacial das zonas fronteirizas para evitar solapamentos e garantir un uso correcto dos recursos comúns.

Os territorios fronteirizos aumentan a súa concorrencia mediante a cooperación transfronteiriza creando novas formas de “reclamos turísticos” (e xerando novos distintivos fortes) baseados nos activos compartidos e nas condicións, produtos e servizos que só eles poden desenvolver (tecnicamente e/ou financeiramente) a maior escala (isto é, xuntos).

Obxectivos como a calidade medioambiental, o tipo e a conservación da paisaxe desempeñan un papel fundamental para determinar o potencial turístico dos territorios e, no caso de zonas fronteirizas, estes son obxectivos comúns que deberían ser controlados polos grupos de interese responsables seguindo os mesmos obxectivos e normas. Ademais, é fundamental definir de forma conxunta o tipo de turismo previsto (por exemplo, turismo de masas contra ecoturismo ou ben formas alternativas de turismo) porque este será o elemento clave para definir o tipo de visitantes e as necesidades e expectativas que teñan no que respecta ao “destino transfronteirizo”.

Neste contexto, o turismo transfronteirizo pode unirse con “turismo en fronteiras veciñas” como unha ferramenta para aumentar a duración media da estancia nos territorios e para reducir a estacionalidade.

Ademais, como os territorios fronteirizos son na súa inmensa maioría rexións interiores, rurais e avellentadas/despoboadas (as zonas fronteirizas están situadas nas extremidades dos seus países non só en termos administrativos senón tamén en termos de redes de comunicación, circunstancia que os deixa lonxe dos principais centros de decisións políticas facendo delas zonas “sen importancia”), o turismo transfronteirizo tamén representa unha ferramenta de retención demográfica mediante a creación de oportunidades de traballo e investimento e a capacidade de atracción.

Nestes territorios o desenvolvemento do turismo transfronteirizo permite no só a xeración de economías de escala (por exemplo a nivel da promoción), senón tamén permite desenvolver unha carteira de produtos turísticos máis variada e competitiva (engadindo aos produtos turísticos – fomentando o turismo nas fronteiras veciñas – produtos turísticos transfronteirizos ofrecidos conxuntamente).

Segundo a enquisa electrónica levada a cabo no proxecto EPICAH (destinada aos principais grupos de interese das 7 rexións fronteirizas implicadas), é posible identificar os principais puntos fortes e bens da cooperación transfronteiriza europea no ámbito do turismo.

En primeiro lugar, hai que destacar que o 55% dos participantes na enquisa consideran que o nivel de cooperación transfronteiriza no ámbito do turismo é boa ou excelente.

Existe unha porcentaxe aínda máis elevada de persoas que pensan que os instrumentos políticos analizados están fomentando a cooperación transfronteiriza no ámbito do turismo a un nivel bo ou excelente.

A pesar do risco de percibir que estaban competindo entre eles, as respostas dos participantes na enquisa indican que o turismo é un punto forte da cooperación transfronteiriza e que se considera unha ferramenta relevante para a conservación e promoción do patrimonio cultural e natural transfronteirizo:

- A cooperación transfronteiriza é máis forte no ámbito do turismo cando se compara cos ámbitos do patrimonio cultural ou natural;
- Porén, o 41% dos participantes na enquisa consideran que a cantidade de recursos asignados ao desenvolvemento do turismo transfronteirizo debería ser máis elevada para facer posible un desenvolvemento maior das zonas fronteirizas.

Por outra banda, segundo a mesma enquisa, os principais bens fronteirizos (internos) europeos para a cooperación no ámbito do turismo foron identificados da seguinte maneira:

- Rutas culturais;
- Zonas naturais protexidas;
- Sitios UNESCO;
- Augas termais;
- Produtos típicos e vino;
- Paisaxe;
- Itinerarios pola natureza;
- Ciclovías.

As opinións dos participantes na enquisa corroboran que un crecemento maior do fluxo de turistas nas zonas transfronteirizas vai esixir o seguinte:

- Estratexias comerciais comúns;
- Paquetes con ofertas transfronteirizas conxuntas;
- Unha comparación continua das mellores prácticas para identificar os factores clave para o éxito que se poden reproducir;
- A integración da información turística entre as áreas transfronteirizas.

Por último, resulta relevante sinalar que para a Unión Europea en conxunto, o turismo transfronteirizo tamén representa unha oportunidade de desenvolvemento xa que contribúe a conectar aos cidadáns (achegando a xente, eliminando fronteiras mentais e fomentando as diferenzas culturais e a aceptación de desacordos históricos), para reforzar a identidade transfronteiriza (consolidando tamén a identidade Europea) así como o sentimento de pertenza a Europa a través das comunidades transfronteirizas. Deste xeito, o turismo transfronteirizo tamén é unha ferramenta relevante para a Política de Cohesión da Unión Europea.



O apoio da Unión Europea para o desenvolvemento do turismo transfronteirizo, por exemplo mediante os programas Interreg A, é un xeito de recoñecer a súa relevancia e unha contribución para engadir valor e fomentar os seguintes aspectos:

- Unha identidade europea;
- Un xeito sostible e responsable de utilizar o medio ambiente e o patrimonio natural.
- Un uso eficiente e sostible do patrimonio cultural;
- A protección e conservación do patrimonio fronteirizo e os valores de identidade

### 2.3.2. Dificultades principais e ámbitos de mellora

Tal e como se explicou anteriormente, segundo os resultados da enquisa electrónica EPICAH, pódese considerar que toda a valoración do nivel de cooperación transfronteirizo no sector turístico foi bastante boa.

O tema do turismo non pode existir en si mesmo xa que sempre está vinculado coa exploración dun patrimonio cultural e/ou natural ou outro punto de interese. É dicir, o turismo gañou popularidade pero necesita ser considerado como un aspecto asociado cos valores culturais e naturais.

Así e todo, malia que actualmente os cidadáns europeos dispoñen dun sistema basicamente libre para viaxar por Europa, por suposto que se poden atopar con dificultades e obstáculos.

A cooperación transfronteiriza no ámbito do turismo é un proceso intersectorial, así pois os obstáculos tamén están destinados a ser intersectoriais e percíbense en macrofactores tales como:

- Factores históricos, sociais e culturais.
- Factores económicos.
- Factores legais.
- Factores vinculados ao nivel de coñecementos dos socios implicados.
- Factores que definen o grado de intensidade de cooperación dos socios implicados.
- Factores administrativos.

Aínda que a valoración feita do nivel de cooperación transfronteirizo no sector turístico pódese considerar que é bastante boa segundo os resultados da enquisa EPICAH, se afondamos en detalle (grazas tamén aos resultados desa enquisa), os obstáculos principais poden dividirse principalmente entre estas categorías segundo o seu carácter:

1. Coñecemento sobre o outro lado da fronteira en xeral.
2. Falta de coñecemento e interese sobre o outro lado da fronteira.
3. Falta de estratexias de desenvolvemento transfronteirizas.
4. Lexislación e aspectos legais.
5. Mobilidade e infraestrutura.
6. Contexto histórico e/ou social.
7. Idioma.
8. Falta de cooperación transfronteiriza entre as entidades con distintos enfoques.
9. Distancia marítima (en casos específicos)
10. Factor administrativo

Estas dificultades tamén se poden identificar ao mesmo tempo como ámbitos de mellora.

<p><b>Coñecemento sobre o outro lado da fronteira en xeral</b></p>	<p>En suma, pódese dicir que o coñecemento xeral do outro lado da rexión fronteiriza non é moi profundo. Aínda que a miúdo as rexións transfronteirizas comparten a mesma historia, hai unha falta de coñecemento sobre os feitos básicos da rexión fronteiriza.</p>
<p><b>Falta de coñecemento e interese sobre o outro lado da fronteira</b></p>	<p>Malia que comparten a mesma fronteira, os socios situados a cada lado da mesma teñen en xeral un baixo nivel de coñecemento da zona onde se sitúa o outro socio. O patrimonio cultural e mesmo natural, que é ben coñecido e visitado por turistas nacionais, a miúdo non recibe demasiada atención por parte dos visitantes potenciais que viven no outro lado da fronteira. Hai moita xente que nunca estivo nos lugares que son famosos na outra rexión e que non están interesados debido á falta de información sobre este aspecto.</p>
<p><b>Falta de estratexias de desenvolvemento transfronteirizas</b></p>	<p>Algunhas rexións transfronteirizas carecen de estratexias para a cooperación transfronteiriza ou as que hai están moi pouco desenvolvidas. Algunhas rexións aínda non contan cunha estratexia común para os proxectos e o desenvolvemento turístico. As rexións concéntranse nos asuntos turísticos que hai na súa zona, esquecendo os proxectos comúns e o feito de que moitos visitantes potenciais poderían ser atraídos dende o outro lado da fronteira. Afortunadamente, en moitos países con proxectos turísticos transfronteirizos pódese observar que hai unha tendencia positiva cara a un maior desenvolvemento. Daquela, é necesario (turismo en fronteiras veciñas) buscar estes proxectos e aprender deles para aplicar as mellores prácticas na contorna local. As estratexias desenvólvense normalmente a nivel nacional en cada estado. E estas estratexias avanza ata as rexións. Así pois, é importante que os asuntos relativos ao turismo transfronteirizo sexan tamén abordados a nivel nacional. E aínda máis, é esencial que as estratexias nacionais adopten xa os programas e estratexias turísticas da UE.</p> <p>O concepto dun Mercado Internacional Común sería a solución para que os produtos e paquetes nacionais e internacionais con ofertas conxuntas para o turismo fronteirizo poidan ser desenvolvidos e ofrecidos.</p>
<p><b>Lexislación e aspectos legais</b></p>	<p>O nivel de cooperación transfronteiriza, non só no ámbito do turismo, depende demasiado do marco legal e lexislativo, o que fai que a cooperación sexa máis doada nunhas rexións ca noutras. Este aspecto inclúe a adhesión á Unión Europea dos dous países implicados, o grado de centralización de cada estado, as competencias das autoridades locais, etc.</p> <p>Tamén, as relacións entre os estados veciños sempre xogarán un papel importante. Por suposto que estas relacións poden variar mesmo nos estados dependendo das rexións específicas e o cambio de tempo.</p>
<p><b>Mobilidade e infraestrutura</b></p>	<p>A miúdo podemos observar que hai un nivel bastante diferente de infraestrutura en cada país das rexións que cooperan. E non só estamos falando das posibilidades de transporte que en xeral teñen que ver cun desenvolvemento económico do país. Así pois, podemos atopar lugares que intentan fomentar a cooperación transfronteiriza no ámbito do turismo, onde un país pode ofrecer un sistema de transporte para os turistas moito mellor desenvolvido ca outro.</p> <p>Non obstante, e tal como se mencionou anteriormente, a infraestrutura non só significa transporte, que é esencial para que os desprazamentos turísticos e os proxectos turísticos teñan éxito. Tamén é importante mencionar por exemplo os materiais comúns para promover os proxectos turísticos conxuntos; precísanse materiais en tódolos idiomas que se describen con máis detalle en apartados posteriores.</p>





<b>Contexto histórico e/ou social</b>	<p>As rexións que cooperan no ámbito do turismo a miúdo teñen que afrontar obstáculos debido ao seu contexto histórico e/ou social. E isto pode ser ter un contexto e unha historia compartida ou non ter unha historia común positiva ou forte. As diferenzas que poderían causar dificultades en ambos lados da fronteira tamén poderían ter un carácter relixioso ou étnico. A modo de exemplo, o tema da segunda Guerra Mundial aínda pode ser un motivo polo que algunhas persoas que viven en rexións veciñas poderían reaccionar negativamente ante a posibilidade dunha cooperación, e por suposto non só no ámbito do turismo.</p>
<b>Idioma</b>	<p>As barreiras idiomáticas están consideradas como un obstáculo natural cando se formula o tema da cooperación transfronteiriza.</p> <p>En primeiro lugar, os socios participantes atópanse coas dificultades elementais cando intentan desenvolver proxectos comúns. A tal fin, podería ser útil establecer un idioma internacional (por exemplo inglés) para tódalas entidades participantes. Aínda que non sexa unha lingua nativa para ningún dos estados, fará que a comunicación sexa máis doada e que un país non se sinta “máis forte” ca outro. Ademais, este enfoque podería facilitar futuras medidas do proxecto a nivel internacional ou europeo.</p> <p>Con todo, cando chegamos á parte da execución do proxecto común, sempre cómpre pensar en tódalas variantes idiomáticas implicadas. E isto é válido non só a un nivel básico do proxecto senón tamén cando profundamos no proxecto. Por exemplo, se quero atraer a ambos lados da fronteira implicados no proxecto, tódolos materiais de promoción tamén teñen que estar no idioma que se fala no outro país. Deste xeito, os posibles visitantes tamén poden obter a información no seu idioma. Logo, se deciden vir e visitar o outro lado da fronteira, tamén é esencial estar preparado nese momento, o que implica ter os materiais no idioma do outro país (exposicións, guías, textos, audioguías, etc.) Así o proxecto tamén pode ter éxito na vida real, non só no papel.</p>
<b>Falta de cooperación transfronteiriza entre entidades con diferentes enfoques</b>	<p>Un dos motivos máis importantes polo que os proxectos turísticos transfronteirizos se atopan con dificultades é o feito de que os socios dos distintos lados da fronteira non se coñecen. Ou ben non existe unha plataforma ou unha posibilidade para coñecer os socios axeitados para a cooperación transfronteiriza no ámbito do turismo.</p> <p>Aínda que tamén, segundo as distintas enquisas, estarían interesados neste tipo de cooperación e mesmo terían os proxectos preparados. Ás veces eses proxectos incluso tratan dos mesmos asuntos, así e todo o problema é que os posibles socios simplemente non se coñecen entre eles.</p> <p>Daquela, nas estratexias turísticas é importante ter presente a creación dalgún tipo de institución intermedia ou plataforma que poida contribuír a facilitar os contactos e vincular os socios e os proxectos turísticos</p>
<b>Distancia marítima (en casos específicos)</b>	<p>Nalgunhas rexións a distancia marítima pode provocar obstáculos para a cooperación no desenvolvemento turístico.</p> <p>Estes obstáculos inclúen:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>(1) A dificultade de acceso dalgúns territorios marítimos transfronteirizos. A disposición de enlaces en certas zonas transfronteirizas marítimas é moi limitada (no relativo a conexións e capacidade) e a miúdo está relacionado coa estacionalidade. Por exemplo, o 40% dos cidadáns da zona marítima de Italia-Francia destacaron que a escasa accesibilidade representaba un dos maiores problemas observados (é un dos índices máis elevados, cando a porcentaxe media é dun 30% - Enquisa do Eurobarómetro, 2015).</li><li>(2) A ausencia do concepto de “continuidade territorial transfronteiriza” nas zonas marítimas transfronteirizas e os instrumentos legais axeitados para garantila.</li><li>(3) As oportunidades para o “crecemento azul” en zonas marítimas transfronteirizas non están suficientemente explotadas aínda que representan novas oportunidades para o desenvolvemento e o emprego no sector turístico (turismo costeiro e náutico, etc.)</li></ol> <p>Pero aínda así, cando as rexións fronteirizas teñan unha estratexia clara que tamén teña en conta este feito, poderá ser superado e os proxectos transfronteirizos aínda poderán ter éxito.</p>

<b>Factor administrativo</b>	Tal e como sucede noutras categorías para a cooperación transfronteiriza, as dificultades administrativas para os proxectos turísticos comúns transfronteirizos tenden a considerarse como un dos principais motivos polos que os socios non cooperan e non solicitan proxectos transfronteirizos comúns.
------------------------------	---

A cooperación transfronteiriza no ámbito do turismo desenvólvese ata certo punto na maioría das rexións europeas. En moitas delas podemos atopar proxectos satisfactorios malia que aínda existen dificultades e ámbitos de mellora tal e como se mencionou anteriormente.

Para atopar solucións é esencial preparar boas estratexias, conceptos e plataformas turísticas transfronteirizas para a cooperación transfronteiriza. Tamén podemos aprender dos bos exemplos e das prácticas recomendadas ao longo de toda Europa xa que poden amosarnos o xeito de superar obstáculos mediante o intercambio de experiencias. Mesmo cando as condicións son diferentes en cada país. A seguir menciónanse algunhas das prácticas recomendadas.

### 2.3.3. Prácticas recomendadas

Varios dos problemas e ámbitos de mellora indicados no apartado anterior xa están sendo abordados polos proxectos transfronteirizos e a creación de redes. Poden representar casos de estudo satisfactorios para o proxecto EPICAH e poden ser un exemplo de prácticas recomendadas que se deben ter en conta cando se desenvolven os plans de acción para a mellora dos instrumentos políticos.

#### **Parque Histórico e centro arqueolóxico de Bärnau – Tachov**

O Parque Histórico de Bärnau-Tachov (Geschichtspark Bärnau-Tachov en alemán) é o maior parque medieval de Alemaña. É un proxecto transfronteirizo conxunto que se sitúa non lonxe de Tachov, ao oeste de Bohemia, cara a fronteira que cruza Pavlov Studenec – Bärnau. O fundador do Parque é a asociación Via Carolina e.V. O parque medieval presenta a vida da xente a principios e durante a alta Idade Media cunha aldea eslava de principios da Idade Media, unha fortaleza do século once e un asentamento da Idade Media. Tamén hai unha clásica exposición e un museo no edificio principal do parque que se creou no ano 2010 e está en continua expansión.

O obxectivo principal do proxecto é o establecemento do Centro Arqueolóxico de Bohemia-Baviera como unha institución que informa ao público xeral con todo detalle e de xeito continuado sobre un patrimonio común cultural e natural no territorio onde se desenvolve o proxecto. Alén disto, existen diversas actividades planificadas que proporcionarán o apoio sostible que precisa o turismo transfronteirizo.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> <https://www.geschichtspark.de/>  
<https://www.archaeocentrum.eu>



### **Treffpunkt**

“Treffpunkt” é a Plataforma Cultural Bávara-Checa e o proxecto conxunto de Pilsen 2015 (República Checa) e a cidade de Regensburg (Baviera). O seu obxectivo é interconectar actores culturais e organizadores nos dous lados da fronteira.

Mediante xuntanzas para o establecemento de redes de contacto e canles de intercambio, os participantes teñen a oportunidade de coñecer e explorar aos seus socios. O elemento máis visible da plataforma son os días culturais bávaros-chechos; o festival “Treffpunkt” que se celebra en Pilsen en outubro e en Regensburg no mes de marzo.

A Unión Europea financia o proxecto da Plataforma Cultural Bávara-Checa.<sup>12</sup>

### **Centro Baviera Bohemia en Schönsee**

O Centro Baviera Bohemia (CeBB en Baviera) está situado na antiga cervexaría municipal “Schönsee”, que foi remodelada e ampliada para albergar este proxecto transfronteirizo creado o 1 de xaneiro do 2006. O fundador foi a Asociación “Baviera Bohemia eV”, que foi establecida no ano 2004 e é responsable da súa xestión.

A intención do proxecto é crear un centro cultural no Centro de Baviera Bohemia para apoiar a vida cultural das rexións veciñas de Baviera e a República Checa co obxectivo de contribuír a profundar aínda máis nas relacións de asociación e as relacións culturais transfronteirizas nas rexións veciñas de Baviera e a República Checa. Ofrece vida cultural en ambos lados da fronteira para que o público teña un achegamento máis estreito facendo posible a cooperación entre os organizadores dos eventos culturais en tódalas zonas dos barrios de Baviera e a República Checa.

Principais temas do centro:

- A organización de eventos culturais e programas de impacto transfronteirizo;
- A creación dunha rede cultural transfronteiriza- a creación e difusión dun banco de datos cultural transfronteirizo bilingüe.
- Unha plataforma de información sobre as ofertas culturais das rexións veciñas para todos aqueles que estean interesados na cultura;
- A proxección de “boa veciñanza” en 3D e noutros medios de comunicación;
- Sinerxías de socios no ámbito cultural, os medios de comunicación, as iniciativas e as organizacións transfronteirizas, a vida política e pública, o turismo e a educación, as universidades e a educación para adultos.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> <https://treffpunkt.cz>

<sup>13</sup> <http://www.bbkkult.net/>

### **Centro de Información “Baviera – República Checa”**

Proxecto conxunto dos socios bávaros e checos con centros de información en Pilsen e Budwais.

ARBERLAND REGIO GmbH, coas súas sedes en Pilsen e České Budějovice, fixou no ano 2008 o obxectivo de promover esta moi importante rexión turística da Selva Bávara - Šumava. Xunto cos asociados de Baviera e Bohemia as dúas sedes representan un importante enlace informativo neste lugar transfronteirizo entre o Danubio e Vltava e ofrecen a posibilidade de presentar a oferta actual de tódalas posibilidades e acontecementos turísticos interesantes.

Coa páxina web a información está dispoñible en calquera parte do mundo case de continuo; o obxectivo é informar a ambas zonas da rexión das actividades culturais e turísticas.<sup>14</sup>

### **Rutas culturais europeas**

As Rutas Culturais Europeas son exemplos de estratexias de desenvolvemento conxuntas para a cooperación transfronteiriza xa que representan redes de territorios que “explotan” e desenvolven bens naturais e culturais compartidos dun xeito coherente e sostible.

O seu desenvolvemento está baseado no establecemento dunha estrutura de gobernanza participada e común fundamentada en principios estritos no relativo á conservación, xestión e promoción do patrimonio.

As rutas crean e desenvolven unha identidade común (e tamén un distintivo común) que se basea na singularidade dos bens e os recursos compartidos polos territorios. Ao mesmo tempo, o seu desenvolvemento e consolidación normalmente xera un sentimento máis forte de pertenza e propiedade compartida.

Por definición (Consello de Europa, 2006), as rutas culturais europeas son “redes” de interaccións e intercambio económico baseadas na cultura e creatividade que incorporan principios de sostibilidade, equidade e inclusión fundamentados na cooperación e a cooperación transfronteiriza, facendo que tamén sexan prácticas recomendadas para a promoción dos obxectivos da Política de Cohesión da Unión Europea.

Actualmente, a principal ruta cultural europea é o Camiño de Santiago, que tamén representa un dos principais proxectos temáticos turísticos transfronteirizos nas fronteiras entre España-Portugal e España-Francia.

### **Programa IAP de Cooperación Transfronteiriza entre Hungría e Croacia**

Este programa de cooperación transfronteiriza europea utiliza unha metodoloxía única (en comparación con outros programas de cooperación transfronteirizos) xa que desenvolveu o Plan do Produto Turístico Rexional (PPTR) e o Manual para Proxectos Turísticos como base para impulsar convocatorias de propostas relacionadas co ámbito do turismo.

<sup>14</sup> <http://bavorsko-cechy.eu/home/>



Na execución da prioridade 2 “Uso Sostible dos Bens Naturais e Culturais”, o Manual para Proxectos Turísticos<sup>15</sup> utilízase como un documento de referencia para as intervencións no sector turístico. O programa aprobará o establecemento dun concepto estratéxico aplicado a tódolos proxectos turísticos: un marco común co obxectivo de reforzar a consecución plena dos obxectivos e resultados do programa.

Este procedemento tamén pode resultar útil para definir os límites e obxectivos do “uso” da actividade turística como unha ferramenta para a protección, promoción e valorización do patrimonio natural e cultural.

### **Rede NecsTour**

A rede europea NECSTOUR é un proxecto que ten como promotores as rexións da Toscana, Cataluña en España e PACA (Provenza, Alpes e Costa Azul) en Francia. É un instrumento para o intercambio dunha ruta de accións entre un grupo de rexións, autonomías locais, estados membros e a Comisión Europea, pero tamén co universo do consumo, industrial e social. NECSTOUR preséntase como un laboratorio permanente de debate, unha plataforma de intercambio de prácticas recomendadas, intercambio de experiencia, experimentación de modelos compartidos sobre a medición dos fenómenos e de diálogo social.

O elemento común é por unha banda a vontade de confrontación da análise e o intercambio de prácticas recomendadas, e por outra banda a aplicación de obxectivos sostibles da Axenda 21 nas rexións e as realidades turísticas, mantendo as tendencias do debate internacional e as posicións das grandes institucións tal como as Nacións Unidas.

Pódense destacar dez puntos principais: dende a calidade do traballo e da vida ata o impacto do transporte e a estratexia da desestacionalización, dende a protección activa da cultura e o medioambiente e as identidades dos destinos ata a diminución e optimización dos recursos naturais, a auga en primeiro lugar e logo o consumo de enerxía e a xestión dos residuos. Os lugares turísticos serán valorados de acordo con cinco indicadores: as responsabilidades sociais e ambientais, a desestacionalización dos fluxos turísticos e o transporte e a mobilidade. Trinta rexións e vinte e unha institucións de apoio participaron na rede, entre elas institucións internacionais e institutos de investigación, asociacións profesionais e sindicatos.

Esta rede de rexións é unha práctica recomendada capaz de ofrecer solucións para algúns dos problemas mencionados anteriormente, en especial con referencia á “falta de cooperación transfronteiriza entre as entidades con distintos enfoques”.

De feito, a rede desenvolveu unha metodoloxía para a xestión competitiva e sostible do turismo que proporciona ferramentas de traballo e un idioma compartido que pode facilitar o diálogo e a cooperación entre as diferentes entidades, públicas e privadas, con ou sen ánimo de lucro.

Podería adoptarse esta metodoloxía para mellorar os instrumentos políticos facendo dela unha pauta que tódolos proxectos centrados no turismo transfronteirizo deberían seguir.

<sup>15</sup> <http://www.huhr.cbc.com/uploads/editors/Handbook%20to%20Tourism%20Projects.pdf>

### **Creación dunha ruta para deportes acuáticos no río Bodrog e os seus afluentes**

O turismo náutico estivo activo durante moito tempo no río Bodrog e os seus afluentes. Na zona de Eslovaquia, dos cinco afluentes do río Bodrog só os ríos Laborec e Latorica son apropiados para o paso de pequenas embarcacións, ademais da zona de especial protección designada polo acordo de Ramsar, que se sitúa ao longo do río Laborec e unha zona similar (Bodrozug) preto da cidade de Tokaj. Estas dúas zonas protexidas están comunicadas polo corredor verde natural do río Bodrog.

O obxectivo deste proxecto é o desenvolvemento dun completo paquete de atraccións centrado no ecoturismo activo que se vai levar a cabo ao longo dos 80 quilómetros da sección transfronteiriza do río Bodrog e os seus afluentes, entre Tokaj e Oborín. O carácter global tamén se amosa no feito de que este tipo de actividades deberán poñerse en práctica en múltiples asentamentos e lugares coa axuda de distintos colaboradores que desempeñan servizos turísticos, así como diferentes municipios.

O obxectivo directo do proxecto é incrementar o atractivo desta zona e facer que as atraccións turísticas no río Bodrog e os seus afluentes poidan estar dispoñibles para o público establecendo vías fluviais, rutas ciclistas, rutas ecuestres e creando a infraestrutura natural, arquitectónica e tecnolóxica necesaria para todo isto.

Para acadar este obxectivo, o proxecto propón entre outras actividades a adquisición de activos e a formación de persoal de servizo local por motivos de sostibilidade así como a creación dun programa de mentores para popularizar os deportes náuticos.

### **Rede do Patrimonio Culinario dos Cárpatos**

O proxecto foi executado na rexión de Ivano-Frankivsk de Ucraína, nos condados de Maramures e Satu Mare en Romanía, no condado de Szabolcs-Szatmár-Bereg en Hungría e na rexión de Kosice en Eslovaquia. O obxectivo global é conservar e popularizar a función dos distintos tipos de produtos alimenticios tradicionais e cocinas dos Cárpatos como un catalizador para o desenvolvemento rexional sostible e a conservación do patrimonio cultural local.

O proxecto fomenta a cooperación transfronteiriza para unificar os esforzos e o potencial da comida tradicional local e o turismo nas Rexións dos Cárpatos a fin de promover os distintos estilos e produtos culinarios. Para acadar este obxectivo, contribúese ao desenvolvemento de capacidades, redes e cadeas de abastecemento sostible entre os distintos produtores e o público a fin de afrontar os retos e requisitos das necesidades actuais nas industrias do turismo e os produtos alimenticios.

Ao mesmo tempo, trabállase para concienciar á xente do lugar para que aprecien o potencial do patrimonio culinario dos Cárpatos entanto que se identifican os vínculos entre as tradicións e o medio ambiente local. Os produtores locais que herdaron a tradición e o saber facer deben estar motivados para comprometerse nun proceso de conservación e creación de valor xunto con outros grupos de interese locais.



Tamén se vai traballar no desenvolvemento de novas oportunidades empresariais e no apoio de negocios a pequena escala relacionados cos sectores da gastronomía e a comida tradicional nas rexións dos Cárpatos en Romanía, Hungría, Ucraína e Eslovaquia. Este obxectivo vaise acadar mediante a creación de fortes vínculos e redes co sector turístico e a promoción do patrimonio culinario tradicional dos Cárpatos e a súa cultura ante unha clientela nacional e internacional.

Considérase que o turismo culinario é unha ferramenta para reforzar a identidade cultural das rexións fronteirizas como destinos turísticos dos Cárpatos e fomentar a identidade de cada unha das rexións.

### **Estratexia do Eixo Atlántico para impulsar o turismo na fronteira entre Galicia (ES) e o Norte de Portugal**

Historicamente o fomento do turismo foi unha práctica a pequena escala na que cada cidade se promovía por si mesma tentando competir polo turismo contra outras que eran consideradas rivais polo mesmo mercado. Ao longo destes anos, Eixo Atlántico (unha asociación transfronteiriça de municipios de Galicia e o Norte da Rexión de Portugal) conseguiu aplicar a filosofía de que xuntas as rexións transfronteirizas son máis fortes e máis atractivas polo que poden acadar mellores oportunidades e ser quen de ampliar as estadias turísticas.

Isto vén facéndose actualmente baixo o slogan “Dous países, un destino”, valorando a complementariedade do sistema urbano das cidades de Galicia e Norte de Portugal e tamén a proposta do valor do carácter transfronteiriço do destino como un factor diferencial para seducir a demanda. Esta estratexia aplicouse xa en varios produtos turísticos impulsados polo Eixo Atlántico, como por exemplo a Eurocidade Chaves-Verín<sup>16</sup> “a eurocidade da auga”; un proxecto que foi promovido polo Eixo Atlántico e ao que lle foi concedido un premio RegioStar no ano 2015.

Así mesmo, a estratexia seguida polo Eixo Atlántico no ámbito do turismo céntrase principalmente (aínda que non exclusivamente) na promoción do turismo local, valorizando o mercado interno de 7 millóns de habitantes que viven na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal xunto coa capacidade de moverse polo territorio 52 semanas ao ano. Así pois, a estratexia está orientada a fomentar o coñecemento mutuo, crear riqueza no territorio e evitar na medida do posible o fenómeno da estacionalidade.

Para levar a cabo esta estratexia empréganse varios elementos primordiais:

- **Guías turísticas con contido temático** (etnografía, historia, gastronomía, recursos naturais) que se editan (en papel) cada dous anos. Ademais, prodúcese en versión electrónica en portugués, castelán e galego.
- **EXPOCIDADES**, unha feira turística centrada no turismo de proximidade. Esta feira organízase cada dous anos nunha das cidades membro do Eixo Atlántico. Nesta feira as cidades do Eixo Atlántico amosan a súa oferta turística mentres reúnen a operadores turísticos para impulsar o mercado no ámbito de proximidade.

<sup>16</sup> <http://en.eurocidadechavesverin.eu>

- **Seminario para o intercambio de experiencias.** Unha vez ao ano, o Eixo Atlántico organiza unha xuntanza entre os seus membros para abordar o tema do turismo. Neste seminario, as cidades debaten sobre un tema central, son invitadas a pensar acerca de estratexias comúns e teñen a oportunidade de presentar as súas novas no ámbito da promoción turística.

Os territorios fronteirizos na UE teñen características similares. A fronteira non é un obstáculo para eles pero debería considerarse como unha oportunidade para crear unha masa crítica e diferenciar estes territorios dos outros. En resumo, a creación de estratexias turísticas transfronteirizas é un xeito de crear sinerxias entre os territorios e aproveitar importantes activos turísticos.

A experiencia acumulada na fronteira de Galicia-Norte de Portugal pode ser valiosa e transferible a outras rexións, non só no que respecta á idea pero tamén no xeito de executala e actualizala segundo a evolución do territorio.

#### **Proxecto “Bioturismo”**

O proxecto “Bioturismo”<sup>17</sup> foi desenvolvido e executado na primeira convocatoria do Programa IAP 2017-2013 (Instrumento de Axuda de Preadhesión) para a Cooperación Transfronteiriza entre Grecia e Albania e en particular baixo a Prioridade 1. Fomento do desenvolvemento económico transfronteirizo (Área de intervención 1.2. Promoción do turismo sostible).

A finalidade do proxecto BIOTURISMO é introducir Prácticas Innovadoras no Bioturismo como unha consecuencia natural para promover o desenvolvemento económico sostible co fin de ampliar máis a cooperación relativa a iniciativas empresariais comúns para apoiar as comunidades locais de Korca en Albania e Prespa en Grecia.

O proxecto contribuíu ao desenvolvemento dunha plataforma turística bilateral con servizos electrónicos nos que se integran as empresas gregas e albanesas na rexión fronteiriza situada ao redor de Korca e Prespa. Tamén se creou unha estrutura dinámica para a promoción das vantaxes comparativas da zona.

O proxecto “BIOTURISMO” deu como resultado un produto turístico común de valor engadido que pode ser promovido e contratado por operadores turísticos internacionais. A finalidade deste produto común foi un maior apoio da cooperación de Grecia e Albania na xestión de iniciativas empresariais comúns.

#### **Proxecto GREEN BOAT**

O proxecto “Green Boat”<sup>18</sup> foi desenvolvido e executado na primeira convocatoria do programa IAP 2007-2013 para a Cooperación Transfronteiriza, en particular baixo a Prioridade 1. Fomento do desenvolvemento económico transfronteirizo (Área de intervención 1.2. Promoción do turismo sostible).

<sup>17</sup> <http://cbc-biotourism.biopolitics.gr/>

<sup>18</sup> <https://www.green-boat.eu/index.php/en/about-the-project>





Os dous municipios implicados no proxecto (o municipio grego de Prespes e o municipio albanés de Liqenas), veñen desenvolvendo nos últimos anos unha estreita colaboración para crear as condicións de planificación conxunta para levar a cabo accións comúns relativas á conservación e promoción do patrimonio cultural e natural da zona, a protección do medio ambiente, a mellora do produto turístico da zona e o desenvolvemento global da zona dos Lagos de Prespes. Esta colaboración foi “oficialmente” recoñecida coa sinatura dun Protocolo de Colaboración o 4 de decembro do 2007.

Sendo desenvolvidas en consonancia coas estricas esixencias aplicadas polo Acordo Formal Trilateral asinado no mes de febreiro do 2010 entre Grecia, Albania e a Antiga República Iugoslava de Macedonia para a protección dos Lagos de Prespa, o obxectivo do proxecto é gardar un equilibrio entre os aspectos económicos e socioculturais do desenvolvemento turístico na zona para garantir beneficios a longo prazo para as comunidades transfronteirizas receptoras de Grecia e Albania.

O primeiro resultado tanxible do proxecto foi o abastecemento e a xestión de dúas embarcacións que utilizan enerxía solar na zona grega do lago e unha embarcación de enerxía solar na zona albanesa do lago. Un plan de acción conxunta para promover as excursións en embarcacións de enerxía solar e o desenvolvemento turístico da zona dos lagos de Prespa que tamén foi levada a cabo por ambas municipalidades asociadas.

A organización das excursións pola zona dos lagos de Prespa utilizando embarcacións que funcionan con enerxía solar pode ser unha ferramenta eficaz para incrementar o atractivo da zona de interese, tendo como obxectivo a promoción de distintos aspectos do patrimonio cultural e natural, amosando ao mesmo tempo na vida real o ilimitado potencial e as vantaxes da enerxía solar, especialmente nesta parte do mundo.

Deste xeito, o proxecto contribuíu a aumentar considerablemente a popularidade dos lagos de Prespa, tanto no mercado turístico local como no mercado estranxeiro.

### **3. O PAPEL E O APOIO DOS PROGRAMAS INTERREG A**

#### **3.1. Intensidade e calidade do seu apoio à protección e valorización do patrimonio natural e cultural transfronteiriço**

As Regiões Fronteiriças diferem entre si nas súas características contextuais (quadro natural e condicións, situación demográfica, densidade populacional, estrutura socioeconómica, dispoñibilidade de servizos públicos, medios de comunicación, nivel global de desenvolvemento, etc.). Neste sentido, as fronteiras internas da Unión Europea são, na maioría dos casos, non apenas administrativas (apesar de abertas à libre circulación de persoas e polo acordo de Schengen para a libre circulación de bens e servizos, desde a creación da Comunidade Económica Europea), mas constitúen tamén fronteiras geográficas (ver Fronteiras, por exemplo), linguísticas, sociais e barreiras históricas.

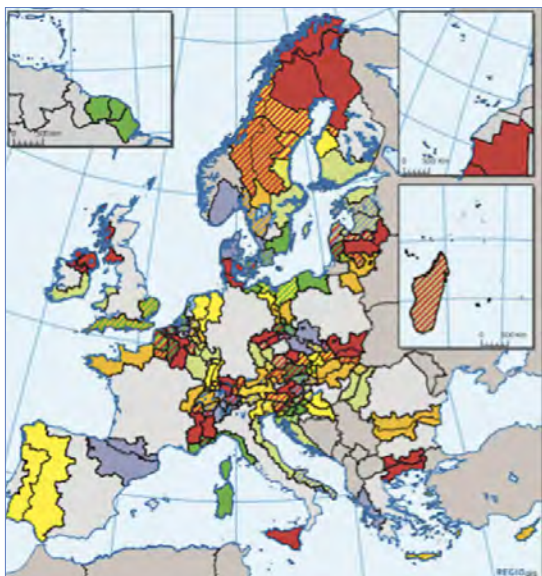


Figura 10: Programas de cooperação transfronteiriça 2014-2020

Fonte: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/#4](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/#4)

A eliminação/atenuação desses tipos de barreiras numa Europa livre e (realmente) unida, é um dos principais objetivos da Política de Coesão; por conseguinte os programas Interreg foram criados como uma ferramenta primária para conseguir esse objetivo através de uma promoção eficaz de cooperação territorial.

Todos os programas Interreg V-A seguem uma estrutura semelhante (eixos estratégicos ligados aos objetivos temáticos da União Europeia; justificação das prioridades dos investimentos selecionados, identificação das principais tipologias de ações a financiar). Esta estrutura deve ser plenamente justificada por um diagnóstico territorial que destacará as principais características da fronteira - pontos fracos e

oportunidades - que devem ser abordadas como desafios comuns, a fim de serem geridas com êxito através da cooperação (de uma forma eficiente, economicamente mais vantajosa, com economias de escala, com desenvolvimento de massa crítica, etc.).

No início de 2018, de acordo com a [www.keep.eu](http://www.keep.eu) o Interreg V-A já tinha aprovado 2.301 projetos (de entre os 3.353 projetos aprovados no âmbito de todos os programas de cooperação territorial no período de programação 2014-2020). Este valor foi de cerca de 6.800 projetos no período de programação 2007-2013.

Os programas atuais de cooperação transfronteiriça da União Europeia, selecionaram diferentes metodologias para o lançamento dos concursos para a apresentação das respetivas propostas:

- Concursos periódicos para a apresentação de propostas por tipos de projetos (projetos *soft* versus projetos *hard* - Programa Interreg V-A Roménia - Bulgária; projetos e pequenos projetos - Áustria - Alemanha/Bayern; ...);
- Concurso para apresentação de propostas por eixo estratégico (do programa);
- Concursos periódicos para a apresentação de propostas por programa (como, por exemplo, Interreg V-A Espanha - Portugal ou Interreg V-A Grécia - Itália);
- Concursos para apresentação de propostas em duas fases (apresentação do conceito na primeira fase e formulário de candidatura na segunda), como o programa Interreg V-A 2Seas;
- Existem também programas a funcionar sob um sistema de concurso aberto (ou seja, os candidatos podem apresentar propostas de projetos continuamente a partir do momento em que o concurso é lançado, desde que existam fundos disponíveis), como, por exemplo, o programa Interreg-V-A Eslováquia - Hungria;



- Concursos restritos para a presentación de propostas para beneficiários específicos dentro de uma temática específica / prioridade de investimento (por exemplo, o programa V-A Grécia - Bulgária ou o programa Grécia - Chipre<sup>19</sup>) a fim de desenvolver projetos muito importantes para a área transfronteiriça (como, por exemplo, um eixo rodoviário vertical ligando as fronteiras Grécia - Bulgária, um projeto estratégico para a gestão da crise dos refugiados na área Cipriota Grega);
- Uma combinação de concursos ordinários e estratégicos para propostas de projetos diferenciados relativamente ao nível do orçamento máximo (os estratégicos têm um orçamento superior), o tipo de potenciais beneficiários (os concursos estratégicos podem incluir apenas regiões e/ou ministérios), o eixo prioritário endereçado pelo concurso (Interreg V-A IPA-CBC Programa Grécia - Albânia, Programa Interreg V-A Grécia - Chipre).

Como é possível entender na análise do anexo I<sup>20</sup>, os programas Interreg A 2014-2020 apresentam as seguintes características:

- Apoiam projetos de cooperação transversal através de cofinanciamentos FEDER, com taxas que variam entre 50% e 85% (note-se que os programas de financiamento de assistência técnica são normalmente feitos a uma taxa diferente);

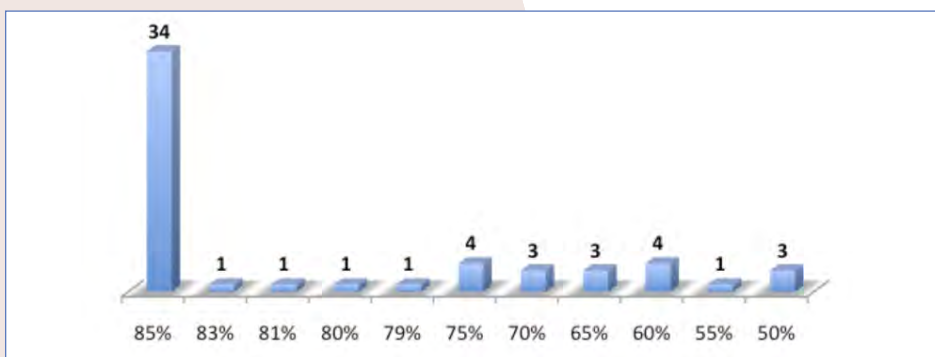


Figura 11: Taxas de cofinanciamento do Interreg V-A.

Fonte: Elaborado com base em [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/#4](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/#4)

- A média de financiamento do orçamento FEDER por programa transfronteiriço é de 115,6 milhões de euros;
- Estas prioridades temáticas dos programas abrangem todos os onze objetivos temáticos definidos para os programas do período de 2014-2020. O Objetivo Temático 6 (OT6 - ambiente e eficiência dos recursos) foi escolhido como prioridade pelos 51 programas transfronteiriços (cerca de 90% dos programas);

<sup>19</sup> O INTERREG V-A Grécia-Bulgária e os Programas Grécia - Chipre tiveram, em simultâneo, concursos abertos (a todos os beneficiários e eixos prioritários) e concursos restritos.

<sup>20</sup> Informação disponível em [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/#4](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/#4) para 57 Programas Interreg V-A.

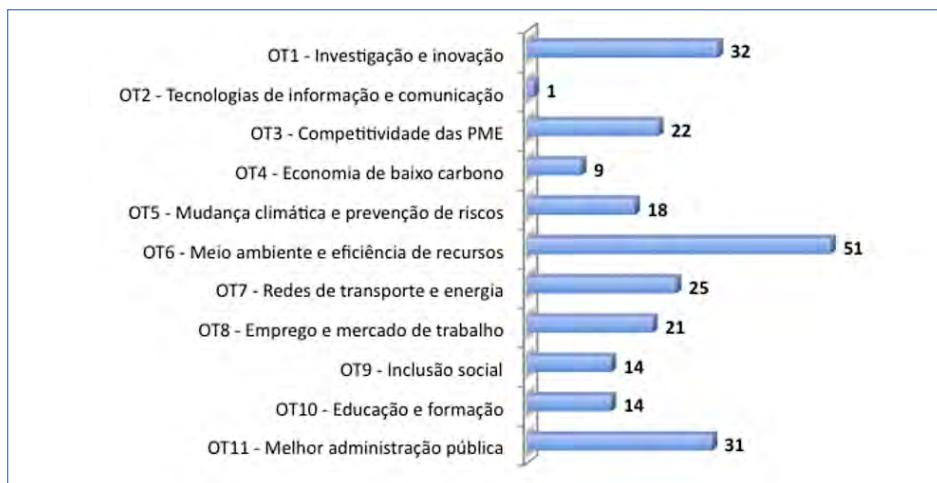


Figura 12: Objetivos temáticos Interreg V-A

Fonte: Elaborado com base em [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/#4](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/#4)

- O valor médio do FEDER dedicado pelos programas para o financiamento de projetos no âmbito do OT6 é de 32,5 milhões de euros. Em termos de relevância, este objetivo temático representa um máximo entre 25% e 50% do total do FEDER disponível em cada programa;

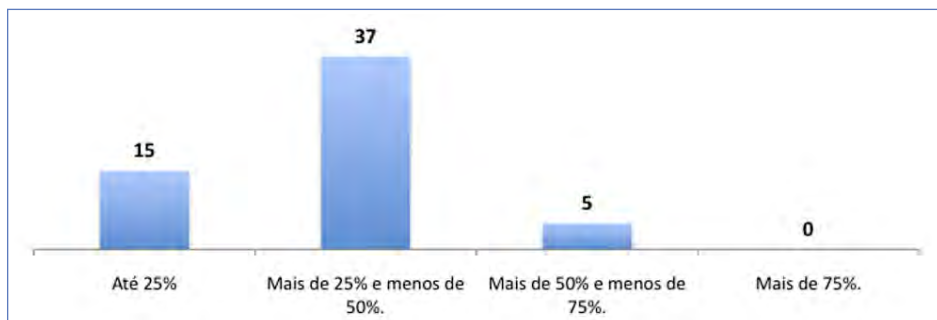


Figura 12: Relevância do OT6 no Interreg V-A

Fonte: Elaborado com base em [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/#4](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/#4)

- No que diz respeito à prioridade de investimento “Conservar, proteger, promover e desenvolver o património natural e cultural” (União Europeia PI 6C) o Projeto EPICAH foca-se na melhoria dos instrumentos de política dos projetos, apenas 5 dos 51 programas Interreg V-A que escolheram o OT6, não incluem essa prioridade entre as suas prioridades de investimento.



- Por outro lado, apenas 11 dos 47 programas que apoiam o PI 6C especificam o montante dedicado a essa prioridade. Este montante varia de 1,5 milhões de euros até 77,5 milhões de euros.

Em geral, todos os programas Interreg V-A têm por objetivo a mobilização do potencial endógeno e a participação de uma ampla gama de atores regionais, com ênfase especial na promoção da participação dos atores do setor privado interessados nas fronteiras.

Em particular, o OT6 e a PI 6C pretendem preservar e adicionar valor aos recursos culturais e naturais, aumentando e disseminando conhecimentos, aumentando a eficiência na sua utilização e encontrando novas utilizações para eles através do desenvolvimento e consolidação da identidade regional transfronteiriça com base na partilha desses recursos.

A dimensão da prioridade de investimento (PI-6C) no Interreg V-A pode ser avaliada pelos seguintes fatores:

- Importância dada ao património cultural como uma ferramenta de desbloqueio da cooperação transfronteiriça através do aumento do conhecimento sobre as comunidades envolvidas, da promoção da compreensão mútua, da superação das barreiras linguísticas, tendo como resultado uma área transfronteiriça mais coesa.
- Considerando as áreas naturais e protegidas como oportunidades não só para o desenvolvimento de novos negócios e atividades económicas (como o turismo verde ou a agricultura ecológica, por exemplo), mas também pela sensibilização dos atores envolvidos promovendo a adoção de comportamentos mais amigos do ambiente e mais sustentáveis.

No contexto deste objetivo temático e desta prioridade de investimento, o estudo do projeto EPICAH (ver a Introdução) especifica que os instrumentos da política de cooperação transfronteiriça, de acordo com a opinião dos atores interessados no contexto das fronteiras internas da União Europeia:

- Estão a ser eficientes na promoção da cooperação transfronteiriça nos domínios do património cultural, do património natural e do turismo transfronteiriço. No entanto, a dotação dos instrumentos de política de recursos para essas três áreas é insuficiente para implantar todo o potencial que essas áreas têm para promover a cooperação transfronteiriça.
- Apesar da contribuição do Interreg A para reduzir o impacto das fronteiras e alcançar os objetivos da Política de Coesão e apesar de todas as melhorias que esses instrumentos políticos tiveram ao longo dos diferentes períodos de programação, a cooperação transfronteiriça continua a enfrentar obstáculos dentro desses programas.
- Para melhorar a eficácia do Interreg A nos domínios do património cultural, património natural e turismo transfronteiriço, é importante resolver adequadamente os principais obstáculos detetados:
  - o Trabalhar na redução das disparidades das legislações nas áreas de fronteira;
  - o Promover um melhor conhecimento sobre o outro lado da fronteira, incluindo a promoção da aceitação das diferenças sociais, culturais e históricas;

- o Agir na superação das barreiras linguísticas;
- o Melhorar (e facilitar) a mobilidade entre e ao longo das fronteiras;
- o Estabelecer estratégias partilhadas de cooperação transfronteiriça.

### 3.2. Avaliação das autoridades de gestão e secretariados conjuntos Vs. Avaliação dos beneficiários e comunidades

O objetivo do presente capítulo é identificar e analisar as diferenças, bem como os pontos de vista expressos pelas Autoridades de Gestão e pelos Secretariados Conjuntos comparando com os expressos pelas partes interessadas locais e regionais, beneficiários e comunidades, sobre a cooperação transfronteiriça no que diz respeito à conservação, proteção, promoção e desenvolvimento do património natural e cultural (PI 6C).

As respostas recolhidas durante o inquérito *on-line* implementado pelo projeto EPICAH facilitarão essa identificação e análise e serão também apresentadas neste capítulo.

No entanto, antes de estudar os resultados do inquérito *on-line* EPICAH, seria útil analisar alguns dos resultados importantes gerados na avaliação *ex post* dos programas da Política de Coesão do período 2007-2013 como um todo, focalizando no FEDER e no Fundo de Coesão (FC) e, em especial, relacionadas com os domínios da cultura e do turismo (Comissão Europeia, 2016).

Com base na avaliação dos resultados *ex post*, as Autoridades de Gestão abordadas no estudo, identificaram os seguintes motivos para a intervenção do FEDER na cultura e turismo, a que se adicionaram algumas considerações adicionais coligidas noutros relatórios sobre o património natural:<sup>21</sup>

De acordo com as principais características dos referidos sectores - cultura, turismo, ambiente natural e património - e os motivos para a intervenção pública discutidos anteriormente, são propostas quatro abordagens estratégicas com elevado potencial para o investimento no património natural e cultural e no turismo:

- Diversificação económica;
- Regeneração e coesão social;
- Melhoria da inovação e competitividade;
- Desenvolvimento socioeconómico e sustentabilidade ambiental.

<sup>21</sup> Uma vez que o referido estudo não abordou a questão do ambiente e do património natural a partir do mesmo ponto de vista e a avaliação incide sobre a proteção do ambiente (biodiversidade, ar, solo) há uma coluna extra no campo específico, com base em estudos internacionais e a bibliografia existente sobre o assunto. Em nenhum caso, esta coluna expressa os resultados da avaliação das intervenções do FEDER e do Fundo de Coesão (FC) e, em especial, aquelas relacionadas com os domínios da cultura e do turismo, no entanto, reflete a experiência obtida pelos membros parceiros do projeto EPICAH nos últimos anos e é muito importante que seja incluída, uma vez que o património natural é uma das temáticas principais do nosso projeto.



CULTURA	TURISMO	AMBIENTE NATURAL E PATRIMÓNIO
<b>Apoiar o desenvolvemento socioeconómico</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoiar o turismo e a diversificación económica através do reforço do place branding e identidade;</li> <li>• Melhorar a qualidade de vida das partes interessadas locais, aumentando a acessibilidade aos ativos culturais;</li> <li>• Apoiar a coesão social e territorial, encarando a cultura como um fator de interação social e de diálogo entre as comunidades;</li> <li>• Aumentar as oportunidades de emprego;</li> <li>• Apoiar a inovação;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atualizar as infraestruturas turísticas e serviços de marketing;</li> <li>• Aumentar as oportunidades de emprego gerando postos de trabalho de alta e baixa qualificação;</li> <li>• Desenvolver novos modelos de negócio para reforçar o papel do turismo e expandir os destinos turísticos (por exemplo: "alojamento difuso" ou "Agroturismo" em áreas rurais; instalações de turismo e serviços acessíveis aos idosos ou deficientes, etc.);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valorizar os recursos naturais como meios de desenvolvimento;</li> <li>• Apoiar a inovação através da adoção do modelo de desenvolvimento sustentável em hélice quádrupla;</li> <li>• Colocar o meio ambiente natural e o património nos processos de produção económica a nível regional e local;</li> <li>• Relacionar a natureza com a qualidade local e os procedimentos de marketing;</li> </ul>
<b>Resolver as falhas de mercado</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservar e valorizar os ativos culturais (por exemplo: bens públicos);</li> <li>• Promover um maior envolvimento dos operadores privados e do Terceiro Setor na oferta de produtos e serviços culturais;</li> <li>• Gerar emprego altamente qualificado e superar a escassez de competências na gestão, marketing e promoção de produtos do Turismo ou da Cultura para aumentar a competitividade;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover uma maior igualdade na distribuição territorial de destinos turísticos e revitalizar as áreas urbanas e rurais marginais;</li> <li>• Aumentar a atratividade dos destinos e preservar os recursos naturais e culturais (bens públicos);</li> <li>• Diversificar a oferta turística e reduzir a sazonalidade;</li> <li>• Superar a escassez de capital para investimento e desenvolvimento do sector;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atenuar as disparidades regionais e as diferenças de desenvolvimento valorizando os recursos ambientais locais;</li> <li>• Aumentar a atratividade dos destinos através de novos pontos de interesse</li> <li>• Superar os problemas de infraestrutura através de narrativas inovadoras e métodos e técnicas de marca;</li> </ul>

A estreita integração entre o FEDER e as políticas nacionais/regionais de cultura e turismo - sublinhada no âmbito do estudo de avaliação *ex post*, foi considerada como uma característica positiva para os Programas Operacionais FEDER em 2007-2013, mesmo que em alguns casos, os Programas Operacionais não incluíssem a sua própria estratégia nos domínios acima mencionados, mas medidas específicas diretamente ligadas às estratégias nacionais ou regionais.

No caso do património natural as principais preocupações dos Programas Operacionais FEDER em 2007-2013 estão ligadas à gestão dos resíduos e da água também sem definir uma estratégia específica para a sua proteção e uso sustentável.

No caso específico dos programas FEDER de cooperação transfronteiriça, o relatório da Comissão Europeia de avaliação *ex post* afirma que esses programas integraram bem a necessidade de uma gestão e abordagem ambiental integradas, em especial, sobre:

- A partilha de recursos naturais comuns (tanto do ponto de vista conservacionista como na perspetiva de garantir a resiliência contra riscos comuns);
- O potencial para a integração do ambiente em outros setores como uma oportunidade para o desenvolvimento de novos produtos ou serviços (incluindo a atividade turística).

No domínio do ambiente e relativamente aos programas FEDER de cooperação transfronteiriça, os projetos centraram-se em questões relacionadas com a gestão dos recursos naturais, ameaças naturais e em questões relacionadas com as alterações climáticas e a biodiversidade.

Ao mesmo tempo, identificou-se que as intervenções nas áreas em estudo foram incluídas em outros programas dos Fundos Estruturais, designadamente o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e o Fundo Social Europeu, bem como diversos fundos nacionais e regionais.

Para o turismo, por exemplo, a Direção-Geral para as Empresas e Indústria lançou o “Guia sobre o financiamento da UE para o Sector do Turismo” para ajudar os potenciais beneficiários a compreenderem o conjunto de programas temáticos da UE que os podem apoiar.

A diversificação económica como uma resposta para a desindustrialização ou o declínio das zonas rurais, com o objetivo de aumentar o emprego e as oportunidades económicas é a base de quase todas as estratégias desenvolvidas nos campos da cultura e do turismo. No entanto, existem algumas diferenças entre as estratégias da cultura e do turismo.

Em particular, as estratégias relacionadas com a cultura colocam, na maioria das vezes, a ênfase na regeneração urbana e coesão social, visando, assim, a melhoria do bem-estar dos residentes e a inclusão social, através da melhoria dos ativos naturais e da cultural local, do apoio às infraestruturas desportivas e culturais e da promoção de eventos.

Estratégias no domínio do turismo têm uma forte importância e são geralmente desenvolvidas na base do crescimento socioeconómico, nomeadamente através da inovação e competitividade.

Relativamente ao ambiente (recursos naturais) com foco sobre a água, águas residuais e gestão de resíduos, os programas FEDER preveem também a melhoria do bem-estar dos residentes por um lado e a redução do impacto do crescimento das atividades económicas nessas áreas (incluindo não só a indústria, mas também a gestão da capacidade de carga dos destinos turísticos). Neste contexto, os programas FEDER foram essenciais para apoiar os Estados-Membros na realização dos objetivos estabelecidos pelas Diretivas da União Europeia para aquelas áreas.





Como ilustrado no estudo de avaliação *ex post*, no caso da cultura, a maior parte das respostas à Autoridade de Gestão afirmam que o foco estava na regeneração e coesão social como única estratégia.

Ao apoiar a construção, recuperação ou ampliação de infraestruturas culturais, a renovação ou recuperação de monumentos históricos e património, bem como a organização de eventos culturais, enquanto que um número significativo das respostas disseram que o foco estava na diversificação económica apenas, ou em combinação com uma estratégia de coesão social. Finalmente, cerca de 20 das 95 Autoridades de Gestão informaram que, no âmbito dos seus planos operacionais, tinham adotado uma estratégia combinada concebida para suportar tanto a diversificação económica como a coesão social.

O caso do turismo é diferente, uma vez que pode ser observado um conjunto mais diversificado de estratégias entre os programas operacionais, com a inovação - combinada na maioria dos casos com a diversificação económica, a serem os aspetos predominantes. Uma abordagem estratégica conjunta combinando diversificação económica e sustentabilidade económica e ambiental foi também registada num pequeno número de Programas Operacionais. Outras duas constatações interessantes do estudo de avaliação *ex post*, relacionam-se com os tipos de intervenções implementados nos domínios da cultura e do turismo e com os beneficiários financiados para estes objetivos, pelo FEDER no período de 2007-2013. Relativamente aos tipos de intervenções financiadas, constata-se que houve um grande foco em investimentos em infraestruturas, especialmente no domínio da cultura (principalmente relacionadas com a proteção do património cultural e natural, resultando assim na necessidade de encontrar, no futuro, formas de passar das intervenções com investimentos físicos “*hard*” para tipos de intervenções mais “*soft*”. A única exceção foram os programas transfronteiriços, onde apenas as infraestruturas de pequena escala são financiadas.

No domínio do “meio ambiente” o relatório afirma que quase todos os programas transfronteiriços entregaram resultados específicos relacionados com a proteção do património natural comum (principalmente de um carácter mais “*soft*”: estudos, estratégias, protocolos, ...). Em relação a outras temáticas (gestão da água, prevenção e gestão do risco) os resultados apresentaram um carácter tanto “*hard*” como “*soft*”, mas em virtude da menor dimensão orçamental destes programas, os projetos “*hard*” não representam uma parte significativa dos programas de investimento (são principalmente pequenas estruturas e experiências piloto de desenvolvimento).

No que respeita aos beneficiários, a maioria deles foram grandes municípios e outras entidades públicas. Este facto levanta também a questão de como poderiam ser envolvidas mais entidades privadas e do Terceiro Setor no cofinanciamento e execução de intervenções de cultura e turismo. Alterações nos beneficiários são apenas relatadas no caso de intervenções apoiando as “Indústrias Criativas” e as “Iniciativas privadas no sector do turismo”, onde os principais beneficiários são, na sua maioria, PME individuais (Turismo) e organizações do Terceiro Setor (Cultura). Deve-se notar, porém, que embora na maioria das vezes os beneficiários diretos iniciais sejam organismos públicos, as PME e os atores sociais são suscetíveis de representar uma maior parte dos beneficiários finais de forma indireta (por exemplo, através de subcontratação).

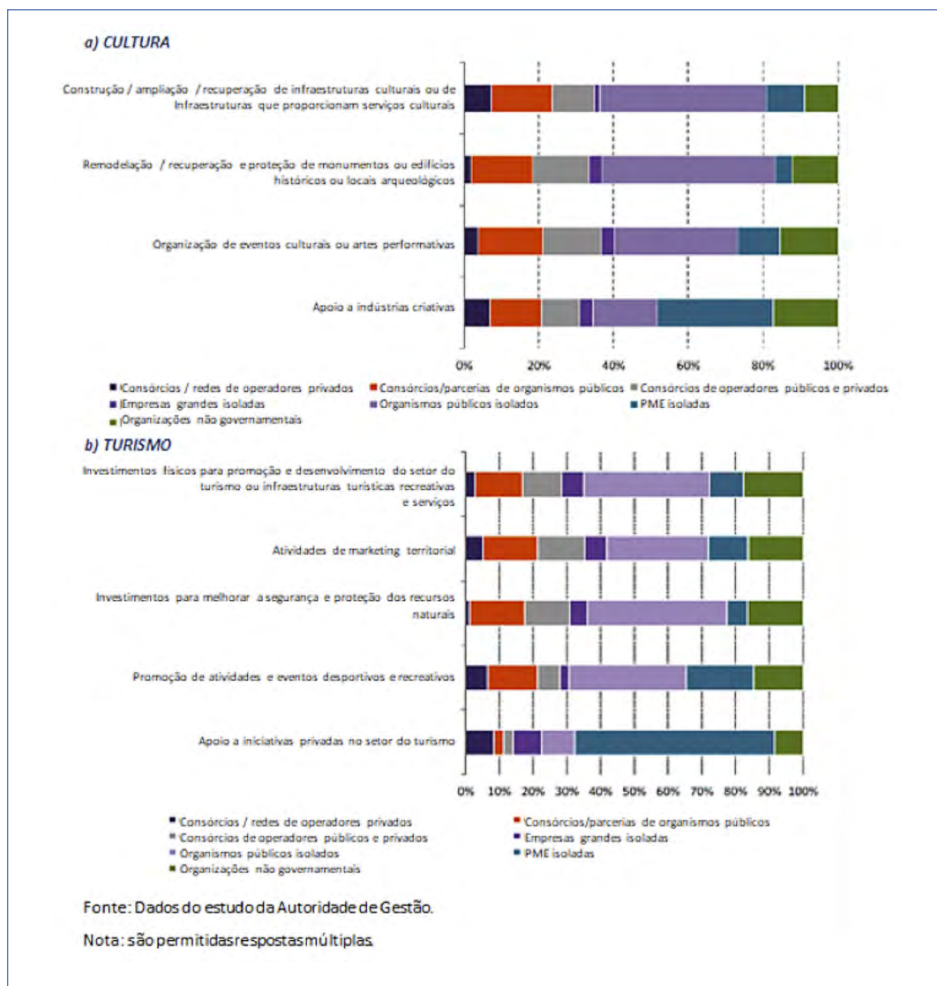


Figura 13: Beneficiários por tipo de intervenção

Fonte: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/#11](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/#11)

Apresentamos mais algumas conclusões relativas aos tipos de beneficiários:

- O baixo número das parcerias públicas e privadas nas intervenções nos domínios da cultura e do turismo (provavelmente devido ao pequeno tamanho da maioria dos operadores privados nos setores da cultura e do turismo, que geralmente não têm os recursos humanos ou as competências para suportar a carga administrativa das Parcerias Público-Privadas);



- As principais razóns para a maior participación das autoridades públicas como beneficiários en proxectos culturais e turísticos poden pasar polo seu papel institucional como protectores do interese público ou autoridades competentes, pelas dificultades enfrentadas no pasado quanto ao envolvimento do sector privado, etc., e por, en moitos casos, os concursos dos Programas Operacionais seren abertos apenas aos organismos públicos e/ou organismos de dereito público;
- O elevado envolvimento de organismos públicos como principais beneficiários pode moito bem ter tido algúns efectos negativos, como o deliberado sobredimensionamento dos proxectos de infraestrutura, con o risco de dificultar a súa sustentabilidade, sobretudo no caso dos municipios submetidos a cortes nos orçamentos públicos; ou debido a un forte impulso político a favor da cultura de prestíxio e das intervencións turísticas.

O estudo de avaliación *ex post* tamén revelou os puntos de vista das partes interesadas, sobre o valor acrescentado da Unión Europea<sup>22</sup> subjacente aos seguintes aspectos:

- Importancia do FEDER no apoio a proxectos de (grandes) infraestruturas e modernización dos servizos que non terían sido apoiadas de outra forma, especialmente dada a falta de recursos a nivel nacional e rexional no período que se seguiu á crise financeira de 2008 e, en particular, no caso do sector cultural,
- Aumento da capacidade administrativa e profesional dos actores involucrados no planeamento e implementación das intervencións na cultura e turismo
- Contribución dos programas para o desenvolvemento de novos modelos de gobernanza que involvem a activación de novos actores e parcerías a nivel nacional e local.

Por último, no ámbito do estudo de avaliación *ex post* e, especialmente, através da análise de estudos de caso, foron identificados os principais factores asociados con o éxito e os principais obstáculos enfrentados polas estratexias e intervencións culturais e turísticas, que se presentan a seguir. No caso do patrimonio natural esta táboa tamén incluí os principais factores asociados á bem-sucedida intervención neste dominio con base en outros relatórios e estudos:<sup>23</sup>

<sup>22</sup> O valor acrescentado da Unión Europea pode ser definido como o aumento do valor resultante de unha acción Comunitaria, e a extensión en que a intervención do FEDER adiciona "valor" ás intervencións de outras administracións, organizacións e institucións que de outra forma non poderían ser obtidos nesta dimensión (Mairate, 2006).

<sup>23</sup> Como mencionado acima, unha vez que o referido estudo non aborda a cuestión do ambiente e do patrimonio natural a partir do mesmo punto de vista e a avaliación incide sobre a protección do ambiente (biodiversidade, ar, solo) há unha columna extra no campo específico, con base en estudos internacionais e a bibliografía existente sobre o asunto. En ningún caso, esta columna expresa os resultados da avaliación das intervencións do FEDER e do Fondo de Coesión (FC) e, en especial, aquelas relacionadas con os dominios da cultura e do turismo, no entanto, reflete a experiencia obtida polos membros parceiros do proxecto EPICAH nos últimos anos e é moito importante que seja incluída, unha vez que o patrimonio natural é unha das temáticas principais do noso proxecto.

PRINCIPAIS FATORES ASSOCIADOS COM O SUCESSO DAS ESTRATÉGIAS E INTERVENÇÕES	PRINCIPAIS OBSTÁCULOS ENFRENTADOS PELAS ESTRATÉGIAS E INTERVENÇÕES NA CULTURA E TURISMO	PRINCIPAIS FATORES ASSOCIADOS COM O SUCESSO DAS ESTRATÉGIAS E INTERVENÇÕES SOBRE O AMBIENTE NATURAL E O PATRIMÓNIO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Um forte envolvimento dos atores locais (por exemplo: público, social, económico, peritos) a partir da primeira fase de programação em diante;</li> <li>• A integração das intervenções FEDER com os quadros regional / nacional mais amplos nos domínios da cultura e turismo;</li> <li>• Foi sublinhada a vontade de usar uma abordagem estratégica na seleção de projetos, junto com uma forte capacidade de avaliar a sustentabilidade financeira e ambiental dos projetos;</li> <li>• A customização de formas específicas de apoio aos pequenos operadores privados e ao Terceiro Setor para aumentar a sua participação e capacidade de gestão;</li> <li>• A implementação de sistemas de acompanhamento e de avaliação de acordo com a definição dos resultados adequados e respetivos indicadores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fraca integração entre as intervenções na cultura e turismo, e entre estas intervenções e os produtos turísticos regionais existentes;</li> <li>• A distribuição dos fundos FEDER numa base não concorrencial impedindo o pleno potencial do apoio do FEDER nestes sectores;</li> <li>• Fracos critérios de seleção ex ante;</li> <li>• Envolvimento limitado de organizações privadas e do Terceiro Setor (em todos os casos), devido ao baixo retorno económico (especialmente no caso da cultura), alta carga administrativa e longos períodos de reembolso das despesas realizadas;</li> <li>• Fraca capacidade de execução dos atores locais, e, em especial, dos pequenos atores sociais e económicos;</li> <li>• Sistemas de monitorização e avaliação limitada que dificultaram a execução eficaz de programas e projetos;</li> <li>• Fraca integração entre recursos naturais e intervenções turísticas;</li> <li>• Apresentação do meio ambiente e dos recursos ambientais como limitações obrigatórias e não como ferramentas de desenvolvimento;</li> <li>• Participação limitada dos índices e métricas confiáveis relativas ao ambiente natural e ao património.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integração das intervenções FEDER com os programas operacionais nacionais;</li> <li>• Adoção das Diretivas Europeias ao nível local;</li> <li>• Aumento da importância do ambiente e reforço da abordagem sustentável;</li> <li>• Fortalecimento da abordagem bottom-up para o planeamento tendo em conta o potencial do forte envolvimento local.</li> </ul>

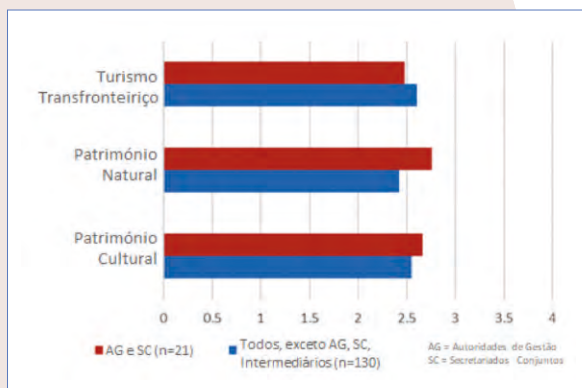
Após a visão geral apresentada acima, na qual os pontos de vistas das autoridades de gestão, partes interessadas e beneficiários relativamente aos investimentos FEDER durante o período de 2007-2013 e, em particular, nos domínios de interesse para o projeto EPICAH, foi feita uma análise comparada dos resultados do inquérito *on-line* EPICAH que estudou as abordagens das Autoridades de Gestão e dos Secretariados Conjuntos em comparação com as abordagens dos beneficiários finais e as demais partes interessadas.



De notar, porém, que os resultados do inquérito *on-line* EPICAH têm um interesse particular uma vez que participaram 151 pessoas representando 130 beneficiários, partes interessadas, etc., e 21 autoridades de gestão e secretariados conjuntos. Quanto à sua distribuição geográfica, os inquiridos provêm de 7 territórios transfronteiriços em toda a Europa: Espanha - Portugal, Itália - França, Estónia -Letónia, Alemanha - República Checa, Hungria - Roménia, Hungria - Eslováquia e Macedónia Ocidental na Grécia.

Em síntese, no âmbito do inquérito *on-line* do EPICAH, os participantes foram convidados a avaliar os seguintes aspetos em relação à cooperação transfronteiriça e instrumentos de política relativa aos domínios do património cultural, património natural e turismo.

No que respeita ao nível da cooperação transfronteiriça geral nas regiões dos participantes, estando em causa, em especial, os domínios do património cultural, património natural e turismo, de acordo com a média ponderada das respostas (variando de insuficiente - 1 até excelente - 4), as autoridades de gestão e os secretariados conjuntos tendem a avaliar de uma forma mais positiva a cooperação transfronteiriça geral nos domínios do património cultural e natural, em comparação com os beneficiários e outras partes interessadas, enquanto o oposto acontece no caso de turismo transfronteiriço. No entanto, a média de ambas as categorias de respostas está entre o “suficiente” e o “bom”.<sup>24</sup>



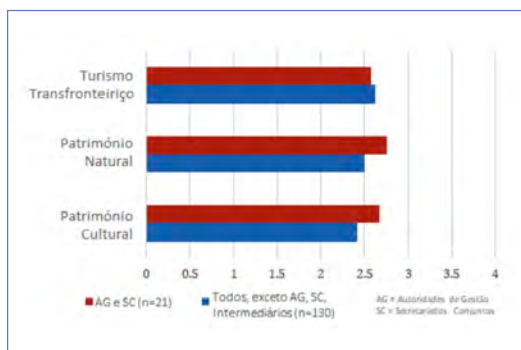
**Figura 14:** Avaliação do nível de cooperação transfronteiriça geral nas regiões transfronteiriças participantes no inquérito *on-line* EPICAH  
**Fonte:** Inquérito *on-line* EPICAH

Os participantes também avaliaram em que medida o instrumento de política promove a cooperação transfronteiriça nas suas regiões e, mais uma vez, de acordo com a média ponderada das suas respostas, as conclusões são bastante semelhantes à questão anterior.

Mais precisamente, as autoridades de gestão e os secretariados conjuntos continuam a avaliar de uma forma mais positiva o papel dos instrumentos de política para a promoção da cooperação transfronteiriça nos domínios do património cultural e natural, enquanto que os beneficiários e outras partes interessadas, têm um ponto de vista mais positivo no caso do turismo transfronteiriço.

Também neste caso, a média das respostas de ambas as categorias está entre o “suficiente” e o “bom”. Deve-se notar, porém, que a média da opinião das autoridades de gestão e secretariados conjuntos quanto à contribuição dos instrumentos de política de cooperação transfronteiriça nos domínios da cultura e da natureza está muito mais perto do “bom”.

<sup>24</sup> As respostas variam no intervalo dos níveis 0 a 4 com: 0 = Não tenho conhecimento suficiente / não aplicável; 1 = insuficiente; 2 = suficiente; 3 = bom; 4 = excelente.

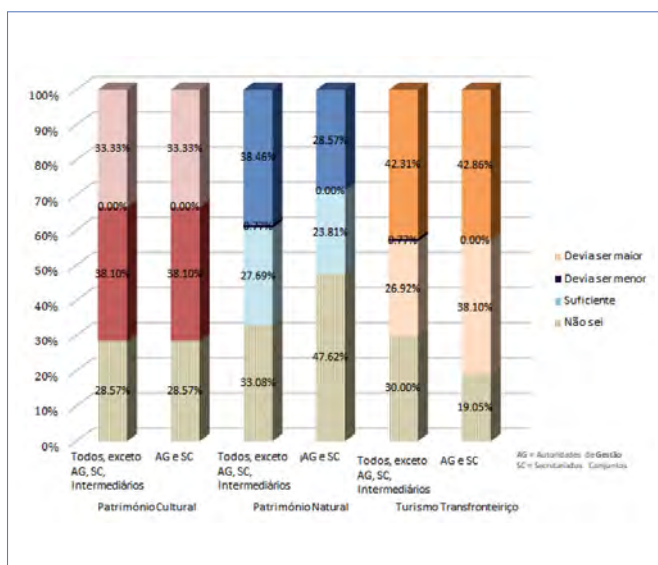


**Figura 15:** Avaliação da medida em que o instrumento de política promove a cooperação transfronteiriça nas regiões transfronteiriças participantes no inquérito on-line EPICAH.

Fonte: Inquérito on-line EPICAH

Esta percentagem é maior no caso do património natural atingindo 48% no caso das autoridades de gestão e secretariados conjuntos participantes e 33% no caso dos beneficiários e restantes partes interessadas e inferior no caso do turismo transfronteiriço (19% para as autoridades de gestão e secretariados conjuntos participantes e 30% para todos os outros).

Os gráficos seguintes demonstram as opiniões dos dois grandes grupos relativamente à afetação dos recursos com as possíveis respostas do inquérito *on-line* a poderem variar entre 0 = não sei; 1 = suficiente; 2 = deveria ser menor; e 3 = deveria ser maior.



**Figura 16:** Opinião dos participantes quanto à alocação de recursos relativamente a património cultural, património natural e turismo transfronteiriço.

Fonte: Inquérito on-line EPICAH

Sobre a alocação de recursos, uma primeira observação interessante constata que uma considerável percentagem de respostas de ambas as categorias parece desconhecer a alocação de recursos por setor (património cultural, património natural, turismo transfronteiriço).

Esta percentagem é maior no caso do património natural atingindo 48% no caso das autoridades de gestão e secretariados conjuntos participantes e 33% no caso dos beneficiários e restantes partes interessadas e inferior no caso do turismo transfronteiriço (19% para as autoridades de gestão e secretariados conjuntos participantes e 30% para todos os outros).

Analisando o gráfico acima, constata-se que há claramente um interesse maior para o aumento da alocação de fundos para projetos de património cultural expresso pelos beneficiários e outras partes interessadas, enquanto que uma maior percentagem das autoridades de gestão e secretariados conjuntos considera que mais fundos devem ser alocados para projetos de turismo transfronteiriço, concordando, neste ponto, também com os beneficiários (43% versus 42%).



Finalmente, uma última constatação importante do inquérito *on-line* EPICAH é que os beneficiários e outras partes interessadas identificam igualmente dificuldades na cooperação transfronteiriça, bem como nos instrumentos de política (65% das respostas), enquanto que as autoridades de gestão e os secretariados conjuntos reconhecem mais dificuldades e obstáculos para a cooperação transfronteiriça como um todo (71%) em comparação com as dificuldades identificadas no que diz respeito aos instrumentos de política (57%).

## 4. CONCLUSÕES

### 4.1. Síntese de pontos fortes, oportunidades, pontos fracos e ameaças

Como é apresentado nos capítulos anteriores, os três domínios: património cultural, património natural e turismo têm pontos fortes, oportunidades, pontos fracos e ameaças que, necessariamente, devem ser tomadas em conta quando colocados num ambiente transfronteiriço, como referimos a seguir.

Esta análise é ainda mais relevante no contexto do inquérito para a melhoria dos instrumentos de política de cooperação transfronteiriça, visando uma mais eficaz e eficiente proteção, promoção e valorização do património natural e cultural transfronteiriço adicionando a isso a análise dos principais fatores que influenciam o desenvolvimento da própria cooperação transfronteiriça.

As próximas tabelas resumem os principais pontos fortes e oportunidades, bem como os pontos fracos e ameaças que devem ser endereçados para apoiar propostas de projetos e ações com potencial para contribuir com êxito para uma correta gestão do património natural e cultural em áreas transfronteiriças.

## 4.1.1. Pontos fortes e oportunidades

PATRIMÓNIO CULTURAL	PATRIMÓNIO NATURAL	TURISMO
<p>* Preservar e desenvolver o rico património cultural da Europa pode constituir uma base para uma forte ligação intercultural em áreas transfronteiriças.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A cultura e a criatividade podem ser fatores importantes de promoção da inovação, bem como uma importante fonte para o empreendedorismo.</li> <li>• A cultura é um fator-chave para o aumento das receitas do turismo, sendo o turismo cultural um dos segmentos do turismo com crescimento maior e mais rápido em todo o mundo.</li> <li>• A cultura também tem um papel importante a desempenhar na promoção da inclusão social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Variedade de paisagens</li> <li>• Quantidade e variedade de áreas naturais protegidas transfronteiriças</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A atividade turística é considerada a principal ferramenta para a promoção, proteção e valorização do património natural e cultural</li> <li>• O turismo está, claramente, intimamente ligado à utilização e valorização dos recursos naturais, históricos e culturais e contribui para a atratividade das cidades e regiões como lugares para se viver, trabalhar e visitar.</li> <li>• A base de dados eye@RIS3 que documenta a paisagem regional emergente das especializações inteligentes regionais na Europa (gerido pela Plataforma de Especialização Inteligente) mostra que muitas regiões são prioritárias para inovação de serviços e para inovação em modelos de negócio no turismo nas suas estratégias de especialização inteligente e atribuirá um financiamento substancial para esse objetivo.</li> </ul>





#### 4.1.2. Pontos fracos e ameças

	PATRIMÓNIO CULTURAL	PATRIMÓNIO NATURAL	TURISMO
<b>Legislação e requisitos administrativos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os requisitos administrativos dos instrumentos de política de apoio são uma das principais razões para os agentes (especialmente as entidades privadas) não apresentarem nunca ou serem má-sucedidos nos processos de candidatura aos programas de financiamento.</li> <li>As leis nacionais são encaradas como restritivas e não como facilitadoras das atividades/cooperação transfronteiriça.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regime jurídico e de políticas incompatíveis entre jurisdições adjacentes.</li> <li>Desenvolvimento de uma cultura "subsídio-dependente" entre alguns executores da conservação transfronteiriça.</li> <li>Tensão entre interesses económicos e ambientais e preocupações sobre conflitos de segurança nas fronteiras.</li> <li>Estratégias de financiamento incoerentes e descoordenadas (muitas vezes conflituosas).</li> <li>Falta de capacidade para entender e agrupar as iniciativas de conservação transfronteiriça de forma a que mostrem como os bens e serviços do ecossistema podem ser estrategicamente importantes para satisfazer ambições sociais e económicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nível de cooperação transfronteiriça, na área do turismo, muito dependente do quadro legislativo e jurídico.</li> <li>As dificuldades de ordem administrativa no lançamento de projetos turísticos transfronteiriços tendem a ser apontadas como sendo um dos principais motivos, porque os parceiros não cooperam e não apresentam propostas de projetos transfronteiriços.</li> <li>Ausência da noção de "continuidade territorial transfronteiriça" nas áreas transfronteiriças marítimas e de instrumentos jurídicos adequados para garantir esse conceito.</li> </ul>
<b>Cooperação transfronteiriça entre entidades com diferentes abordagens</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Por vezes, estas instituições, encaram os seus homólogos do outro lado da fronteira como concorrentes e não como parceiros.</li> <li>Mesmo quando cooperam as entidades públicas e privadas raramente se misturam.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de confiança entre os governos e outras partes interessadas, restringindo as oportunidades para partilha de recursos limitados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de conhecimento sobre os factos básicos da região fronteiriça.</li> <li>Falta de uma plataforma/possibilidade de conhecer os parceiros adequados para a cooperação transfronteiriça em turismo.</li> </ul>
<b>Estratégias de desenvolvimento transfronteiriço</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de estratégias de desenvolvimento transfronteiriço.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>As regiões concentram-se nas questões do turismo dentro da sua própria região.</li> <li>As estratégias são geralmente desenvolvidas a nível nacional em cada estado (tornando essencial que as estratégias nacionais sejam definidas já de acordo com as estratégias e programas da União Europeia para o turismo).</li> </ul>
<b>Idioma</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de um idioma e de um contexto histórico comuns, resultando em diferenças interculturais.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>As barreiras linguísticas são consideradas um obstáculo natural ao considerar e formar a cooperação transfronteiriça em turismo.</li> <li>Os potenciais visitantes precisam de obter as informações sobre as atividades e recursos de turismo não nos idiomas da fronteira, mas na sua própria língua.</li> </ul>
<b>Antecedentes históricos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de um idioma e de um contexto histórico comuns, resultando em diferenças interculturais.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Este obstáculo pode resultar tanto de uma história ou contexto partilhados como de não terem uma história comum forte e positiva.</li> </ul>
<b>Considerações Económicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A falta de cooperação estratégica entre as instituições torna os serviços transfronteiriços - como a proteção do património cultural - difíceis de fornecer.</li> <li>As dificuldades financeiras também podem causar problemas de liquidez quando se enfrentam atrasos e baixos valores de pagamentos adiantados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dificuldade em explorar as oportunidades do "crescimento azul" ou da "economia azul".</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diferentes níveis de infraestruturas em cada país das regiões cooperantes.</li> </ul>

## 4.2. Recomendações<sup>25</sup>

De acordo com a experiência mencionada nos capítulos anteriores, há espaço para melhorias no próximo período de programação dos fundos da União Europeia dedicados às áreas transfronteiriças a iniciar em 2021.

As melhorias recomendadas mais importantes focam-se nos seguintes aspetos:

- Simplificação de regras e procedimentos.
- Governação.
- As entidades criadas para o desenvolvimento de iniciativas de Cooperação Territorial Europeia, incluindo as Cidades, as redes de Cidades e as Áreas Metropolitanas devem ter o direito de ser associadas à reflexão (definição das Estratégias de Cooperação Territorial Europeia e dos Programas Operacionais).
- Regras de Auditoria e Controlo.

### 4.2.1. Simplificação das regras e procedimentos

- **Implementação das conclusões finais e recomendações do Grupo de Alto Nível sobre a Simplificação para o período pós 2020** criado por decisão da Comissão, COM (2015)4806 - 10 de Julho de 2015, em geral e, em especial, aquelas relacionadas com a Cooperação Territorial Europeia. ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/newsroom/pdf/simplification\\_proposals.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/newsroom/pdf/simplification_proposals.pdf))
- Apesar dos esforços desenvolvidos até agora, a opinião das partes interessadas nas fronteiras reflete a preocupação com a existência de persistentes desafios enfrentados por cidadãos e empresas ao interagir através da fronteira. Estes desafios têm impactos diretos e indiretos sobre sua vida diária: certas atividades são ainda mais complicadas de se realizar através da fronteira interna da UE que no interior de um Estado-membro. Por exemplo, ainda é difícil aceitar um emprego do outro lado da fronteira ou receber tratamento num hospital, mesmo quando este está muito perto. Os obstáculos fronteiriços tornam-se mais visíveis em regiões fronteiriças altamente integradas com elevados níveis de interação através da fronteira - quanto mais se deseja interagir com o outro lado da fronteira, mais os desafios se tornam visíveis.

Até ao momento, os trabalhos realizados pelos serviços da Comissão evidenciaram uma série de obstáculos legais e administrativos ao longo das fronteiras internas da UE. Nos últimos 24 meses, a Comissão Europeia apresentou provas de obstáculos significativos que afetam negativamente a vida nas regiões de fronteira. Muitos aspetos são afetados: dificuldades no acesso ao emprego, dificuldade de acesso aos sistemas de saúde, educação e formação, utilização de normas técnicas diferentes, não reconhecimento de qualificações, falta de transportes públicos transfronteiriços. Mesmo em setores onde existe um quadro jurídico abrangente, existem obstáculos que podem ser claramente associados à presença de uma fronteira nacional.

<sup>25</sup> Para ser extraído e apresentado à Comissão Europeia



Por outro lado, existem na Europa vários exemplos de cooperação institucional através das fronteiras que tornaram as atividades transfronteiriças mais simples, menos onerosas e mais atraentes. Associações de cooperação, tais como o Benelux Union ou o Conselho de Ministros Nórdico visam reduzir os impactos negativos das fronteiras entre os seus membros. A nível regional, existem também exemplos: a Convenção do Reno Superior. No entanto, a imagem é bastante desigual e está longe de cobrir todo o território da UE.

Existem outras entidades não-governamentais, com uma natureza jurídica e atividade permanente com vasta experiência em iniciativas de promoção da cooperação e acompanhamento dos programas integrados nos diversos planos de cooperação territorial europeia. Estas entidades, tal como o AECT (Agrupamento Europeu para a Cooperação Territorial) e outras associações transfronteiriças e transnacionais são também importantes dando a sua contribuição por vezes decisiva para melhorar a vida do cidadão nas áreas fronteiriças internas e externas da União.

A fim de responder às principais partes interessadas, as preocupações mencionadas neste relatório **os regulamentos para o futuro (2021 em diante) devem ser mais leves, mais claros e simplificados no que diz respeito à Governação (flexibilidade temática, planeamento, gestão do programa) financiamento e pré-financiamento, avaliação e controlo.**

- Uma **Estratégia Comum para a Cooperação Territorial Europeia** deverá ser adotada antes da identificação dos instrumentos de programação para a sua execução. Esta Estratégia deve ser preparada pelos Serviços da Comissão em estreita consulta com todas as partes interessadas, cidades e áreas metropolitanas, e outras entidades não-governamentais, com natureza jurídica e atividade permanente e vasta experiência em iniciativas de promoção da cooperação e no acompanhamento dos programas integrados nos diversos planos da cooperação territorial europeia.
- O setor privado com objetivos de lucro deve ser considerado como um beneficiário final (como beneficiário dos financiamentos), desde que a sua participação esteja devidamente justificada em termos de prestação de serviços de sustentabilidade máxima, coerência com o âmbito do projeto e com apresentação de resultados a duráveis para o todo do projeto.

#### 4.2.2. Governança

**A cooperação territorial europeia deve continuar a ser estruturada nos atuais níveis de cooperação e uma nova geração de programas transnacionais deve ser configurada para implementar estratégias macrorregionais formais ou para preparar estratégias regionais onde não existam estratégias macrorregionais.**

Enquanto houver uma necessidade de introduzir ajustamentos significativos, a cooperação territorial europeia deve continuar a ser estruturada nos atuais níveis de cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional.

A nível transfronteiriço, a cooperação territorial europeia deve cobrir as regiões transfronteiriças internas, as regiões de fronteira com os países vizinhos da União Europeia (regiões do Sul e do Mediterrâneo oriental, norte de África, países em fase de pré-adesão, IPA-CBC (Instrumento de Assistência de Pré-adesão - transfronteiriço), Rússia, ENI CBC (Instrumento Europeu de Vizinhança para a Cooperação Transfronteiriça), Regiões Ultraperiféricas e os países ACP vizinhos.

A cooperação nas fronteiras externas da União Europeia deverá estimular a articulação direta entre as instituições sem a necessidade da participação dos Estados centrais, em particular com os países de língua portuguesa (PALOP), Marrocos, Argélia, Egipto, Jordânia, Líbano, Tunísia, Palestina, Israel, Ucrânia e Moldávia, onde as autoridades regionais e locais e outras entidades estão já muito ativas.

Este nível de cooperação deve concentrar-se não só sobre a resolução dos problemas dos cidadãos nos territórios transfronteiriços e na implementação dos direitos económicos, sociais, ambientais e estratégias de desenvolvimento das cidades, áreas urbanas e metropolitanas e zonas fronteiriças, mas também na sua capacidade de se assumirem como motor da mudança, inovação e laboratório vivo em larga escala para novas políticas próximas do cidadão.

A nível inter-regional, deveriam ser encontradas respostas comuns para os novos problemas colocados pela globalização e pela nova economia digital - mantendo o foco no intercâmbio de conhecimentos e de boas práticas - com valorização da circunstância de que é o único programa que afeta o todo da União Europeia.

A eficácia das respostas e soluções “conjuntas” para os obstáculos da cooperação transfronteiriça marítima só pode ser determinada ao nível de áreas geográficas homogéneas e funcionais.

O conceito de vizinhança marítima não pode ser condicionado pela condição administrativa anómala da fixação de uma única distância quilométrica para a área transfronteiriça que não inclui a diversidade das dinâmicas existentes nem a história dos respetivos relacionamentos.

Os atuais programas transnacionais mostram uma dispersão significativa de objetivos e uma desarticulação com os principais programas e com os programas de cooperação transfronteiriça. Eles também mostram uma inércia na continuidade das respetivas estruturas de gestão e, muitas vezes, são meros instrumentos de afirmação por parte das autoridades regionais, reduzindo a intervenção das cidades e áreas metropolitanas a um simples acompanhamento.

Deve ser configurada uma nova geração de programas transnacionais para implementar estratégias macrorregionais formais ou para apoiar o desenvolvimento de estratégias regionais onde elas não existem, o que significa que deve ser dada prioridade à definição de tais estratégias, respeitando o princípio de subsidiariedade e um processo *bottom-up*, transformando-se os programas em instrumentos da sua implementação.

As estratégias macrorregionais devem emergir da política regional e ser baseadas na participação e consenso com as autoridades regionais, locais e urbanas, bem como as entidades criadas para a cooperação territorial europeia com uma natureza jurídica e atividade permanente, observando o princípio da parceria. Os agentes territoriais (locais, regionais, económicos e sociais) devem participar tanto na definição como nos órgãos de gestão da macrorregião o que também deve ser reconhecido pela Comissão Europeia.



As regiões transfronteiriças e periféricas da União Europeia são suscetíveis de beneficiar enormemente desta abordagem, nomeadamente no que diz respeito às estratégias macrorregionais para o Danúbio, Atlântico, Mar Báltico, Mediterrâneo, Mar Adriático e Mar Negro entre outros.

Em vários programas, apesar da existência de critérios de avaliação e de prioridades de investimento e temáticas, a composição de parcerias é mais relevante para os avaliadores do que a qualidade das propostas de projetos (ou porque são parceiros com um significativo poder - político - de influenciar a decisão dos avaliadores ou porque não têm conhecimento técnico para avaliar a qualidade de todas as propostas existentes devido à ampla gama de temáticas que possam tratar ou até mesmo porque é mais importante garantir uma parceria com experiência suficiente e capacidade financeira para assegurar um nível relevante de execução dos projetos aprovados).

Neste contexto e no caso de programas de cooperação transfronteiriça, é relevante a questão de se devem existir como beneficiários (formais e informais) entidades transfronteiriças tendo em conta não só o seu trabalho diário na promoção da cooperação transfronteiriça, mas também como agentes principais da execução dos programas de cooperação transfronteiriça e respetivas atividades.

### **Observatório de Cooperação Territorial e Fórum Anual da Cooperação Territorial Europeia**

Um acompanhamento mais eficaz dos programas de cooperação territorial europeia nos níveis estratégico e operacional é um elemento crítico na seleção dos objetivos e na concretização dos resultados desejados. As entidades criadas para o desenvolvimento de iniciativas de cooperação territorial europeia, com uma natureza jurídica e atividade permanente devem ter uma maior participação na definição dos objetivos e programas e no seu acompanhamento.

A nível europeu, a Comissão Europeia deve promover a criação de um fórum europeu das entidades criadas para a cooperação territorial europeia com natureza jurídica e atividade permanente, integrando as autoridades locais e as suas redes. Em conjunto com eles, a Comissão Europeia pode promover uma avaliação anual da cooperação territorial europeia nos diferentes níveis e espaços, como um equivalente para a figura da reunião anual da Comissão com cada um dos Estados-Membros, com a possibilidade de funcionar também numa abordagem tipo fóruns temáticos.

O trabalho do Fórum Europeu para a Cooperação Territorial deve ser apoiado e estimulado através da criação de um Observatório Europeu da Cooperação Territorial, independente da Comissão Europeia na sua operação e suportado pelo orçamento de assistência técnica da Comissão Europeia.

A fim de apoiar o foco estratégico pretendido, os comités de acompanhamento devem desempenhar um papel mais importante e eficaz na monitorização dos programas. Uma revisão do modelo de funcionamento, representação e organização dos comités de acompanhamento, a fim de favorecer o seu papel na monitorização estratégica e operacional, pressupõe e exige uma maior e mais eficaz participação das entidades criadas para o desenvolvimento de iniciativas de cooperação territorial na União Europeia, com uma natureza jurídica e atividade permanente.

## Programação

### • Redução dos programas?

Todos os 7 anos, quando um novo conjunto de Regulamentos e Regras da Comissão é discutido aparece sempre a ideia de reduzir o número de programas.

No caso dos programas transfronteiriços, na maioria dos casos, os Estados-Membros não aceitaram as propostas da Comissão porque há espaço para manter uma cooperação que existe há muitos anos e existem atores locais que pretendem manter e aprofundar essa cooperação. Em qualquer caso, qualquer alteração deve ter em consideração um objetivo devidamente justificado e o parecer de potenciais parceiros.

O mesmo procedimento deve ser aplicado para eventualmente alterar a configuração territorial de programas transnacionais tendo em consideração a estreita relação com as estratégias das Macrorregiões existentes ou futuras (por exemplo: Área Atlântica, Mediterrâneo, etc.).

### • Cada área fronteiriça deve ter uma estratégia de desenvolvimento definida antes do desenho dos programas.

Em cada área fronteiriça, os parceiros devem acordar numa estratégia de desenvolvimento, com base numa análise SWOT, e no desenvolvimento de temáticas e prioridades estratégicas.

O nível de cooperação transfronteiriça deve concentrar-se na resolução dos problemas dos cidadãos nos territórios transfronteiriços e na implementação das estratégias económicas, sociais, ambientais e de desenvolvimento social nas regiões fronteiriças. No entanto, essa cooperação também deve contribuir na medida das suas capacidades para se assumir como o motor da mudança, inovação e laboratório vivo de larga escala para novas políticas de proximidade ao cidadão.

### • Cada área transnacional e inter-regional deve definir uma estratégia de desenvolvimento antes do desenho dos programas.

A mesma metodologia das áreas transfronteiriças deverá adaptar-se, com as alterações adequadas, aos programas transnacionais e inter-regionais.

A cooperação transfronteiriça e as regiões periféricas da União Europeia são suscetíveis de beneficiar muito, em particular, no que se refere às estratégias macrorregionais para o Danúbio, Atlântico, Mar Báltico, Mediterrâneo, Mar Adriático e Mar Negro, entre outras.

### • O conceito de vizinhança marítima

A futura geografia dos programas deve ser baseada no objetivo da relevância dos desafios e oportunidades para uma **área homogénea e funcional**.



O conceito de vizinhança marítima não pode ser condicionado por situações administrativas anómalas que passam por fixar uma distância quilométrica uniforme (150 km) para as áreas transfronteiriças a qual não tem em conta a diversidade das dinâmicas existentes, nem a história dos relacionamentos.

Os critérios para considerar a vizinhança marítima devem ter em consideração os seguintes aspetos:

- o Interesse mútuo em desenvolver relações económicas (comércio, turismo, etc.)
- o Tradição dos laços económicos e cooperação
- o Linhas de transporte marítimo regular
- o Existência de projetos de desenvolvimento económico

As Regiões Periféricas e Ultraperiféricas da União Europeia estão também envolvidas. Em determinadas áreas, como a do Atlântico (Açores, Madeira e Canárias com a vizinha Costa Ocidental de África; os Departamentos Ultramarinos Franceses com os países das Caraíbas). No Oceano Índico, os Departamentos Ultramarinos Franceses com Madagáscar, Maurícias e a próxima costa da África Oriental. No mar Mediterrâneo e no Mar Negro, onde a Roménia, Bulgária e Grécia são os principais interessados.

### **Financiamento**

- **A cooperação territorial europeia deve dispor de uma afetação mais significativa e eficaz do conjunto de recursos financeiros comuns para uma melhor realização dos objetivos da Política de Coesão**

A cooperação territorial europeia é hoje o principal instrumento para apoiar a plena realização do mercado único. Tendo em conta que as regiões transfronteiriças internas e marítimas são hoje as regiões da UE onde é percebida a necessidade da plena realização do mercado único, sendo, também, a principal resposta para a necessidade de criar uma efetiva cidadania Europeia sentida pelos cidadãos europeus na sua vida diária.

Por outro lado, os novos desafios que a União Europeia sente como um todo, em particular em relação às regiões vizinhas, no que se refere à necessidade de encontrar respostas para as crescentes pressões migratórias, sublinhando as oportunidades para um maior comércio, intercâmbio científico e cultural com os países vizinhos e em fase de pré-adesão, para abrir uma nova frente de cooperação territorial europeia, pois é essa a melhor maneira de encontrar respostas eficazes e estruturadas e não apenas respostas policiais.

Por conseguinte, à cooperação territorial europeia devem ser atribuídas mais e mais importantes recursos financeiros comuns, distribuídos de forma mais eficaz para atingir os objetivos da Política de Coesão em melhores condições, com a duplicação dos recursos financeiros atuais. (os beneficiários devem ser claramente informados sobre os recursos disponíveis e a sua distribuição).

A dimensão da cooperação transfronteiriça marítima deve ser mantida e reforçada a um nível que corresponde aquele afeto à cooperação transfronteiriça terrestre. O valor acrescentado das ações de cooperação transfronteiriça marítima deve ser reconhecido como um aspeto fundamental da Cooperação Territorial Europeia pós-2020, e a necessária continuidade e afetação de recursos adequados devem ser garantidas.

A contribuição dos fundos europeus estruturais e de investimento deve adotar mecanismos de pré-financiamento suficientemente significativos para estimular a participação de organizações com menos capacidade organizacional e menos recursos, aumentando e generalizando o valor do pré-financiamento de projetos, a fim de facilitar a sua implementação e, pelo menos, manter os níveis atuais de cofinanciamento.

- **Os fundos estruturais europeus e as dotações de investimento para a cooperação territorial europeia devem ser afetadas ao programa e não aos Estados-Membros, mesmo que somente com carácter indicativo;**

As regras para a aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento à cooperação territorial europeia ainda não foram capazes de conciliar e aprofundar os princípios de transnacionalidade da cooperação com o princípio da responsabilidade financeira dos Estados-Membros na utilização desses fundos.

Afetando dotações de fundos para a cooperação territorial europeia a cada um dos Estados-Membros, mesmo que a título indicativo, os regulamentos acabam por permitir a subordinação desses recursos ao financiamento nacional e às regras de disciplina orçamental, colocando uma limitação significativa sobre a implementação apropriada de acordo com os objetivos mais restritivos do programa (mais uma vez a qualidade do projeto e seu impacto potencial sobre a fronteira torna-se menos importante do que a composição da parceria e a distribuição do orçamento entre parceiros de diferentes países).

Qual é o significado e o propósito de atribuir os fundos para a cooperação territorial europeia por Estado-Membro e não ao programa quando se pretende incentivar o carácter supranacional das intervenções? Mesmo que se invoque o carácter indicativo, a atribuição de uma dotação para a cooperação territorial europeia a cada Estado-Membro implica a submissão às regras nacionais.

Os fundos europeus estruturais e de investimento devem ser afetados ao programa, e não aos Estados-Membros e deve ser utilizado o modelo já aplicado com sucesso nos Instrumentos de Vizinhança Europeia para a Cooperação Transfronteiriça <sup>26</sup>. Assim, será possível promover uma melhor articulação do princípio da cooperação transnacional com o princípio da responsabilidade financeira dos Estados-Membros para os recursos que lhes são atribuídos.

A concentração temática e a realização dos objetivos do programa também devem ser encorajadas, salvaguardando a necessária flexibilidade na definição das temáticas dos programas, a fim de promover uma melhor e mais ágil resposta aos desafios e particularidades de cada território, cidade ou área metropolitana.

- **Regra N+3**

Esta regra deve continuar a aplicar-se aos programas de Cooperação Territorial Europeia.

<sup>26</sup> Cada Estado-membro contribui com uma verba do FEDER não indicada no Programa Operacional e não previamente registada (financiamento partilhado).





- **Pré-financiamento**

A fim de motivar a sociedade civil e as organizações não governamentais a participar nos programas de Cooperação Territorial Europeia é muito importante o acesso destas entidades a processos de financiamento diferentes. Estas entidades não têm a mesma capacidade administrativa e financeira dos organismos públicos e, por isso, o pré-financiamento é de importância crucial para a sua participação. Na situação atual a maioria dos participantes são organismos públicos.

Os programas de pré-financiamento dos Fundos da União Europeia devem, no início do programa, ir inteiramente para os beneficiários finais, não devendo ser retidos por autoridades nacionais ou regionais, como as Autoridades de Gestão, tendo como modelo de boas práticas, o esquema de pré-financiamento e as condições do programa COSME.

Para ser considerada e legalmente aceite como derrogação, a possibilidade de aumentar até 25-30% o financiamento dos projetos, para permitir que os beneficiários finais possam iniciar atempadamente o projeto e não precisem de recorrer ao sistema bancário com pagamento de taxas de juros. Estes pré-financiamentos serão disponibilizados pelas Autoridades de Gestão.

### Gestão do Programa

- **Definição dos Eixos do Programa (Temáticas)**

A concentração das temáticas e a realização dos objetivos do programa também devem ser encorajadas, salvaguardando a necessária flexibilidade na definição dos programas temáticos, a fim de promover uma melhor e mais ágil resposta aos desafios e particularidades de cada território.

O Património Cultural e Natural em muitas áreas transfronteiriças é de importância crucial para o seu desenvolvimento, quando associado ao desenvolvimento de um Turismo atrativo. Portanto, essas circunstâncias devem ser tidas em conta na definição de concentração e flexibilidade.

Deverá ser feita uma afetação de recursos mais importante a estes eixos nos próximos programas.

- **A identificação das autoridades de gestão, certificação, pagamento e auditoria, e a definição das suas responsabilidades deverá incorporar melhor a natureza supranacional dos programas de cooperação territorial europeia e ser melhor articulada com o princípio da responsabilidade financeira dos Estados-Membros.**

A mesma natureza supranacional reforça a indispensável salvaguarda da plena aplicação do princípio da publicação prévia de todas as regras, normas e procedimentos a utilizar na execução do programa. Os prazos a observar na aplicação de atos de gestão devem ser publicitados e efetivamente observados.

As responsabilidades dos secretariados técnicos conjuntos deveriam ser melhor adaptadas às funções atribuídas às autoridades de gestão a fim de evitar a desarticulação lamentavelmente frequente e à repetição de tarefas constatadas atualmente.

O Código de Conduta para a Governação a vários Níveis deve ser efetivamente implementado, incentivando a participação das autoridades regionais, locais e urbanas e as entidades criadas para a cooperação territorial europeia com uma natureza jurídica e atividade permanente na definição de programas e regras para a sua aplicação e o modelo de gestão e avaliação.

Deverá ser assegurado um maior escrutínio com a desejável participação de peritos externos na avaliação dos pedidos, assegurando práticas de qualificação prévia (com a criação da base de dados de peritos) e a disseminação dos peritos envolvidos. (Além disso, assegurando um nível apropriado de conhecimentos técnicos do avaliador sobre a temática de cada proposta de projeto).

O modelo de gestão de programas de cooperação territorial europeia deve ter em conta as especificidades de cooperação e o seu impacto supranacional, e não pode ser uma mera cópia do modelo de regulamentação dos principais programas regionais ou setoriais.

A participação deve ser incentivada no desenvolvimento de iniciativas de cooperação territorial europeia, por entidades com natureza jurídica e atividade permanente, na gestão dos programas. Esta participação deve existir através de um quadro legal aberto e objetivo, ao contrário da prioridade dada até agora à intervenção das autoridades do governo central e regional, cuja intervenção deve ser reorientada para executar as funções de conformidade, controlo e certificação.

Nesta perspetiva, o envolvimento das autoridades locais e redes de cooperação deve ser reforçado em consonância com a política urbana e a governação a vários níveis estimulada pela Comissão Europeia e pela dinâmica criada pela Agenda Urbana.

Novas e maiores responsabilidades na gestão dos programas por parte das entidades criadas para desenvolver iniciativas de cooperação territorial europeia, com uma natureza jurídica e atividade permanente, darão um contributo significativo para a simplificação administrativa e a necessária segregação de funções.

- **As entidades criadas para o desenvolvimento de iniciativas de cooperação territorial europeia, com uma natureza jurídica e atividade permanente, incluindo os Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial, devem ter regimes legais, financeiros e fiscais comuns e adequados. Estes devem ter em conta a natureza e o âmbito supranacional da sua ação e não devem estar sujeitos às regras aplicáveis ao local da sua sede social.**
- **O conceito de e-coesão deve ser generalizado e completamente aplicado por todas as autoridades de gestão no próximo período de programação (criando confiança, atraindo potenciais candidatos e reduzindo o número de decisões arbitrárias):**



- o Transparência (critérios para aplicação de projetos) e grande publicidade dos concursos para apresentação de propostas com períodos de abertura extensos (com vista a assegurar o estabelecimento de parcerias mais fortes e a participação de todos os beneficiários na conceção dos formulários de proposta);
- o Apresentação das propostas on-line;
- o Prazos para decisão sobre a aprovação de propostas (por exemplo: máximo de 5 meses?);
- o Possibilidade de consultar instruções para o processo de “apresentação de propostas” *on-line*.

• **Avaliação (avaliação contínua)**

Para cada programa ou grupo de programas, se for possível de acordo com a semelhança das suas características, deve existir um avaliador independente. Este avaliador é escolhido entre as Autoridades de Gestão e a Comissão da UE com base num acordo sobre os termos de referência.

O avaliador apresenta até ao mês de março o seu relatório anual em todos os anos N+1. Este relatório é discutido no Comité de Acompanhamento anual, em junho / julho do mesmo ano.

Este relatório deve conter uma análise financeira da execução dos programas, uma análise dos problemas existentes relacionados com a implementação e recomendações para o futuro incluindo a proposta de revisão do Programa Operacional se for esse o caso.

• **Adotar um modelo de concursos para apresentação de propostas e para a gestão de projetos mais alinhado com as exigências e particularidades da Cooperação Territorial Europeia.**

A regulamentação europeia para o período pós 2020 deve desenvolver e implementar um modelo de concursos para apresentação de propostas, que seja mais adequado às necessidades e particularidades da cooperação territorial europeia e à necessidade de um maior foco estratégico, incluindo nomeadamente:

- o Lançar concursos para apresentação de propostas mais estruturados e mais orientados, favorecendo uma melhor avaliação dos méritos relativos das propostas apresentadas, uma melhor análise do trabalho distribuída ao longo do ano, com menores tempos de decisão e ajustada de acordo com as expectativas e necessidades dos promotores;
- o Incentivar a apresentação e aprovação de planos de trabalho plurianuais, em especial por parte de entidades criadas para o desenvolvimento de iniciativas de cooperação territorial europeia com uma natureza jurídica e atividade permanente, melhorando, assim, a coerência estratégica do programa e a previsibilidade da ação para os promotores de cooperação;
- o Promover a pré-qualificação dos promotores das ações a apoiar, por meio de um procedimento de proposta em duas fases, a primeira com base na proposta de um resumo do projeto e a segunda fase, somente para as ideias pré-selecionadas, com base numa proposta detalhada e completa;

- o Limitar o número de propostas a serem apresentadas por cada parceiro, favorecendo a concentração dos fundos aprovados;
- o Facilitar o princípio de relacionar cada ação com um objetivo específico e os correspondentes indicadores de resultado do eixo principal, evitando a redução artificial do impacto das ações que tendem a endereçar um vasto leque de objetivos;
- o Simplificar a gestão, elaboração de relatórios e procedimentos de pagamento através da promoção de um melhor equilíbrio entre o peso dos recursos de gestão alocados à realização dos objetivos (eficácia) e a necessária salvaguarda da regularidade das ações e da utilização dos fundos, em consonância com os princípios do regulamento financeiro;
- o Prever a adaptação das regras para a aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento às limitações específicas dos países vizinhos da UE no contexto de cooperação transfronteiriça;
- o Facilitar a participação de parceiros dos territórios fora dos limites geográficos do programa que possam adicionar valor à realização dos objetivos das ações;
- o Promover formas mais flexíveis de participação, tais como apoio ao funcionamento das redes de cidades, geminações, *peer-reviews*, construção de competências, etc., permitindo que municípios com menos recursos técnicos e menos experiência possam beneficiar da cooperação territorial europeia;
- o Estamos de acordo com a orientação da Comissão Europeia para reforçar a cooperação de parceiros (partes interessadas), mas há uma necessidade de clarificar o conceito, o papel e as possibilidades de financiamento para a sua participação.
- o A Comissão Europeia deve promover o esclarecimento e a divulgação das normas em matéria de auxílios estatais que deveriam aplicar-se a programas de cooperação territorial europeia.

#### **4.2.3. As entidades criadas para o desenvolvimento de iniciativas para Cooperação Territorial Europeia, Incluindo Cidades, Redes de Cidades e Áreas Metropolitanas deverão ter o direito de ser associadas à reflexão (definição de estratégias da Cooperação Territorial Europeia e definição dos Programas Operacionais)**

A cooperação territorial europeia poderá tornar-se a área de aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento que melhor e mais amplamente implementa os princípios de subsidiariedade e de governação a vários níveis, na medida em que existe um maior envolvimento das entidades criadas para o desenvolvimento das iniciativas de cooperação territorial europeia, com uma natureza jurídica e atividade permanente, como por exemplo as associações e redes de cidades.

O modelo de gestão dos programas de cooperação territorial europeia deve ter em conta as especificidades da cooperação e o seu impacto supranacional, e não pode ser uma mera cópia do modelo de regulamentação para os programas regionais ou setoriais dominantes.



Na gestión dos programas debe ser incentivada a participación das entidades con natureza jurídica e actividade permanente no desenvolvemento de iniciativas de cooperación territorial europea. Esta participación debe concretizarse a través de un quadro jurídico aberto e objetivo, ao contrario da prioridade dada até agora á intervención das autoridades do goberno central e regional cuxa intervención debe ser reorientada para executar as funcións de análise de conformidade, control e certificación.

Nesta perspetiva, a participación das autoridades locais e redes de cooperación debe ser reforzada en consonancia con a política urbana e a gobernanza a varios niveis estimulada pola Comisión Europea e pola dinámica creada pola Agenda Urbana.

As novas e maiores responsabilidades na gestión dos programas por parte das entidades criadas para desenvolver iniciativas de cooperación territorial europea, con una natureza jurídica e actividade permanente, darán un contributo significativo para a simplificación administrativa e a necesaria segregación de funcións.

As funcións da autoridade de gestión non deben ser atribuídas aos Estados membros ou afetas ás entidades definidas arbitrariamente por eles. O regulamento da cooperación territorial europea para o período pós 2020 debe prever e definir un quadro aberto e objetivo para as iniciativas que demonstrem transnacionalidade, organización e capacidade de gestión.

As entidades criadas para o desenvolvemento de iniciativas de cooperación territorial europea, con una natureza jurídica e actividade permanente, incluíndo os Agrupamentos Europeus de Cooperación Territorial, deben ter regímenes legais, financeiros e fiscais comúns e adecuados que teñan en conta a natureza e o ámbito supranacional da súa acción e non deben estar suxeitos ás regras aplicábeis ao local da súa sede social.

A experiencia de implementación dos Agrupamentos Europeus de Cooperación Territorial tamén leva a concluir que, na súa creación, há una necesidade de aliviar os obstáculos, dificultades e incertezas das administracións dos Estados-Membros e simplificar os procedimentos para transformar entidades jurídicas já estabelecidas en Agrupamentos Europeus de Cooperación Territorial.

O regulamento que instituí os Agrupamentos Europeus de Cooperación Territorial (AECT) representa até agora a única iniciativa de regulamentación da Unión Europea, que vai para alén da estrita aplicación dos fondos europeos estruturais e de investimento, o que é aplaudido e reconhecido como importante.

Todavía, a legislación é omissa sobre o réxime fiscal para os Agrupamentos Europeus de Cooperación Territorial (AECT) e establece o principio da localización da sede dos AECT num dos Estados-Membros (dois na maioría dos AECT) e a inerente submisión á súa gestión administrativa, financeira e fiscal. Ou seja, incentiva a creación de una organización supranacional con personalidade jurídica, orientada para una operación uniforme num espazo de cooperación supranacional, mas que é condicionada e submetida ás regras de un dos Estados-Membros (isto gera, por exemplo, una distribución desequilibrada dos AECT ao longo da fronteira porque todos eles optaram por ter a súa sede no país con una legislación máis flexível / favorable).

#### 4.2.4. Regras de Auditoria e Controlo

Ao contrário do que é recomendado pelo Grupo de Alto Nível referido em 4.1.1 sobre esta questão é de importância crucial para o sucesso de uma boa gestão evitar a perda de tempo com várias missões de auditoria (uma missão de auditoria pode levar pelo menos uma semana), às vezes no mesmo ano, pelo que é recomendável o seguinte:

- Os serviços da Comissão devem fazer missões de auditoria conjuntas com as autoridades de auditoria nacionais, não mais do que uma vez em cada dois anos.
- Essas auditorias devem ser coordenadas também com o Tribunal de Contas da União Europeia.

## 5. BIBLIOGRAFIA

### **Introdução e Recomendações**

Comissão Europeia (2017): Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre “Impulsar o crescimento e a Coesão nas regiões fronteiriças da UE”, COM (2017) 534 final, de 20.9.2017.

<http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0534&from=EN>

Plataforma de Cooperação para as Cidades (RIET, MedCities e Conferência das Cidades do Arco Atlântico) - Cooperação Territorial Europeia e a Política de Coesão - Uma contribuição para o futuro comum dos europeus (Novembro de 2017).

### **Património Cultural e Natural Transfronteiriço**

Comissão Europeia (2017): Quadro Estratégico - Agenda Europeia para a Cultura. Em [https://ec.europa.eu/culture/policy/strategic-framework\\_en](https://ec.europa.eu/culture/policy/strategic-framework_en), 2017.12.08.

Comissão Europeia (2017): Apoio ao Património cultural. Em <https://ec.europa.eu/culture/policy/culture-policies/cultural-heritage>, 2017.12.12.

GRANDJEAN, Martin (2016): Mapping UNESCO Intangible Cultural Heritage. (*Levantamento do Património Cultural Imaterial da UNESCO*). Em <http://www.martingrandjean.ch/mapping-unesco-intangible-cultural-heritage/>, 2017.12.12.

Comissão Europeia (2017): Levantamento do Património Cultural em ações políticas da União Europeia, programas e atividades. Em [http://ec.europa.eu/assets/eac/culture/library/reports/2014heritagemapping\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/assets/eac/culture/library/reports/2014heritagemapping_en.pdf), 2017.12.12.

Comissão Europeia (2014): Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Para uma abordagem integrada do património cultural para a Europa. Em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2014:477:FIN>, 2017.12.12.

UNESCO (2006): Um Guia para governos locais africanos - Património Cultural e Desenvolvimento Local. Em <http://whc.unesco.org/en/activities/25/>, 2017.12.12.



Agenda Europeia para a Cultura (2012): Manual de Política. Em [http://ec.europa.eu/assets/eac/culture/library/reports/policy-handbook\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/assets/eac/culture/library/reports/policy-handbook_en.pdf), 2017.12.20.

KEA - Assuntos Europeus (2006): A Economia da Cultura na Europa. Em [http://ec.europa.eu/assets/eac/culture/library/studies/cultural-economy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/assets/eac/culture/library/studies/cultural-economy_en.pdf), 2017.12.20.

Maritime Archaeology Trust (2018): Common Cultural Connections (Conexões Culturais Comuns). Em <http://commonculturalconnections.maritimearchaeologytrust.org/>, 2018.01.02.

Comissão Europeia (2018): Rede Tramontana. Em <https://ec.europa.eu/programs/creative-europe/ce-project-details> \ “projeto/2cff99a3-b785-4181-8ref-23W063db5103, 2018.01.02.

Comissão Europeia (2018): Contain[era] - A Mobilidade Europeia e a Transferência de Informação Material na Era Pós-Internet. Em <https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/ce-project-details#project/1dd4a-de1-9aee-482b-954c-52026b8a2c49>, 2018.01.02.

Politecnico di Milano (2018): Projeto REcall PoliMi - Museografia para o património de conflitos. Em <http://www.recall-project.polimi.it/>, 2018.01.02.

Comissão Europeia (2018): Projeto Parol! - Escrita e arte para além das paredes, para além das fronteiras. Em <https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/ce-project-details#project/818edcb3-aaef-41b7-8e40-b2358acf02bb>, 2018.01.02.

Comissão Europeia (2018): Recursos arqueológicos no Património Cultural, uma norma europeia. Em <https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/ce-project-details#project/976e0d35-b3af-4c30-a576-ee-6185d20e3f>, 2018.01.02.

ENBaCH (2018): Objetivos. Em <http://www.enbach.eu/node/2>, 2018.01.02.

Comissão Europeia (2017). Os melhores projetos LIFE: <http://ec.europa.eu/environment/life/bestprojects/index.htm>

Comissão Europeia (2017). A rede Natura 2000: [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm), 2018.01.14.

Comissão Europeia (2017). Estatísticas do Turismo: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tourism\\_statistics\\_at\\_regional\\_level](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tourism_statistics_at_regional_level), 2018.01.13.

JOHNSTON, Jim (2006). Cross-Border Approaches to Protected Areas, Heritage Conservation, and Tourism: A Parks Canada Perspective. (*Abordagens transfronteiriças para áreas protegidas, conservação do património e turismo: uma perspetiva da Parques Canadá.*) <http://casiopa.mediamouse.ca/wp-content/uploads/2010/05/PRFO-2006-Proceedings-p75-90-Johnston.pdf>

ZBICZ, Dorothy C (2008). Imposing Transboundary Conservation. Cooperation Between Internationally Adjoining Protected Areas (*Imposição da Conservação transfronteiriça. Cooperação entre áreas protegidas adjacentes internacionalmente*).

VASILJEVIĆ, M., ZUNCKEL, K., MCKINNEY, M., ERG, B., ALAMBRE, M., ROSEN MICHEL, T. (2015). *Transboundary Conservation: A systematic and integrated approach. Best Practice Protected Area, (Conservação Transfronteiriça: uma abordagem integrada e sistemática. As melhores práticas áreas protegidas)*, Série de orientações N.º. 23, Gland, Suíça: IUCN. <https://portals.iucn.org/library/node/45173>

### **Turismo transfronteiriço**

Posição da MOT relativamente ao turismo transfronteiriço - Contribuição para o Comité das Regiões, março de 2016.

Turismo como força motriz para a cooperação regional em toda a UE, aspetos transfronteiriços do desenvolvimento do turismo, Centro de Serviço Europeu para as Iniciativas Transfronteiriças, 2016.

Áreas, medidas e instrumentos para a superação de problemas e barreiras para a cooperação transfronteiriça: ([www.aebr.eu/files/.../Annex\\_1\\_questionnaire\\_Council\\_of\\_Europe\\_EN.pdf](http://www.aebr.eu/files/.../Annex_1_questionnaire_Council_of_Europe_EN.pdf)).

“O turismo como uma força motriz para a cooperação regional em toda a UE”, Comité Europeu das Regiões, 120.ª reunião plenária. (<http://cor.europa.eu/en/events/Documents/NAT/EU%20financing%20for%20innovation%20in%20tourism/Tourism%20as%20a%20driving%20force%20for%20regional%20cooperation%20across%20the%20EU.pdf>)

Elena Dell’Agnese; Giulio Peroni. The role of the EU in promoting tourism in border areas: Lapland as a case study (*O papel da UE na promoção do turismo em áreas de fronteira: Estudo do caso da Lapónia*) (<http://www.barentsinfo.org/loader.aspx?id=78b09824-86e0-4af9-9443-244037a8f642>)

Aleksandra TERZIC, Zeljko BJELJAC (2016). Cultural Routes – Cross- border Tourist Destinations within Southeastern Europe, (*Rotas Culturais - Destinos Turísticos transfronteiriços no Sudeste da Europa*) ([https://www.researchgate.net/profile/Zeljko\\_Bjeljac/publication/317588879\\_Cultural\\_Routes\\_-\\_Cross-border\\_Tourist\\_Destinations\\_within\\_Southeastern\\_Europe/links/5941a70a458515a36b5732f7/Cultural-Routes-Cross-border-Tourist-Destinations-within-Southeastern-Europe.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Zeljko_Bjeljac/publication/317588879_Cultural_Routes_-_Cross-border_Tourist_Destinations_within_Southeastern_Europe/links/5941a70a458515a36b5732f7/Cultural-Routes-Cross-border-Tourist-Destinations-within-Southeastern-Europe.pdf))

Um síti Analýza struktur pro Evropský región DUNAJ - Rio Vltava. (*Análise estrutural para a região europeia DUNAJ - Rio Vltava*) Studie: Analýza síti. ÖAR 2011.

Liderança para a cooperação transfronteiriça, Kit de Ferramentas para profissionais em cooperação transfronteiriça, CENTRO DE COMPETÊNCIA PARA A REFORMA DO GOVERNO LOCAL em cooperação com I S I G Instituto de Sociologia internacional de Gorizia, junho de 2017

ISIG. (2014). *Manual sobre a remoção de obstáculos à Cooperação Transfronteiriça. Estrasburgo: Conselho da Europa*

Annals of Tourism Research, uma revista de ciências sociais, ISSN: 0160-7383, Editor-chefe - John Tribo





### **Interreg V-A - 2014-2020**

Experiências europeias de cooperação transfronteiriça, Jens Gabbe, Presidente do Comité Consultivo da AEBR  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/#1](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/#1)

Comissão Europeia (2016). Recolha de evidências sólidas para avaliar as necessidades a endereçar pelos programas de cooperação transfronteiriça Interreg. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/cross\\_border/border\\_regions\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/cross_border/border_regions_final_report.pdf)

Comissão Europeia (2016). Avaliação *ex post* do FEDER e FC: principais resultados da política de coesão para 2007-2013 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/ec/2007-2013/) \ “11

## 6. ANEXOS

## Anexo I - Interreg 2014-2020 V-A

PROGRAMA TRANSFRONTEIRIÇO (INTERREG V-A)	TAXA DE CO-FINANCIAMENTO (FEDER)	FUNDO EUROPEU DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (FEDER)	OBJETIVOS TEMÁTICOS											EIXO PRIORITÁRIO OT6			
			OT 1	OT 2	OT 3	OT 4	OT 5	OT 6	OT 7	OT 8	OT 9	OT 10	OT 11	Financiamento	% do orçamento total	Observações	
Áustria - República Checa	85%	97.814.933,00 €	X					X						X	45.419.549,00€	46,43%	
Áustria - Hungria	85%	78.847.880,00 €			X				X					X	24.691.650,00€	31,32%	
Áustria - Alemanha / Bayern	85%	54.478.064,00 €	X					X						X	16.725.370,00€	30,70%	Taxa para o OT6: até 75% Pl6.C: 10.681.714,00€
Bélgica - França (França -Valónia - Vlaanderen)	60%	169.977.045,00€	X		X			X		X				X	42.494.261,00€	25,00%	
Bélgica - Alemanha - Holanda (Euro região Maas-Rijn)	70%	96.000.250,00 €	X		X									X	Não aplicável	0,00%	Não aplicável
Bélgica - Holanda	50%	152.575.585,00 €	X			X								X	33.566.629,00€	22,00%	Pl6.C não incluído
República Checa-Polónia	85%	226.221.710,00 €						X						X	12.215.972,00€	5,40%	Pl6.C não incluído
Estónia - Letónia	85%	38.020.684,00 €			X			X		X					13.645.790,00€	35,89%	
Finlândia - Estónia - Letónia -Suécia (Báltico Central)	79%	122.360.390,00 €			X			X		X				X	37.381.099,00€	30,55%	
França (Mayotte-Comores - Madagáscar)	75%	12.028.883,00 €			X									X	Não aplicável	0,00%	Não aplicável
França (Saint Martin - Saint Maarten)	83%	10.000.000,00 €						X							5.500.000,00	55,00%	Pl6.C: 1.500.000,00€
França - Bélgica - Alemanha -Luxemburgo (Grande Região)	60%	139.802.646,00 €	X		X			X		X					37.532.000,00€	26,85%	
França - Bélgica - Holanda -Reino Unido (Tivo seas)	65%	256.648.702,00 €	X			X		X							43.630.280,00€	17,00%	Pl6.C não incluído
França - Alemanha - Suíça (Reno Superior / Oberrhein)	60%	109.704.965,00	X		X			X		X				X	42.784.973,00€	39,00%	Taxa para o OT6: até 50% Pl6.C não incluído



PROGRAMA TRANSFRONTEIRIÇO (INTERREG V-A)	TAXA DE CO-FINANCIAMENTO (FEDER)	FUNDO EUROPEU DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (FEDER)	OBJETIVOS TEMÁTICOS											EIXO PRIORITÁRIO OT6				
			OT 1	OT 2	OT 3	OT 4	OT 5	OT 6	OT 7	OT 8	OT 9	OT 10	OT 11	Financiamento	% do orçamento total	Observações		
França - Itália (ALCOTRA)	85%	198.876.285,00 €	X			X	X	X		X			X			84.124.668,00€	42,30%	Pl6.C: 52.344.238,00€
França - Suíça- Hungria	75%	65.890.505,00 €	X						X	X						17.000.000,00€	25,80%	Taxa para o OT6: até 65%
França - Reino Unido (Mancha)	70%	223.046.948,00 €	X			X										62.899.240,00€	28,20%	
Alemanha (Mecklenburg-Vorpommern-Brandenburg) - Polónia	85%	134.000.414,00 €							X				X			42.880.132,00€	32,00%	
Alemanha - Áustria-Suíça-Liechtenstein (Alpenrhein-Bodensee-Pöchlinger)	70%	39.588.430,00 €	X			X			X				X			14.845.661,00€	37,50%	
Alemanha - Dinamarca	75%	89.634.975,00 €	X							X			X			18.957.797,00€	21,15%	
Alemanha - Saxónia (Polónia)	85%	70.000.069,00 €							X				X			21.700.065,00€	31,00%	Pl6.C: 21.700.065,00€
Alemanha - Holanda	50%	222.159.360,00 €	X				X									Não aplicável	0,00%	Não aplicável
Alemanha/Bayern - República Checa	85%	103.375.149,00 €	X						X				X			39.724.061,00€	38,43%	
Alemanha / Brandemburgo - Polónia	85%	100.152.579,00 €								X			X			32.048.827,00€	32,00%	
Alemanha / Sachsen - República Checa	85%	157.967.067,00 €						X					X			68.715.674,00€	43,50%	
Grécia - Bulgária	85%	110.723.408,00 €						X				X				36.450.000,00€	32,92%	
Grécia - Chipre	85%	48.011.092,00 €		X			X		X			X				20.682.695,00€	43,08%	
Grécia - Itália	85%	104.700.362,00 €	X							X						40.833.141,00€	39,00%	

COMO SE ESTÁ POTENCIANDO O EFECTO FRONTEIRA NA PROTECCIÓN E DESENVOLVIMENTO DO PATRIMONIO NATURAL E CULTURAL TRANSFRONTEIRIZO EN EUROPA

PROGRAMA TRANSFRONTEIRIÇO (INTERREG V-A)	TAXA DE CO-FINANCIAMENTO (FEDER)	FUNDO EUROPEU DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (FEDER)	OBJETIVOS TEMÁTICOS											EIXO PRIORITÁRIO OT6				
			OT 1	OT 2	OT 3	OT 4	OT 5	OT 6	OT 7	OT 8	OT 9	OT 10	OT 11	Financiamento	% do orçamento total	Observações		
Hungria - Croácia	85%	60.824.406,00 €		X		X			X					X		35.779.654,00€	58,82%	
Itália - Áustria	85%	82.238.866,00 €	X			X			X				X			24.879.920,00€	30,25%	PI6.C.24.879.920,00€
Itália - Croácia	85%	201.357.220,00 €	X			X		X		X						70.475.027,00€	35,00%	
Itália - França (Maritime)	85%	169.702.411,00 €		X		X		X		X						97.588.869,00€	57,51%	PI6.C.38.284.864,00€
Itália - Malta	85%	43.952.171,00 €	X		X		X									20.294.651,00€	46,17%	
Itália - Eslovénia	85%	77.929.954,00 €	X			X								X		27.275.484,00€	35,00%	
Itália - Suíça	85%	100.221.466,00 €		X		X			X		X			X		30.146.617,00€	30,08%	PI6.C.30.146.617,00€
Letónia - Lituânia	85%	54.966.201,00 €				X			X		X			X		13.950.421,00€	25,38%	
Lituânia - Polónia	85%	53.153.883,00 €				X			X		X			X		17.009.242,00€	32,00%	PI6.C.17.009.242,00€
Polónia - Dinamarca - Alemanha - Lituânia - Suécia (Báltico do Sul)	81%	82.978.784,00 €		X		X			X		X			X		39.773.703,00€	47,93%	
Polónia - Eslováquia	85%	154.988.723,00 €				X			X		X		X			77.500.000,00€	50,00%	PI6.C.77.500.000,00€
Roménia - Bulgária	85%	215.745.513,00				X		X	X		X			X		53.936.379,00€	25,00%	
Roménia - Hungria	85%	189.138.672,00 €				X		X	X		X			X		41.227.417,00€	21,80%	
Eslováquia - Áustria	85%		X			X			X		X			X		27.820.000,00€	36,66%	



PROGRAMA TRANSFRONTEIRIÇO (INTERREG V-A)	TAXA DE CO-FINANCIAMENTO (FEDER)	FUNDO EUROPEU DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (FEDER)	OBJETIVOS TEMÁTICOS											EIXO PRIORITÁRIO OT6					
			OT 1	OT 2	OT 3	OT 4	OT 5	OT 6	OT 7	OT 8	OT 9	OT 10	OT 11	Financiamento	% do orçamento total	Observações			
Eslóvaquia - República Checa		106.046.429,00 €	X						X						X				
Eslóvaquia - Hungria	85%	155.808.987,00 €							X	X					X		55.427.808,00€	35,57%	P16.C: 55.427.808,00€
Eslóvenia - Áustria	85%	47.988.355,00 €	X						X						X		17.564.263,00€	36,60%	
Eslóvenia - Croácia	85%	46.114.193,00 €						X							X		28.074.358,00€	60,88%	
Eslóvenia - Hungria	85%	14.795.015,00 €							X						X		10.000.000,00€	67,59%	P16.C: 10.000.000,00€
Espanha - França - Andorra (POCTEFA)	65%	189.341.397,00 €	X						X	X	X	X					48.054.847,00€	25,38%	
Espanha - Portugal (Madeira - Açores - Canárias - MAC)	85%	126.506.503,00 €	X						X	X					X		31.206.918,00€	24,67%	P16.C: 18.204.036,00€
Espanha - Portugal (POCTEP)	75%	297.540.039,00 €	X						X	X					X		111.952.102,00€	37,63%	
Suécia - Dinamarca - Noruega (Oresund-Kattegat-Skagerrak)	50%	135.688.261,00 €	X				X				X						Não aplicável	0,00%	Não aplicável
Suécia - Finlândia - Noruega (Bótnia-Atlântica)	60%	36.334.420,00 €	X						X	X							10.900.326,00€	30,00%	
Suécia - Finlândia - Noruega (Norte)	65%	41.951.870,00 €	X						X						X		11.340.000,00€	27,03%	
Suécia - Noruega	50%	47.199.965,00 €	X						X						X		4.419.996,00€	9,36%	
Reino Unido - Irlanda (Irlanda - Irlanda do Norte - Escócia)	85%	240.347.696,00 €	X						X	X					X		72.000.000,00€	29,96%	P16.C não incluído
Reino Unido - Irlanda (Irlanda - Gales)	80%	79.198.450,00 €	X						X								15.047.706,00€	19,00%	
Paz (Irlanda - Reino Unido)	85%	229.169.320,00 €													X		Não aplicável	0,00%	Não aplicável

COMO SE ESTÁ POTENCIANDO O EFECTO FRONTEIRA NA PROTECCIÓN E DESENVOLVIMENTO DO PATRIMONIO NATURAL E CULTURAL TRANSFRONTEIRIZO EN EUROPA

OT1 - Investigação e inovação	OT8 - Mercado de emprego e trabalho.
OT2 - Tecnologias de Informação e Comunicação	OT9 - Inclusão social
OT3 - Competitividade das PME	OT10 - Educação e formação
OT4 - Economia de baixo carbono	OT11 - Melhor administração pública
OT5 - Mudanças climáticas e prevenção de riscos	
OT6 - Ambiente e eficiência dos recursos	PI 6.C - Conservar, proteger, promover e desenvolver o património natural e cultural
OT7 - Redes de transporte e de energia	

EPICAH (Eficácia dos Instrumentos de Política de Desenvolvimento Transfronteiriço no Património), um projeto de cooperação inter-regional para melhorar as políticas de património natural e cultural.

Parceiros do Projeto:

- Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (Portugal)
- Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (Espanha)
- Associação Ibérica dos Municípios Ribeirinhos do Douro (Espanha)
- Tokaj Wine Region Nonprofit LLC (*Associação da Região do Vinho de Tokaj*) (Hungria)
- Agência para o Desenvolvimento da Empolese Valdelsa (Itália)
- Fundo de Desenvolvimento Regional / Região da Macedónia Ocidental (Grécia)
- Peipsi - Centro para a Cooperação Transfronteiriça (Estónia)
- Satu Mare County Intercommunity Development Association (*Condado de Satu Mare Associação de Desenvolvimento Intercomunitário*) (Roménia)
- Agência de Desenvolvimento Regional da Região de Pilsen (República Checa)



COMO SE ESTÁ POTENCIANDO O EFECTO FRONTEIRA NA PROTECCIÓN E DESENVOLVEMENTO DO PATRIMONIO NATURAL E CULTURAL TRANSFRONTEIRIZO EN EUROPA







EPICAH

PUNTO DE SITUACIÓN EN LA FRONTERA POCTEP

CÓMO SE ESTÁ POTENCIANDO EL EFECTO FRONTERA  
EN LA PROTECCIÓN Y DESARROLLO DEL PATRIMONIO  
NATURAL Y CULTURAL TRANSFRONTERIZO  
EN LA FRONTERA ESPAÑA-PORTUGAL

José Santos Soeiro

Carlos Beltrán





## SUMARIO

1. BREVE CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA FRONTEIRIÇA .....	108
1.1. Breve caracterização histórica e social.....	108
1.2. Geografia da área transfronteira .....	109
1.3. Dados geográficos e demográficos .....	111
1.4. Dados Económicos .....	114
1.5. Características específicas del área transfronteira .....	117
2. BREVE CARACTERIZACIÓN DEL INSTRUMENTO DE POLÍTICA Y OTRAS POLÍTICA E INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS RELACIONADOS. ....	120
2.1. De INTERREG I (1990) a INTERREG IV (2013) .....	121
2.2. INTERREG V: programa de cooperación transfronteriza 2014-2020 .....	123
3. PATRIMONIO NATURAL TRANSFRONTERIZO.....	127
4. PATRIMONIO CULTURAL TRANSFRONTERIZO.....	130
5. TURISMO TRANSFRONTEIRIÇO.....	132
6. BUENAS PRÁCTICAS.....	136
7. OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE.....	137
7.1. Planificación y estrategias regionales y locales existentes .....	137
7.2. Proceso de programación y selección de proyectos .....	139
8. ANEXO 1 - MAPA DA ÁREA TRANSFRONTEIRIÇA.....	141

## 1. BREVE CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA FRONTEIRIÇA

### 1.1. Breve caracterização histórica e social

A fronteira terrestre entre Portugal e Espanha é a fronteira terrestre mais extensa, mais antiga e mais estável de toda a União Europeia. O espaço de cooperação transfronteiriça, ainda que com variações regionais e a exceção da faixa atlântica, apresenta-se ainda como um território predominantemente rural, mais despovoado e mais envelhecido, mais pobre e que sofreu um impacto maior e mais persistente da crise.

Uma fronteira com mil e duzentos quilómetros de comprimento, uma “raia seca” que se pode passar a pé na maior parte da sua extensão, sem elementos naturais que a definam fisicamente, uma fronteira pela primeira vez reconhecida pelo Tratado de Zamora (1143) celebrado entre Afonso I de Portugal e o rei Afonso VII de León e cujo traçado permanece inalterado na sua quase integralidade até hoje, tendo sido objeto de demarcação e acordo em 1926 pelo Convénio de Limites.

Na fronteira comum de Portugal e de Espanha situam-se alguns dos territórios mais pobres e mais deficitários de serviços, existindo também territórios que constituem verdadeiro paradigma da cooperação de proximidade. É uma geografia que se reproduz simetricamente em ambos os lados da fronteira: onde persistem as desconfianças e o distanciamento impostos pelas ditaduras ibéricas do passado recente, os níveis de pobreza e de isolamento são maiores.

Pelo contrário, onde o dinamismo das organizações sociais e a clarividência das autoridades locais souberam aproveitar as sinergias e as oportunidades geradas pelas novas políticas nacionais, as capacidades de empresários e trabalhadores e o contexto da União Europeia, a situação dos habitantes evidencia indicadores socio-económicos e de bem-estar muito mais favoráveis. Por isso, qualquer consideração sobre a “raia” deve ter em conta que não é um território homogéneo, não permitindo respostas uniformes para todo o território de fronteira.

Na generalidade da Europa, nomeadamente na Europa Central, as regiões transfronteiriças foram historicamente regiões de comércio, mais populosas e com mais prosperidade. Pelo contrário, as zonas de fronteira entre Espanha e Portugal foram historicamente as zonas finais e mais distantes de dois estados centrais. Este contexto histórico explica que seja um espaço de cooperação transfronteiriça com uma diferença estrutural significativa relativamente ao que ocorre no resto da Europa: uma densidade populacional menor, com acentuados problemas demográficos.

O espaço de cooperação transfronteiriça representa cerca de 27% do território de ambos países, e pouco menos de 5,5 milhões de habitantes, em 2012. Se considerarmos as NUTS adjacentes, este número ascende para quase 15 milhões de habitantes (2012).

A cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha registou um assinalável avanço nos últimos vinte anos. Zonas como o Minho internacional, a envolvente da bacia do Alqueva, os polos urbanos Chaves-Verin, Badajoz-Elvas e Aiamonte-Vila Real de Santo António, constituem paradigmas de soluções para anular o efeito barreira da fronteira política, aproximando os cidadãos e estimulando a gestão partilhada dos recursos disponíveis.

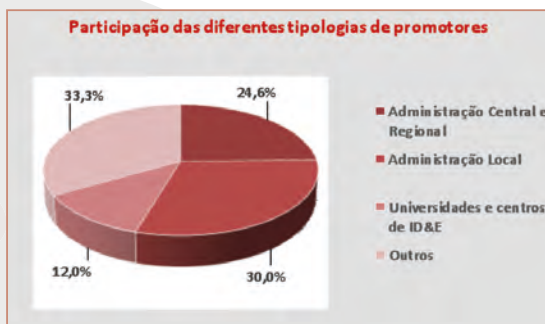


A cooperação transfronteiriça entre Espanha e Portugal encontra-se regida pela Convenção de Valencia, celebrada em 2 de outubro de 2002, constituindo um primeiro esboço de coordenação no desenvolvimento da fronteira comum, embora denotando a inexperiência prática e o desconhecimento do potencial económico da cooperação.

A primeira Comunidade de Trabalho entre Galiza e Norte de Portugal foi constituída em 1991, à qual se seguiram outras ao longo dos anos, ao longo da fronteira:

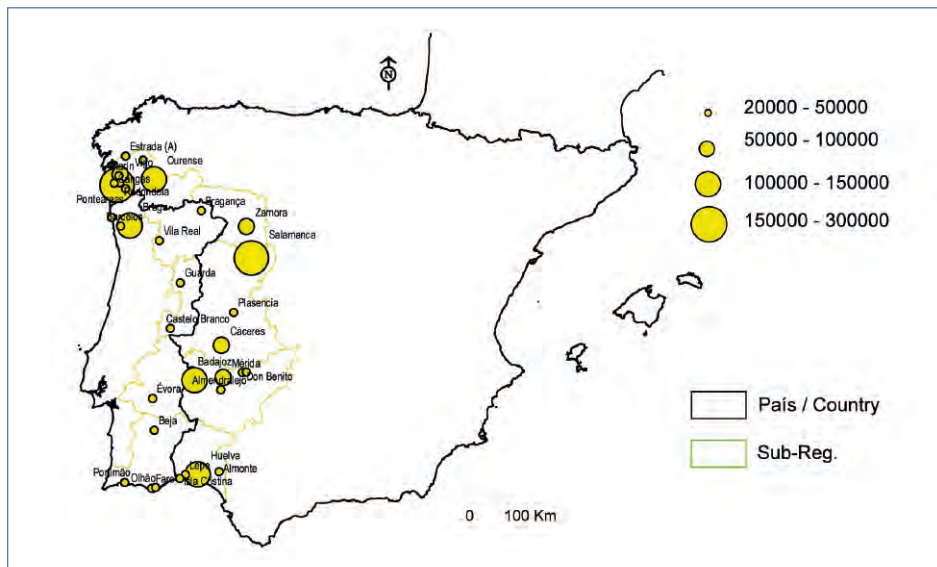
Comunidade de Trabalho Galiza e Norte de Portugal	1991
Comunidade de Trabalho Alentejo-Extremadura	1992
Comunidade de Trabalho Andaluzia-Algarve	1995
Comunidade de Trabalho Castela e Leão-Centro de Portugal	1995
Comunidade de Trabalho Bragança e Zamora	2000
Comunidade de Trabalho Andaluzia-Alentejo	2001

A cooperação transfronteiriça entre Espanha e Portugal conta já com uma muito ampla participação de entidades de diferentes tipologias, designadamente das administrações centrais, regionais e locais, municípios e deputações, universidades e centros de investigação e organizações que prosseguem fins sociais e económicos. Trata-se, pois, de um leque muito vasto e que favorece um amplo impacto dos resultados. A pluralidade dos beneficiários é uma importante característica da cooperação no espaço de cooperação transfronteiriça. Aproximadamente metade das entidades beneficiárias dos programas INTERREG no período 2000-2013 foram entidades ligadas à governação regional ou local, enquanto a outra metade corresponde a entidades ligadas à investigação, a empresas ou à sociedade civil.



## 1.2. Geografia da área transfronteiriça

O território transfronteiriço é predominantemente rural, com quase 60% do seu território a entrar nesta categoria, e 50% da sua população ser residente de centros urbanos com menos de 10 mil habitantes. Os principais centros urbanos da Península Ibérica efetivamente não se localizam na proximidade da fronteira, à exceção de Badajoz:



Centros urbanos com mais de 20 mil habitantes, 2001  
 Fonte: Medeiros, 2009, p. 36.

Segundo o POCTEP 2014-2020, os centros urbanos no espaço de cooperação transfronteiriça encontram-se pouco desenvolvidos, e os eixos urbanos da Península Ibérica acabam por ser escassos na própria Raia. Eduardo Medeiros (2009) identifica três eixos principais: Braga-Porto-Vigo, Évora-Badajoz-Cáceres e Faro-Huelva, sendo que o primeiro e terceiro são mais significativos, embora localizados nas periferias da própria Raia. Atualmente, estes eixos mantêm-se como os mais significativos, e por isso destacam-se largas faixas do território raiano sem grande dinamismo urbano.

Desta forma, as NUTS III que apresentam maior dinamismo coincidem com aquelas que apresentam maior densidade populacional, variações populacionais mais positivas, e um capital humano mais qualificado. O Diagnóstico apresentado pela Consultores de Políticas Comunitárias (2014) mostra que as NUTS que se localizam no interior fronteiriço apresentam mesmo um escasso potencial económico.

O espaço de cooperação transfronteiriça é heterogêneo, e, portanto, nem todas as NUTS demonstram as mesmas dinâmicas e evoluções. De facto, identificam-se três seções ao longo da Raia Ibérica, que recordam os três eixos urbanos identificados por Medeiros (2009).

O eixo Porto-Vigo engloba Pontevedra e Cávado, mas também Minho-Lima: esta seção apresenta padrões de população mais densos, algum crescimento de população, aumento da taxa de atividade económica e PIB *per capita* acima da média da Raia; tem como atividades dominantes a indústria transformadora e os serviços. Entre o Algarve e Huelva também encontramos valores mais encorajadores: algum crescimento de população e taxa de atividade positiva, serviços (muito associados ao turismo) como atividade económica importante.



Finalmente, o último grupo é claramente un grupo de regiões menos desenvolvidas, que se localiza precisamente na faixa interior de ambos países (Ourense, Zamora, Salamanca, Cáceres, Badajoz, Alto Trás-os-Montes, Douro, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Alto Alentejo, Alentejo Central, Baixo Alentejo). Badajoz destaca-se deste grupo em alguns indicadores, e de facto entre esta cidade e Évora vai-se constituindo algum corredor de importância.

No entanto, localizam-se, de facto, numa região com povoamento disperso, decréscimo da população e forte ruralidade. A agricultura permanece como atividade relevante, a taxa de atividade económica é inferior à média nacional e a taxa de desemprego muito elevada. O analfabetismo nestas regiões também é superior às médias nacionais.

O espaço de cooperação transfronteiriça é um território com imensa riqueza em termos de recursos naturais e património cultural. A totalidade da linha de fronteira está inserida em espaços ambientalmente protegidos e qualificados, representando 1.600.000 hectares de áreas protegidas ao longo da fronteira com diversidade e qualidade de ecossistemas naturais. 8 sítios classificados Património da Humanidade pela UNESCO e vários Bens de Interesse Cultural (BIC). Catalisadores do turismo local e regional e importante atividade económica para estas regiões

### 1.3. Dados geográficos e demográficos

Territorio	NUTS 3	Área (Km²)	Población (%)							Ratio de Desempleo (%)				
			Total ('000)	M	F	<15 años	15-24 años	25-65 años	Over 65 años	Total	M	F	15-24 años	Más de 24 años
Área transfronteriza		239430.6	9384250			14.8	67.1		18.0	24.3	23.5	25.2	50.0	24.3
Portugal	Alto Minho, Évado, Terras de Trás-os-Montes, Douro, Beiras e Serra da Estrela, Beira Baixa, Alto Alentejo, Alentejo Central, Baixo Alentejo, Algarve, Ave, Alto Tâmega, Tâmega e Sousa, Área Metropolitana do Porto, Viseu Dão-Lafões, Região de Coimbra, Médio Tejo, Região de Aveiro, Região de Leiria, Oeste e Alentejo Litoral.	86088	7007270	47.5	52.5	14.5	16.5	65.8	19.7	12.5	11.3	13.8	27.0	11.6
España	Ourense, Pontevedra, Zamora, Salamanca, Cáceres, Badajoz, Huelva, A Coruña, Lugo, Ávila, Leon, Valladolid, Cádiz, Córdoba e Sevilla	171237	9973311	48.9	51.1	14.4	66.7		10.9	23.6	22.2	27.3	47.3	23.3

15-24 = gente joven.

O espaço de cooperação transfronteiriça entre Espanha e Portugal ainda que com variações regionais e a exceção significativa da faixa atlântica, apresenta-se como um território predominantemente rural, com acentuados problemas demográficos, designadamente uma baixa densidade populacional e uma população envelhecida, em comparação com as regiões adjacentes e as médias nacionais, evidenciando piores indicadores de desenvolvimento económico e uma menor dinâmica de crescimento, no qual a crise internacional iniciada em 2008 teve um impacto particularmente acentuado e persistente, interrompendo um ciclo de convergência socio-económica com a UE.

- ✓ 59,9 % área geográfica predominantemente rural
- ✓ 50,3% da população em municípios < 10.000 habitantes
- ✓ Apenas 3 cidades > 100.000 habitantes a menos de 50 Km

Com efeito, o valor de 40 habitantes/Km2, média do conjunto dos territórios transfronteiriços, compara com o valor de 114 em Portugal e de 92 em Espanha. A taxa de envelhecimento de 1,5 compara com as médias de 1,2 para Portugal e de 1,1 para Espanha.

O espaço de cooperação transfronteiriça representa cerca de 27% do território de ambos países, e pouco menos de 5,5 milhões de habitantes, em 2012. Se considerarmos as NUTS adjacentes, este número ascende para quase 15 milhões de habitantes (2012).

	Hab/Km2
Espaço cooperação	40
PT	114
ES	92

Segundo o POCTEP 2014-2020, os centros urbanos no espaço de cooperação transfronteiriça encontram-se pouco desenvolvidos, e os eixos urbanos da Península Ibérica acabam por ser escassos na própria Raia, identificando três eixos principais: Braga-Porto-Vigo, Évora-Badajoz-Cáceres e Faro-Huelva, sendo que o primeiro e terceiro são mais significativos, embora localizados nas periferias da própria Raia.

	% < 15 anos
Espaço cooperação	13,6
PT	14,8
ES	15,2
UE27	15,6

Os valores de envelhecimento e de dependência continuam a reforçar esta situação grave para as NUTS III raianas, principalmente as do interior de Portugal (Alto Trás-os-Montes, Beira Interior Norte e Beira Interior Sul, e o Alto Alentejo) e no caso da Espanha, o interior norte (Ourense, Salamanca, Zamora).



Tendo em conta as definições anteriores, os recursos culturais são muito mais que simples recursos que podem contribuir ao crescimento económico e ao património cultural e os recursos reflectem a herança global e local, a cultura, as tradições e a ética, conjugadas ao dinamismo das pessoas, ideias e aspirações e valor da terra, mesmo que a sua conservação para as gerações futuras pode implicar o crescimento sustentável. Tendo em conta o valor que há no vínculo directo entre o património cultural, a protecção dos recursos e a valorização do crescimento do turismo sustentável, a Acção principal do Plano Europeu de que resulta um património cultural em si seguinte:

• O Tratado de Capital Europeia de Cultura é um instrumento que desde 1987 promoveu pelo Ministério da Cultura de Espanha, Ministério e que está de acordo com a resolução do Conselho da União Europeia. De acordo com o Documento de Protecção Oficial do Turismo (adaptado) em [http://ec.europa.eu/culture/policies/culture\\_en](http://ec.europa.eu/culture/policies/culture_en), a sua missão em relação ao turismo em relação de vida cultural a nível de todo Europe. Melhorar a cultura e a arte, as Ciências Europeas de Cultura reflectir a unidade de vida entre cidades e reforçar o seu sentido de comunidade. Os cidadãos podem participar nas actividades que se celebram no âmbito do ano e fazer um papel mais importante no desenvolvimento e a promoção cultural de sua cidade.

• O Plano de Património Europeu permite aceder gratuitamente a mais de 20 milhões de pessoas cada ano a sites que abrem ao turismo europeu e internacionalmente.

• O Plano de Capital Europeia em Portugal e Espanha é um instrumento que reflecte a unidade de vida.

MEMÓRIA DE ENTENDIMENTO DO PROJETO EPICAH

As regiões fronteiriças apresentam uma elevada taxa de abandono escolar (21%), bastante acima da média UE27. Existe também uma elevada proporção de população que não estuda nem trabalha. No entanto, desde 2008, a taxa de abandono escolar tem apresentado uma diminuição, e há um aumento de população com formação superior.

O espaço transfronteiriço está bem-dotado de instituições universitárias e de ensino superior, algumas delas com um prestígio e notoriedade que vai além do espaço de cooperação transfronteiriça.

O espaço de cooperação transfronteiriça entre Espanha e Portugal tem evoluído no decurso dos vários ciclos dos programas Interreg no que se refere aos seus limites e áreas abrangidas, sendo também diferente do que foi identificado na Convenção de Valência destinada a promover e regular juridicamente a cooperação transfronteiriça entre entidades territoriais regidas pelo direito público.



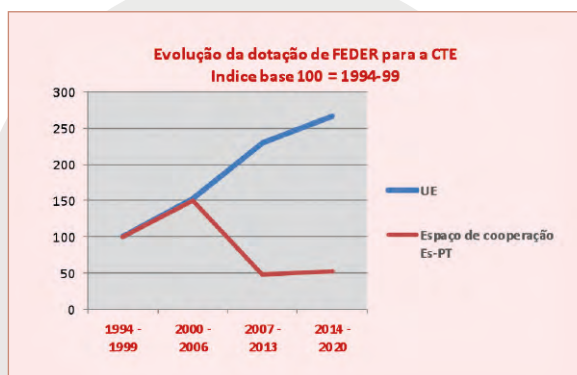


Os programas da iniciativa comunitária INTERREG vieram a desempenhar um papel determinante na evolução referida, não só como catalisadores de um ambiente de cooperação transfronteiriça mas também como instrumento de promoção de ações concretas desenvolvidas em comum e em cooperação.

Depois de um período inicial em que o estabelecimento das bases de cooperação transfronteiriça implicou um esforço considerável, assiste-se agora ao reforço das intervenções com natureza material e imaterial e ao alargamento do quantitativo de atores e agentes da cooperação transfronteiriça.

Programas	Total EM	Dotação EU	Espaço de cooperação transfronteiriça ES-PT			
			Projetos	Unid monet	Investimento total	Apoio FEDER
	nº	Bé	nº		€	
			1406		2 425 200 039	1 380 293 714
INTERREG I (1990-1993)	11		226	ECU	279 573 082	
INTERREG II (1994-1999)	11/15	3,8	397	€	309 896 262	
INTERREG III (2000-2006)	15/25	5,8	563	€	1 098 671 689	823 910 103
INTERREG IV (2007-2013)	27/28	8,7	220	€	354 475 282	267 405 976
INTERREG V (2014-2020)	28	10,1	---	€	382 583 724	288 977 635

O êxito dos programas Interreg e os resultados com eles obtidos têm vindo a estimular o contínuo alargamento do espaço geográfico de elegibilidade desses programas, o que acentua a contínua diminuição de recursos financeiros do INTERREG.



Ainda que com uma configuração variável ao longo dos vários ciclos de programação do Interreg, o espaço de cooperação transfronteiriça entre Espanha e Portugal manteve-se estruturado em cinco áreas de cooperação, assentes na proximidade geográfica, na diversidade do território e numa tradição de cooperação.

1	Galicia - Norte de Portugal
2	Castilla y Leon - Norte de Portugal
3	Castilla y Leon - Centro de Portugal
4	Extremadura - Centro de Portugal -Alentejo
5	Andaluzia - Alentejo - Algarve

As iniciativas de cooperação configuraram-se naturalmente à luz desta organização do território. Todavia, além das iniciativas de âmbito e de impacto marcadamente locais e das iniciativas de âmbito regional, verificou-se uma dinâmica crescente de permeabilidade entre regiões e entre atores, favorecendo a criação de uma identidade própria a todo o espaço de cooperação transfronteiraça.

#### 1.4. Dados Económicos

Territory designation	Total		Primary <sup>1</sup>		Secondary <sup>2</sup>		Tertiary <sup>3</sup>	
	Active population <sup>4</sup>	GDP	Active population <sup>4</sup>	GDP	Active population <sup>4</sup>	GDP	Active population <sup>4</sup>	GDP
Cross-border area	58.4	76						
Border side 1 Portugal	42.1		4.8		32.0		63.1	
Border side 2Espanha	46.5	78.7	7.6		16.3		63.0	

<sup>1</sup> Agriculture, Forestry, Fishing

<sup>2</sup> Industry

<sup>3</sup> Services including Public Administration, Transports, Tourism, etc

<sup>4</sup> Active Population = population between 15-65 years old

PIB per capita  
Base 100 = UE27

Território	2007	2008	2009	2010
UE 27	100	100	100	100
Portugal	78	78	80	80
Espanha	105	104	103	99
Espaço de cooperação transfronteiraça	74	74	75	73
NUTS Adjacentes	80	80	80	79
Ourense	76	82	81	81
Portevedra	89	92	91	87
Zamora	84	80	81	80
Salamanca	86	86	90	83
Cáceres	74	70	71	70
Badaoz	72	72	72	69
Huelva	85	80	77	75
Minho-Lima	50	51	54	56
Clávado	59	60	62	62
Alto T. Montes	50	52	55	56
Douro	48	49	53	54
Beira Int. Norte	52	51	54	56
Beira Int. Sul	67	65	69	73
Alto Alentejo	63	62	66	65
Alentejo Central	66	66	66	67
Baixo Alentejo	74	68	75	78
Algarve	88	86	85	83

Fonte: Eurostat, adaptado de CPC, 2014, p. 20

O PIBpc de 73% do valor da UE27 nos territórios transfronteiraços é significativamente inferior ao registado nas zonas adjacentes (79), em Portugal (80) e em Espanha (99).

Entre 2007 e 2009, o tecido empresarial nos territórios transfronteiraços sofreu uma redução de mais de 25.000 empresas e 95,9% das empresas em atividade possuem menos de 10 trabalhadores.

A crise económica que afetou a Europa deixou uma marca indiscutível ao longo da fronteira entre Portugal e Espanha. A taxa de desemprego apresenta uma nítida subida após o ano de 2008. Cumulativamente, segundo o POCTEP 2014-2020, nestas regiões destaca-se, ainda, um elevado desemprego jovem (50%) e crescente desemprego de longa duração (44%).



Contribuição da iniciativa empresarial para o investimento em I&D significativamente inferior às médias nacionais de ES e de PT e distante dos valores verificados na UE27 e na Zona Euro:

Desemprego 15-64 anos 2012	
Espaço cooperação	24,3
PT	15,7
ES	25,0
UE27	10,4
UE15	10,6

A percentagem da população que encontra emprego nas áreas de I&D reflete o atraso económico da generalidade do território transfronteiriço, embora com variações regionais:

Semelhante ao mapa dos maiores centros urbanos, não é surpreendente que encontremos o maior número de empresas nas faixas do litoral e não na faixa do interior da fronteira e, portanto, o dinamismo económico apresentado pelas NUTS raianas é bastante preocupante. O tecido empresarial é constituído principalmente por PME e microempresas (95%), o que significa que há maior dificuldade a financiamento e investimentos externos.

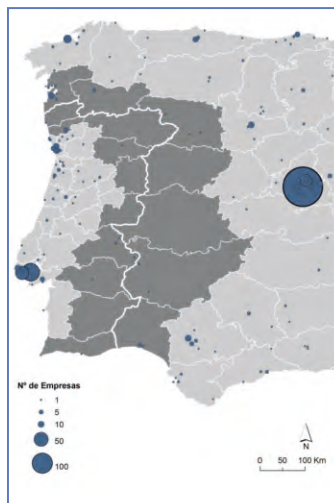
A produtividade do espaço de cooperação transfronteiriça situa-se 18% abaixo da média da UE27. No entanto, entre 2007-2010 apresentou um elevado nível de crescimento, atingindo os valores mais altos de sempre.

Desta forma, as NUTS III que apresentam maior dinamismo coincidem com aquelas que apresentam maior densidade populacional, variações populacionais mais positivas, e um capital humano mais qualificado. O Diagnóstico apresentado pela Consultores de Políticas Comunitárias (2014) mostra que as NUTS que se localizam no interior fronteiriço apresentam mesmo um escasso potencial económico.

O espaço de cooperação transfronteiriça está todavia bem dotado de centros de estudo, de investigação, centros tecnológicos e universidades que se dedicam à valorização do I&D no sector empresarial e civil:

Território	2007	2008	2009	2010
UE 15	64,2%	63,9%	62,3%	62,4%
UE 27	63,7%	63,3%	61,7%	61,9%
Portugal	51,2%	50,1%	47,4%	46,1%
Espanha	55,9%	54,9%	51,9%	51,5%
Espaço de cooperação transfronteiriça	45,6%	44,3%	38,4%	40,8%
Galicia	55,3%	48,1%	44,3%	45,1%
Castilla y Leon	59,0%	62,0%	55,9%	53,6%
Extremadura	16,4%	19,3%	13,1%	19,0%
Andalucia	37,1%	33,5%	31,8%	35,9%
Norte de Portugal	46,7%	52,8%	43,6%	46,0%
Centro de Portugal	53,2%	42,3%	38,6%	36,7%
Alentejo	47,7%	63,1%	32,3%	35,3%
Algarve	20,2%	15,8%	15,9%	12,7%

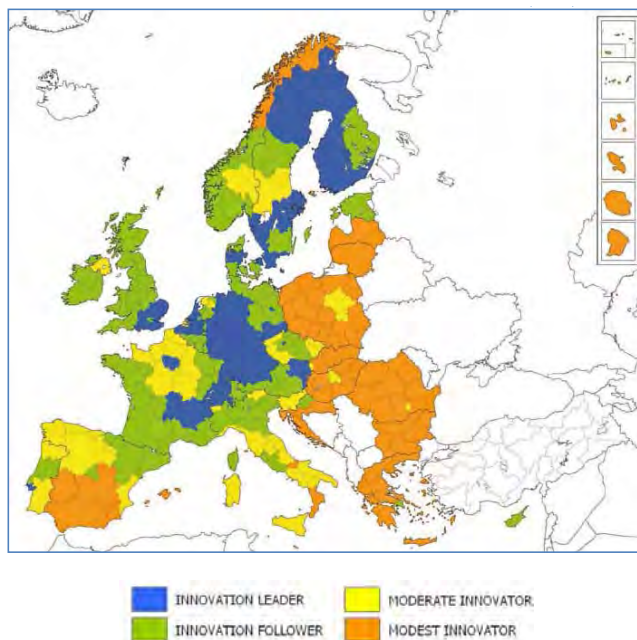
Território	2007	2008	2009	2010
UE 27	11,2%	11,8%	11,9%	12,2%
Portugal	9,8%	10,8%	11,2%	12,2%
Espanha	10,7%	11,8%	12,1%	12,0%
Espaço de cooperação transfronteiriça	7,6%	8,5%	8,8%	9,3%
Galicia	8,2%	8,8%	9,9%	9,5%
Castilla y Leon	9,6%	1,1%	9,9%	10,0%
Extremadura	5,5%	5,9%	6,3%	6,1%
Andalucia	7,4%	8,5%	9,1%	9,2%
Norte de Portugal	7,2%	8,8%	8,7%	10,3%
Centro de Portugal	7,9%	8,2%	9,3%	9,9%
Alentejo	6,0%	7,5%	4,2%	5,4%
Algarve	5,1%	5,1%	4,3%	6,1%



Península Ibérica  
 Fonte: Adaptado de Pires, 2010, p. 87.



Centros de Educação Superior Públicos no Espaço de Cooperação Transfronteiriço  
 Fonte: CPC, 2014, p. 75.



Índice de inovação regional (2012)  
 Fonte: Regional Innovation Scoreboard (2012), apud CPC, 2014, p. 66.

Não é surpreendente que nenhuma das regiões fronteiriças se apresente como líder de inovação (Figura 12), segundo o índice de inovação regional. A maior parte das regiões são consideradas pelo *Regional Innovation Scoreboard* como *inovadores moderados*, ou no que toca a Extremadura e Andaluzia, *inovadores modestos*. De facto, o gasto que o sector empresarial tem feito em I&D não tem demonstrado uma tendência positiva nos últimos anos.



### 1.5. Características específicas del área transfronteriza

En 2002, Portugal y España celebraron un convenio destinado a promover y regular jurídicamente la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales regidas por el derecho público, conocido por Tratado de Valencia, que promovió la adopción, por parte de los dos estados, del Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, adoptado el 21 de mayo de 1980.

Este Tratado tenía como principales destinatarios, en Portugal, las Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional del Norte, Centro, Alentejo y Algarve y las asociaciones de municipios y ayuntamientos integrados en las áreas de NUTS III de frontera y, en España, las Comunidades Autónomas de Galicia, Castilla y León, Extremadura y Andalucía, las provincias de Pontevedra, Ourense, Zamora, Salamanca, Cáceres, Badajoz y Huelva, así como a los municipios pertenecientes a dichas provincias.

Consagró como instrumento jurídico de cooperación la figura del convenio de cooperación y preveía expresamente la creación de entidades sin personalidad jurídica, especialmente las comunidades de trabajo y los grupos de trabajo. Con personalidad jurídica fueron previstas las asociaciones de derecho público y las empresas intermunicipales (previstas en el Derecho portugués) y los consorcios (previstos en el Derecho español), en ambos casos sometidos a las formas de control establecidas por el Derecho interno de la parte donde tengan su sede.

La Comisión Hispano-Portuguesa para la Cooperación Transfronteriza constataba recientemente que habían sido celebrados más 50 acuerdos de cooperación transfronteriza que, casi en su totalidad, preveían la creación de nuevas entidades, en su gran mayoría sin personalidad jurídica. En 2014, se comprobó la existencia formal de 29 entidades creadas al amparo del Tratado de Cooperación entre España y Portugal, a las que hay que añadir 4 entidades cuyo régimen jurídico se enmarca en la Normativa (CE) n° 1082/2006 (AECT).

Se ha abierto un proceso de revisión del Tratado de Valencia, por acuerdo tomado en la Cumbre de Jefes de Gobierno celebrada en mayo de 2017, para adaptarlo a la situación y a la realidad actual.

Los actores que operan principalmente en las intervenciones de la frontera hispano-lusa son de carácter público, las instituciones de los Gobiernos de España y Portugal, las instituciones regionales como las Comunidades Autónomas y las Comisiones de Coordinación de Desarrollo Regional (órganos descentralizados del Gobierno de Portugal) y las instituciones locales, Diputaciones, Ayuntamientos, Cámaras municipales, Asociaciones de municipio/cámaras, Mancomunidades, Empresas públicas, etc.

<b>Entidades criadas para a cooperação transfronteiriça</b>	
<b>Total</b>	<b>33</b>
<b>Enquadradas na Covenção de Valência</b>	<b>29</b>
<b>Regulamento UE n° 1082/2006</b>	<b>4</b>
<b>Comunidades de trabalho</b>	<b>7</b>
<b>Associações de municípios</b>	<b>6</b>
<b>Associações de entidades locais</b>	<b>3</b>
<b>Outras associações e redes</b>	<b>3</b>
<b>AECT</b>	<b>4</b>
<b>Eurocidades</b>	<b>4</b>
<b>Fundações</b>	<b>2</b>
<b>Centros de estudos e de apoio técnico</b>	<b>4</b>

Los programas comunitarios de INTERREG y el Tratado de Valencia favorecieron la participación de otro tipo de organismos o instituciones en la cooperación transfronteriza, tales como las Universidades, Organizaciones con finalidad económica o de desarrollo regional, Fundaciones, ONG, Organizaciones empresariales y sindicales, Centros Tecnológicos, etc.

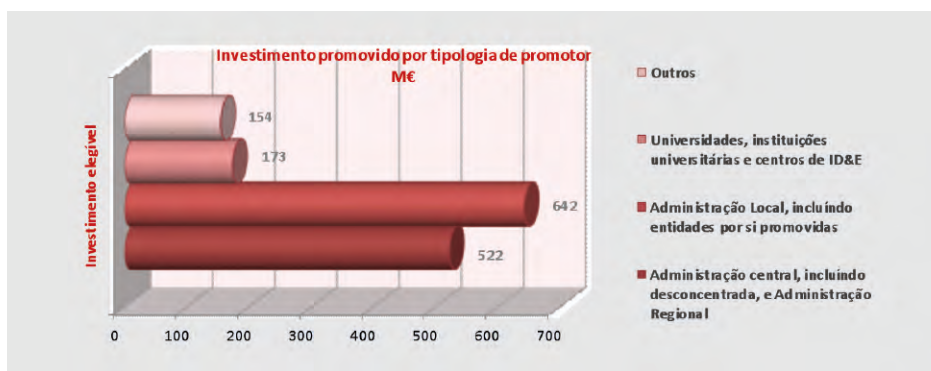
Investimento realizado 2000 - 2013  
Natureza jurídica dos promotores

Ref	Tipologia de promotores	Investimento elegível			FEEI	Parceiros		Operações	
		Valor	%	Valor médio	Valor	nº	%	nº	%
	<b>Total</b>	<b>1 491 999 223</b>	<b>100,0%</b>	<b>2 043 835</b>	<b>1 094 152 343</b>	<b>1 063</b>	<b>100,0%</b>	<b>730</b>	<b>100,0%</b>
1	Administração central, incluindo desconcentrada, e Administração Regional	522 029 124	35,0%	1 450 081	383 120 337	262	24,6%	360	49,3%
2	Administração Local, incluindo entidades por si promovidas	642 210 926	43,0%	3 029 297	470 336 726	319	30,0%	212	29,0%
3	Universidades, instituições universitárias e centros de ID&E	173 393 331	11,6%	2 222 991	125 022 033	128	12,0%	78	10,7%
4	Outros	154 365 842	10,3%	1 929 573	115 673 247	354	33,3%	80	11,0%



En el “Balance de la cooperación transfronteriza España-Portugal 2000-2014” realizado por RIET, que incluye los programas de INTERREG de 2000 a 2013, se constata la realización de 730 proyectos de inversión en ese período, con una inversión de 1.492 millones de euros. La dimensión media de las intervenciones es aproximadamente igual a 2 millones de euros, siendo la media máxima la

que corresponde a las de “Transportes sostenibles” y la más baja al “Apoyo al empleo y a la movilidad laboral” con una media unitaria de 557.000 euros.





Por tipología de promotor destaca la Administración Local, incluyendo las entidades por ella promovidas, como promotora del 43% de las inversiones realizadas. La Administración Central, incluyendo la descentralizada, y la Administración Regional contribuyeron al 35% del total.

El grupo de Universidades, instituciones universitarias y Centros de I+D+I, tuvo una participación menos importante con un 11,7%. Por último, el grupo “Otros” integrado por un amplio espectro de entidades de diferente naturaleza jurídica (organizaciones empresariales y sindicales, organizaciones con finalidad económica, organizaciones de desarrollo local y regional, Fundaciones, ONG y otras organizaciones de lucro) participan con un 10,3% en el total de las inversiones.

A partir de 2014, en el nuevo Programa INTERREG se posibilita la entrada de las empresas privadas como promotoras de proyectos y por tanto como receptoras de cofinanciación comunitaria.

En el capítulo siguiente se analizará con detalle las estrategias y objetivos planteados en los diferentes programas de cooperación transfronteriza y en particular el que actualmente está en aplicación para el período 2014-2020. Pero el análisis de la distribución de las inversiones por objetivos temáticos del período 2000-2013, nos permite conocer la estrategia seguida en ese período y las prioridades de inversión incentivadas y realizadas. Entre otras, las más importantes fueron:

- Preservar y proteger el medio ambiente y promover la utilización eficiente de los recursos, que representó el 35,5% de la inversión.
- Promover transportes sostenibles y eliminar el estrangulamiento en las principales redes de transporte, alcanzó el 18% de la inversión total.
- Reforzar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación, el 11,6%, y
- Reforzar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, el 11,1% de la inversión.

**Investimento realizado 2000 - 2013**  
**Âmbito temático da cooperación transfronteiriça**

N.º	Âmbito temático	Total	
		Investimento elegível	%
		Valores	%
	<b>Total</b>	<b>260 639 223</b>	<b>100,0%</b>
6	Proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos	529 225 502	35,5%
7	Promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais redes de infraestruturas	268 151 749	18,0%
1	Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação	166 896 671	11,7%
3	Reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas	166 428 182	11,2%
2	Melhorar o acesso às tecnologias da informação e da comunicação, bem como a sua utilização e qualidade	100 657 895	6,7%
	Outros	260 639 223	17,5%

**OT 6, 7, 1 e 3**      **75,8%**

**ID&I + PME**      **22,3%**

## 2. BREVE CARACTERIZACIÓN DEL INSTRUMENTO DE POLÍTICA Y OTRAS POLÍTICA E INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS RELACIONADOS.

Los territorios fronterizos entre España y Portugal se caracterizan por un conjunto de condiciones desfavorables en un mundo cada vez más competitivo. En muchas ocasiones son territorios marginales poco desarrollados con tendencias graves, como el envejecimiento de la población, el débil dinamismo económico y las dificultades de movilidad, agravándose por la doble periféricidad y la marginalidad física y relacional respecto a los centros de decisión, movimiento y actividad.

En estas condiciones, la cooperación transfronteriza se presenta como una estrategia necesaria para revertir la situación, para potenciar y valorizar un territorio que presenta riqueza y oportunidades. Supone también, no sólo una oportunidad, sino también una necesidad de supervivencia, principalmente en la captación de fondos imprescindibles para invertir en áreas básicas para su población.

Se trata de una frontera heterogénea y, por tanto, para otras regiones la cooperación transfronteriza constituye la oportunidad para más desarrollo, implicación en proyectos dinámicos y captación de fondos.

El espacio de cooperación transfronterizo es un espacio bastante consolidado desde el punto de vista institucional, con varias administraciones e instituciones que desarrollan iniciativas en toda su extensión. En resumen, la cooperación encuentra condiciones para ser un instrumento fundamental en las estrategias de desarrollo de la frontera.

La integración de España y Portugal en el espacio económico y político europeo (1.986) ha contribuido significativamente para atenuar las fronteras artificiales, físicas y psicológicas, desplazando al tradicional aislamiento y desconfianza consolidados entre los dos estados ibéricos durante siglos de contradicciones históricas.

<b>PROYECTOS E INVERSIÓN DE LOS PROGRAMAS COMUNITARIOS INTERREG</b>			
<b>PROGRAMAS</b>	<b>Nº DE PROYECTOS</b>	<b>INVERSIÓN TOTAL (€)</b>	<b>FEDER (€)</b>
INTERREG I (1990-1993)	226	279.573.082	
INTERREG II (1994-1999)	397	309.896.262	
INTERREG III (2000-2006)	563	1.098.671.689	823.910.103
INTERREG IV (2007-2013)	220	354.475.282	262.361.844
INTERREG V (2014-2020)	132 (1)	393.919.675	297.540.039

(1) Primera convocatoria





La política de cooperación transfronteriza comunitaria ha creado un nuevo modelo de relaciones entre los dos países, aumentando los niveles de coordinación y aprovechamiento de las sinergias potenciales existentes en el espacio de cooperación transfronterizo.

Los programas de la iniciativa comunitaria INTERREG desempeñaron un papel determinante en la evolución referida, no sólo como catalizadores de un ambiente de cooperación transfronteriza, sino también como instrumento de promoción de acciones concretas desarrolladas en común y en cooperación. Constituyen el principal instrumento de la política de cooperación aplicada en los últimos 25 años, por ello vamos a centrar este capítulo en las estrategias y objetivos desarrollados.

Después de un período inicial en el que el establecimiento de las bases de la cooperación transfronteriza implicó un considerable esfuerzo, asistimos ahora al refuerzo de las intervenciones de naturaleza material e inmaterial y a la ampliación del número de actores agentes de la cooperación transfronteriza.

Se presenta un cuadro con los proyectos e inversión de los cuatro programas INTERREG desarrollados entre 1989 y 2013 y una sucinta exposición de la estrategia y de los ejes de intervención. El programa INTERREG V (2014-20) ha cerrado en mayo de 2017 su primera convocatoria de proyectos.

### 2.1. De INTERREG I (1990) a INTERREG IV (2013)

**La primera generación de INTERREG (1990-1993)** puesta en marcha por la Comisión Europea como una “iniciativa comunitaria” sienta las bases para una cooperación transfronteriza entre España y Portugal. Aunque fue insuficiente para abordar todos los problemas existentes en la frontera común, sobre todo en el aspecto económico y social, tales como la ausencia de un tejido económico dinamizador, la baja densidad de población, el efecto barrera que produce la frontera en el intercambio de bienes y servicios, etc., tuvo un efecto muy positivo en la creación de un espíritu de cooperación entre instituciones públicas y privadas (regionales y locales, principalmente) y de estructuras propias para la cooperación, fomentándose el diálogo entre agentes e instituciones y señalándose las líneas del futuro desarrollo de la cooperación, ampliando las áreas y modalidades de intervención.

Los objetivos prioritarios del Programa fueron, en primer lugar, promover las condiciones de desarrollo económico y social de los territorios de frontera y mejorar la integración de estos territorios en el espacio económico de la Península Ibérica.

Es de destacar la creación de las Comunidades de Trabajo y Gabinetes de Cooperación Transfronteriza entre las instituciones regionales fronterizas, al amparo del Tratado de Cooperación entre España y Portugal (Tratado de Valencia, 2002).

**El segundo Programa INTERREG II (1994-1999)**, se orientó, como hemos señalado, hacia un nuevo contexto de problemas y oportunidades, tratando de reorientar los objetivos anteriores poniendo el énfasis en los objetivos siguientes: el desarrollo socioeconómico de los territorios de frontera y en el fomento de las estructuras de cooperación, así como la potencian las infraestructuras de articulación territorial y ambientales.

La propuesta conjunta de España y Portugal al **Programa INTERREG III (2000-2006)**, tuvo el enfoque de la nueva dirección de este instrumento de financiación implementada por Comisión Europea para promover el desarrollo armonioso y equilibrado de los territorios de la frontera. Esta idea de reposicionamiento propició una visión más amplia que resulta de la necesidad de los territorios (las ciudades y las regiones) de desarrollar estrategias de afirmación positiva, capaces de corregir su declive y pérdida de influencia.

La programación con cinco subprogramas interregionales (uno por cada una de las cinco áreas de cooperación) constituyó una novedad y un desafío a la capacidad de coordinación de iniciativas de estructuras locales y regionales de cooperación, especialmente por la posibilidad de profundizar experiencias anteriores en el marco de las competencias de los diferentes socios.

**El Programa de Cooperación transfronteriza INTERREG IV (POCTEP)**, período 2007-2013, se desarrolla en el contexto del el cuarto período de programación de la política de cohesión de la UE para el período 2007-2013 la “cooperación territorial europea” deja de ser una iniciativa comunitaria y pasa a ser un objetivo más de dicha política, lo que supone reconocer a la cooperación entre Estados miembros, en sus vertientes transfronteriza, transnacional e interregional, como un instrumento para alcanzar los objetivos de la cohesión económica y social.

Con estas referencias las administraciones regionales de cada una de las cinco áreas de cooperación fijaron su estrategia, que conjuntamente con las de las autoridades nacionales, que, a su vez, la habían recogido de las autoridades locales, se acometió la programación. Como puede observarse se produjo un cambio significativo en el proceso de planificación y programación respecto a las anteriores generaciones de INTERREG.

La evolución desde INTERREG IIIA hacia un Programa de Cooperación Transfronteriza España- Portugal 2007-2013 representa un nuevo salto cualitativo que, de forma muy sintética, se puede caracterizar por:

- **enfoque territorialmente integrado:** los subprogramas regionales desaparecen aunque se respeta la especificidad de las cinco áreas territoriales de cooperación.
- **intervención centrada en los objetivos de cooperación y de gestión conjunta de infraestructuras, equipamientos y servicios,** lo que se traduce en una profundización considerable del carácter transfronterizo del Programa.

Los ejes estratégicos de los programas INTERREG de 1990 a 2013, han girado básicamente a los ámbitos:

1. Fomento de la competitividad y promoción del empleo
2. Medio ambiente, patrimonio y prevención de riesgos
3. Ordenación del Territorio y accesibilidades
4. Integración socioeconómica e institucional



## 2.2. INTERREG V: programa de cooperación transfronteriza 2014-2020

La situación de la zona transfronteriza muestra que las regiones que componen este Espacio de Cooperación están bastante lejos de poder lograr los objetivos establecidos en la Estrategia 2020, siendo necesario hacer un esfuerzo muy importante en los próximos años de cara a lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Todo lo anterior exige formular una estrategia en la frontera hispano-portuguesa que promueva un fortalecimiento en el ámbito de la innovación y el desarrollo tecnológico, el aumento de la competitividad empresarial, la mejora de la empleabilidad y la puesta en valor y conservación del patrimonio natural existente en la misma. Pero, además, esa estrategia debe tener en cuenta las especificidades territoriales de la frontera. Para ello, el diagnóstico socioeconómico previo realizado ha incluido un análisis particular de las áreas de cooperación en las que se articula el Programa:

Todo este análisis ha posibilitado una mejor explotación de las posibilidades territoriales específicas de las regiones hispano lusas de ambos lados de la frontera y una integración territorial más eficaz: regiones diferentes pueden mostrar su competitividad en campos diferentes utilizando y aprovechando los diferentes tipos de posibilidades territoriales.

Los principales referentes estratégicos considerados para la selección de los Objetivos Temáticos han sido los documentos preparatorios de los Acuerdos de Asociación de España y Portugal, el documento sobre la posición de los servicios de la Comisión respecto al desarrollo del Acuerdo de Asociación y los Programas en ambos países y la Estrategia Marítima para la zona del Océano Atlántico, que afecta a buena parte de las regiones del Espacio de Cooperación. Así mismo, se han tenido en cuenta las estrategias transfronterizas regionales, que veremos con más detalle en el capítulo G.

También se ha procurado reforzar la estrategia con las sinergias entre el Programa y otros referentes comunitarios de referencia, como Horizonte 2020, el VII Programa de Medio Ambiente de la Unión Europea (VII PMA) o el Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética (Plan EETE), además de la efectiva incorporación de los principios horizontales de medio ambiente y lucha contra el cambio climático e igualdad de oportunidades en el proceso de programación.

Los desafíos que deberá afrontar España se relacionan con el elevado desempleo, la reducida competitividad empresarial, la fragilidad de su sistema de I+D+i, la escasa eficiencia en el uso de los recursos y la existencia de factores de riesgos naturales. En el caso de Portugal, los retos que se señalan como más importantes tienen que ver con el incremento de la competitividad de su economía, la lucha contra el desempleo a través de la mejora en los niveles de educación y formación, así como el aumento de la eficiencia en el uso de los recursos naturales. Por su parte, el Plan de Acción para una Estrategia Marítima en la Región Atlántica, también incorporado a la estrategia de planificación, pretende impulsar la llamada “economía azul” (a los sectores marino y marítimo), a través del fomento del espíritu empresarial y la innovación, el desarrollo del potencial del medio marino y costero del Atlántico.

También se ha establecido un nexo entre los Objetivos Temáticos propuestos para 2014-2020 y el conjunto de los proyectos aprobados en las sucesivas convocatorias de ayudas lanzadas por el POCTEP 2007-2013. Los resultados obtenidos muestran una elevada demanda en el territorio para consolidar un modelo de desarrollo que tenga en la investigación y la innovación sus principales elementos para el impulso de la competitividad, y en la conservación del medio ambiente y los recursos naturales los aspectos sobre los que asentar el principio de sostenibilidad.

Por último, el proceso de planificación ha contado con una amplia colaboración, tanto institucional, como con los principales agentes económicos y sociales de ambos lados de la frontera. Así, se han abierto canales de participación para recoger la visión de las distintas partes interesadas sobre la futura estrategia de cooperación. Ello ha permitido contrastar y poner en común las prioridades de intervención más importantes para cada entidad de cara al futuro período de programación, permitiendo mejorar la atención a los retos comunes y compartidos, en aras de una cooperación territorial más efectiva.

Tras una fase de discusión y reflexión con las autoridades nacionales y regionales, se acordó una propuesta de Objetivos Temáticos (conforme a la normativa comunitaria), determinándose, en consecuencia, que la estrategia de cooperación territorial de España y Portugal se fundamentará en los siguientes objetivos temáticos:

- Objetivo Temático 1: Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación
- Objetivo Temático 3: Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas.
- Objetivo Temático 5: Promover la adaptación al cambio climático en todos los sectores.
- Objetivo Temático 6: Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos.
- Objetivo Temático 11: Mejorar la capacidad institucional.

A su vez, hay que señalar que este planteamiento estratégico refuerza también el Objetivo Temático 8, relativo a Promover el empleo y favorecer la movilidad laboral, mediante la incorporación de líneas de actuación e iniciativas de desarrollo locales que favorecen el impulso de un crecimiento generador de empleo.

El Programa se estructura en los siguientes **Ejes Prioritarios**:

**Eje Prioritario 1: Crecimiento inteligente a través de una cooperación transfronteriza para el impulso de la Innovación**

La innovación es uno de los aspectos claves del desarrollo económico y la competitividad territorial. Sin embargo, los territorios que componen el Espacio de Cooperación presentan un perfil innovador moderado o incluso en algún caso modesto. El impulso y la promoción de la innovación se convierten en una de las prioridades del INTERREG V-A España – Portugal (POCTEP) 2014-2020 como medida para impulsar la competitividad territorial y el desarrollo económico en el conjunto del Espacio.



Este Eje, por tanto, se centra en el Objetivo Temático 1 de potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación. Además, se impulsará la innovación social, fomentando actuaciones tendentes a encontrar soluciones para problemas y desafíos comunes de la sociedad, así como la innovación rural.

Su articulación reside en las siguientes dos **Prioridades de Inversión**, las cuales se orientarán, principalmente, hacia aquellos ámbitos de especialización inteligente que presenten mayores posibilidades de cooperación territorial:

- 1.A. **Mejora de las infraestructuras de investigación e innovación (I+I)** y de la capacidad para desarrollar excelencia en materia de I+I y fomento de centros de competencia, en especial los de interés europeo
- 1.B. **Promoción de la inversión de las empresas en innovación**, el desarrollo de vínculos y sinergias entre empresas, centros de I+D y de educación superior, en especial en desarrollo de productos y servicios, la transferencia de tecnología, la innovación social y las aplicaciones de servicio público, el estímulo de la demanda, la interconexión en red, las agrupaciones y la innovación abierta a través de una especialización inteligente, apoyando la investigación tecnológica y aplicada, líneas piloto, acciones de validación precoz de los productos, capacidades de fabricación avanzada y primera producción en tecnologías facilitadoras esenciales y difusión de tecnologías polivalentes.

### **Eje Prioritario 2: Crecimiento integrador a través de una cooperación transfronteriza a favor de la competitividad empresarial**

La salida de la crisis económica y la reducción del desempleo pasan necesariamente por un refuerzo de la competitividad empresarial. Esto se traduce en la promoción de la actividad empresarial, así como de la creación de nuevas actividades económicas a través de la promoción del espíritu emprendedor que generen, tanto riqueza, como puestos de trabajo.

De acuerdo con todo lo anterior, este Eje se desarrolla a través del Objetivo Temático 3 (Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas) y **dos Prioridades de Inversión**:

- 3.A. **Promoción del espíritu empresarial**, en particular facilitando el aprovechamiento económico de nuevas ideas e impulsando la creación de nuevas empresas, incluyendo las incubadoras de empresas.
- 3.B. **Desarrollo e implementación de nuevos modelos empresariales para las PYME**, en particular para su internacionalización.

Todas las ayudas directas concedidas a empresas respetarán las reglas aplicables en materia de ayudas de Estado, atribuyéndose preferentemente en el marco del reglamento de minimis

### **Eje Prioritario 3: Crecimiento sostenible a través de una cooperación transfronteriza por la prevención de riesgos y la mejora de la gestión de los recursos naturales**

Las cuestiones medioambientales han sido por su naturaleza los primeros campos en los que se han empezado a desarrollar actuaciones a nivel transfronterizo, ya que los riesgos ambientales y el medioambiente no entienden de fronteras y exigen un enfoque estratégico de ambos lados de la frontera.

Por otro lado, el progresivo desarrollo económico lleva parejo una fuerte acción e impacto que tiene como consecuencia la puesta en riesgo del medioambiente. Así, en la Estrategia 2020, la UE no sólo se fija como objetivo el crecimiento inteligente sino también que el crecimiento sea sostenible.

Así pues, en este Eje se desarrolla a través de dos Objetivos Temáticos y cinco Prioridades de Inversión. El OT 5 (Promover la adaptación al cambio climático en todos los sectores) incluye la siguiente **Prioridad de Inversión**:

- 5.B. **Fomento de la inversión para abordar los riesgos específicos**, garantía de resiliencia frente a las catástrofes y desarrollo de sistemas de gestión de catástrofes.

Por su parte, el OT 6 (Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos) se desarrolla a través de las **Prioridades de Inversión**:

- 6.C. **Protección, fomento y desarrollo del patrimonio cultural y natural.**
- 6.D. **Protección y restauración de la biodiversidad, protección del suelo y fomento de los servicios de los ecosistemas**, incluyendo NATURA 2000 y las infraestructuras ecológicas.
- 6.E. **Acción para mejorar el entorno urbano, la rehabilitación de zonas industriales y la reducción de la contaminación atmosférica.**
- 6.F. **Fomento de tecnologías innovadoras para la mejora de la protección medioambiental y de la eficiencia de los recursos** en el sector de los residuos, el sector del agua, la protección del suelo o para reducir la contaminación atmosférica.

#### **Eje Prioritario 4: Mejora de la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública a través de la cooperación transfronteriza**

Afianzar estrategias transfronterizas de cooperación entre los distintos agentes que operan en el territorio es una prioridad para ambos Estados.

La cooperación transfronteriza entre entidades regionales y locales a ambos lados de la frontera hispano-portuguesa es una de la más consolidada y con más tradición en Europa. Desde la década de los 90 del siglo pasado, la cooperación transfronteriza ha experimentado en este espacio un desarrollo espectacular, dando lugar, en paralelo, a la creación de diferentes estructuras organizativas comunes, como Consorcios, Comunidades de Trabajo, Asociaciones o Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT), Euroregiones, Eurociudades, destinadas a impulsar y coordinar iniciativas concertadas desde ambos de la frontera.

Sin duda, ello ha sido posible también gracias a la creciente implicación de los distintos agentes que intervienen en el espacio transfronterizo, que está propiciando la constitución de redes y la articulación de plataformas conjuntas. Sin embargo, la cooperación transfronteriza no ha alcanzado todavía sus principales objetivos y, además, aún persisten determinadas limitaciones que frenan todo su potencial, debido a las asimetrías existentes entre las partes en los ámbitos institucionales, competenciales, funcionales y presupuestarios.



Es preciso, por tanto, consolidar la “desfronterización” de la Raya hispano-lusa, impulsando procesos de acercamiento, reencuentro y cooperación entre los distintos agentes que operan en este territorio, de forma que se avance hacia una mayor integración transfronteriza.

Por tanto, teniendo en cuenta la consolidación que se ha dado ya en materia de cooperación entre las organizaciones y entidades de la frontera de España y Portugal, el siguiente paso a tomar debe ir en la dirección hacia una integración más efectiva, materializada en la reciente unidad territorial denominada genéricamente como región transfronteriza o Euroregión.

Esta cooperación institucional debe traducirse en una mejora de la calidad de vida de los habitantes del espacio de cooperación, a través de la gestión conjunta y uso compartido de los distintos servicios públicos en los ámbitos de la salud, el empleo, el ocio y el deporte, entre otros.

Investimento realizado 2000 - 2013 Âmbito temático da cooperação transfronteiriça			
Ref	Âmbito o temático	Total	
		Investimento realizado	%
	<b>Total</b>	<b>260 639 223</b>	<b>100,0%</b>
6	Proteger o ambiente e promover a eficiência dos recursos	529 225 502	95,5%
7	Promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais redes de infraestruturas	268 151 749	38,0%
1	Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação	166 896 671	33,2%
3	Reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas	166 428 182	33,2%
2	Melhorar o acesso às tecnologias da informação e da comunicação, bem como a sua utilização e qualidade	100 657 895	6,7%
	Outros	260 639 223	17,5%

<b>OT 6, 7, 1 e 3</b>	<b>75,8%</b>
<b>ID&amp;I + PME</b>	<b>22,3%</b>

### 3. PATRIMONIO NATURAL TRANSFRONTERIZO

El Espacio de Cooperación presenta una importante riqueza paisajística, histórica, cultural y sobre todo natural que suponen unas de las ventajas más importantes que posee el territorio. Sin embargo, ese patrimonio también provoca la necesidad de aportar soluciones conjuntas de carácter transfronterizo a los peligros y riesgos que afectan precisamente a esos factores de riqueza. A este respecto cabe destacar que el Espacio de Cooperación presenta una fuerte especialización económica en actividades intensivas en recursos naturales, además de toda una serie de actividades económicas ligadas al sector de la construcción que provocan un fuerte impacto e importantes desafíos en materia de biodiversidad, calidad del suelo y ecosistemas naturales.

Es de vital importancia conservar, proteger y preservar el importante patrimonio cultural y natural existente, por su valor paisajístico y artístico, así como también fuente de recursos y factores sobre los que desarrollar estrategias de desarrollo económico local con el objeto de promover la competitividad en el conjunto del Espacio.

El potencial de recursos naturales existentes en la Raya es de gran valor y el Programa de Cooperación Transfronteriza analizado en el apartado anterior lo considera en el eje estratégico nº 2 como un pilar del desarrollo sostenible a nivel regional y local.

En cuanto al Suelo la zona fronteriza España-Portugal es predominantemente rural, con zonas intermedias en la costa y en Salamanca (según clasificación de tierras de la OCDE). Predominan las tierras arables y cultivos permanentes, pastos, bosques (dos áreas fundamentales, atlántica y mediterránea) y vegetación seminatural. Cabe mencionar la dehesa y el montado de encinas y alcornoques como ejemplo de ecosistema sostenible en las zonas de Extremadura, Alentejo y Andalucía.

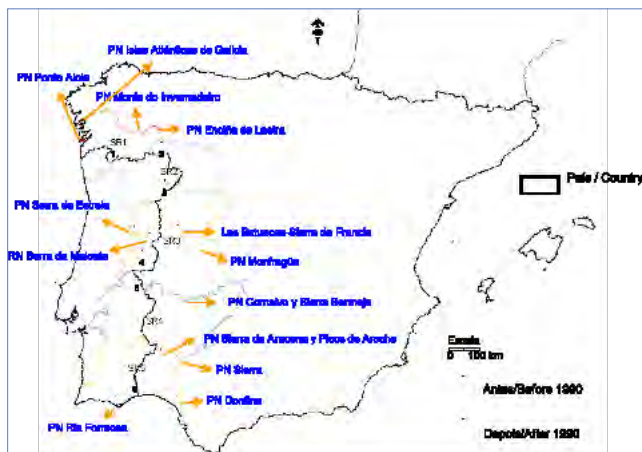
En Alentejo-Algarve-Andalucía se encuentra la Faja Pirítica Ibérica de importante concentración de sulfuros masivos, extracción de cinC, cobre, plomo y, en algunos casos, de metales preciosos como oro y plata.

Respecto al recurso **Agua**, más de la mitad del perímetro rayano (concretamente 658 kilómetros) es frontera fluvial de las cuencas internacionales de Miño/Minho, Limia/Lima, Duero/Douro, Tajo/Tejo y Guadiana. El área total de las cuencas de esos ríos es de 268.500 kilómetros cuadrados, lo que representa el 45% de la Península Ibérica, correspondiendo a un 64% continental de Portugal y un 42% del territorio de España.

### Especial referencia a la Red Natura

Actualmente la raya luso-española es un auténtico corredor ambiental con más de 1.600.000 hectáreas bajo figuras de protección, que se ven consolidadas con la Red Natura 2000. Esta Red de espacios naturales a escala comunitaria tiene el objeto contribuir a la garantía de la biodiversidad europea mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

El Mapa siguiente detalla las principales zonas protegidas situadas en la Raya Ibérica al tiempo que se destaca cuáles son las establecidas en las últimas dos décadas y cuáles en las anteriores. Esas áreas son:



Principais zonas protegidas na Raia Ibérica, 2006  
Fonte: Medeiros, 2009, p. 64





- 1. Parque Nacional Peneda -Gerês / Parque Natural Baixa Limia-Serra do Xurés.
- 2. Parque Natural de Montesinho / Parque Natural del Lago de Sanabria y Reserva Nacional de caza da Sierra de la Culebra.
- 3. Parque Natural del Duero Internacional / Parque Natural de Arribes del Duero.
- 4. Parque Natural del Tajo Internacional.
- 5. Parque Natural de la Serra de São Mamede / ZEC y ZEPA de la Serra de San Pedro.
- 6. Reserva Natural del Sapal de Castro Marim y Vila Real de Santo António / Paisaje Natural de las marismas de Isla Cristina.

Por su parte, la Tabla siguiente especifica, para cada una de las cinco áreas fronterizas, las zonas protegidas existentes.

Así, los espacios Natura 2000 superan en gran medida en el conjunto de ambos Estados miembros la media comunitaria, situación que se repite en el caso de los sitios de importancia comunitaria y, para el caso de España, también en las áreas de protección especial, como queda de manifiesto en la Tabla . De hecho, una de las

ZONAS PROTEGIDAS EN SUBREGIONES FRONTERIZAS	
ÁREAS FRONTERIZAS	ZONAS PROTEGIDAS
<b>Galicia - Norte de Portugal</b>	Parque Nacional Peneda-Gerês (P) Parque Natural Baixa Limia-Serra do Xurés (E)
<b>Norte de Portugal - Castilla y León</b>	Parque Natural de Montesinho (P) Parque Natural del Duero Internacional (P) Parque Natural del Lago de Sanabria (E) Reserva Nacional de caza da Sierra de la Culebra (E) Parque Natural Arribes del Duero (E)
<b>Región Centro y Castilla y León</b>	Parque Natural da Serra de Estrela (P) Parque Natural de Candalaria (E) Parque Natural El Rebolhar (E) Parque Natural Las Batuecas-Sierra de Francia (E) Reserva Natural da Serra da Malcata (P)
<b>Alentejo-Centro-Extremadura</b>	ZEC y ZEPA de la Sierra de San Pedro (E) Parque Nacional de Monfragüe (E) Parque Natural da Serra de São Mamede (P) Parque Natural del Tajo Internacional
<b>Alentejo-Algarve-Andalucía</b>	Parque Natural da Ria Formosa (P) Parque Natural da Serra de São Mamede (P) Parque Natural de la Sierra de Aracena y Picos de Aroche (E) Parque Natural do Vale do Guadiana (P) Paisaje Natural de las marismas de Isla Cristina (E) Reserva Natural del Sapal de Castro Marim y Vila Real de Santo António (P) Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina (P) Rocha da Pesta (P) Fonte Benémola (P)

principales riquezas de la Raya Ibérica proviene de la presencia de áreas protegidas a lo largo de toda la frontera que ha sido el origen del avance en la colaboración entre los gestores de estas zonas en los últimos años.

Tanto para Portugal, como para España, existen elaborados distintos instrumentos de planificación y ordenación de los espacios naturales y recursos ambientales. Por ejemplo: cabe destacar el protocolo de colaboración firmado entre el Parque Nacional de Peneda-Geres y el Parque Natural Baja Limia - Sierra Xurés; el protocolo de colaboración del Parque Natural del Tajo Internacional; la Agencia de Ecología Urbana del Eixo Atlántico, primera agencia de ecología transfronteriza de Europea; y se ha producido la implantación en red de las Agendas 21, única experiencia europea de implantación en red a nivel transfronterizo.

Las figuras de protección de la Red Natura 2000 (ZEP y SIC en Portugal y ZEPA y LIC en España), así como el aprovechamiento del potencial ambiental de la Raya Ibérica es complementado con la singularidad de su riqueza patrimonial, como veremos en el apartado siguiente.

ESPACIOS PROTEGIDOS EN ESPAÑA Y PORTUGAL (% SOBRE EL ÁREA NACIONAL) 2011			
	ESPAÑA	PORTUGAL	UE
Espacios Natura 2000	27,2%	20,9%	17,5%
Áreas de protección especial	19,7%	10,2%	11,7%
Sitios de importancia comunitaria (SCIs)	23,0%	17,0%	13,4%

Fuente: Red Natura 2000

Las figuras de protección de la Red Natura 2000, así como el aprovechamiento del potencial ambiental de la Raya Ibérica es complementado con la singularidad de su riqueza patrimonial, con 8 sitios considerados como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, a lo que se unen numerosos Bienes de Interés Cultural (BIC).

Los **riesgos naturales** que afectan a los territorios de frontera son ocasionados por episodios naturales, en ocasiones agravados por la acción antrópica. Entre los riesgos más importantes se encuentran los **incendios forestales**, que provocan la disminución de la cubierta vegetal natural y favorece el aumento de procesos de erosión y desertificación. Las estadísticas de incendios muestran la importante incidencia de los mismos sobre la superficie forestal en ambos Estados.

En este contexto, son necesarias acciones dirigidas a la lucha contra los riesgos naturales y el cambio climático, así como a la protección del medioambiente, con un uso más eficiente de los recursos naturales disponibles.

#### 4. PATRIMONIO CULTURAL TRANSFRONTERIZO

La situación de frontera ha supuesto para los pueblos de la Raya un activo importante para su desarrollo. La progresiva quiebra de las fronteras a partir de la integración de España y Portugal en la UE en 1986, la desaparición de las aduanas, la llegada del Mercado único en 1993, los impactos de los Fondos Estructurales Comunitarios y Programas e Iniciativas comunitarios, tales como FEDER, FEOGA, Fondo de Cohesión, INTERREG o LEADER, inician una nueva etapa para la Raya de relaciones formales, pero en muchos casos han sido las relaciones informales las que han vertebrado con mayor calado las comunidades locales fronterizas.

El espacio fronterizo cuenta con una gran riqueza patrimonial, con 8 sitios considerados como Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, a lo que se unen numerosos Bienes de Interés Cultural (BIC): iglesias, palacios, conventos, espacios urbanos, monumentos, fortalezas, castillos, etc. En la raya ibérica existe una importante red de patrimonio arqueológico, arquitectónico, cultural, paisajístico y ambiental de enorme trascendencia y potencial como elementos de desarrollo.



Los lugares considerados patrimonio mundial incluyen la región vitivinícola del Valle del Duero, lugar de arte rupestre del valle del Coa, ciudad de Salamanca, ciudad de Cáceres, monasterio real de Santa María de Guadalupe, conjunto arqueológico de Mérida, centro histórico de Évora y Elvas y el Parque Nacional de Doñana. También cabe destacar aunque no figure en el mapa el Parque Nacional de las Islas Atlánticas de Galicia, único parque nacional marítimo de España.

Estudiar y dar a conocer los valores artísticos y culturales de este Patrimonio y crear conciencia social respecto a su importancia, resulta fundamental para que el mismo actúe como elemento de identificación y de desarrollo de las poblaciones de la frontera. Estos constituyen una importante red de patrimonio arqueológico, arquitectónico, cultural, paisajístico y ambiental de enorme trascendencia y potencial como elementos de desarrollo.

La red de vías pecuarias incorpora un patrimonio intangible. Representa el espacio en el que históricamente se ha desarrollado la **actividad trashumante** y que recoge elementos culturales como saberes, folklore, gastronomía, construcciones, el propio trazado de las cañadas, la práctica del pastoreo, etc. Así, cabe destacar el recorrido transhumante de la Cañada de la Plata y la Cañada Leonesa Occidental que tiene lugar en la frontera hispano-lusa.

#### **Resumen de aspectos claves en relación con el patrimonio natural y cultural**

- La zona fronteriza España-Portugal es predominantemente rural.
- La mayor demanda de agua se debe a la agricultura de regadío. Existe un déficit en lo relativo al tratamiento de aguas residuales con una clara insuficiencia de infraestructuras.
- La presencia de áreas protegidas constituye una de las principales riquezas de la Raya Ibérica, junto con su riqueza patrimonial.
- En relación con los riesgos naturales, la mayor sensibilidad a la desertificación y a la sequía se da en el sur surgiendo los riesgos de incendios más elevados en las regiones de Centro y Norte de Portugal y en el noroeste de España.
- En relación con el cambio climático la raya fronteriza comparte la vulnerabilidad por los problemas de erosión, disponibilidad de recursos hídricos, biodiversidad y fenómenos meteorológicos extremos (particularmente en España).
- Elevado consumo de energías renovables en relación con la media de la UE.
- Se impone la necesidad de mejorar las infraestructuras ya la gestión de residuos.
- Importante patrimonio cultural y natural.

## 5. TURISMO TRANSFRONTEIRIÇO

O espaço de cooperação transfronteiriça é um território com imensa riqueza em termos de recursos naturais e património cultural. A totalidade da linha de fronteira está inserida em espaços ambientalmente protegidos e qualificados, representando 1.600.000 hectares de áreas protegidas ao longo da fronteira com diversidade e qualidade de ecossistemas naturais. 8 sítios classificados Património da Humanidade pela UNESCO e vários Bens de Interesse Cultural (BIC). catalisadores do turismo local e regional e importante atividade económica para estas regiões.

É assim um território que apresenta uma capacidade e um conjunto de valências que devidamente identificadas e estruturadas viabilizaram a curto prazo ganhos de escala na competitividade territorial transfronteiriça.

Com a exceção da faixa atlântica, o espaço de cooperação transfronteiriça território predominantemente rural que, tal como a generalidade dos territórios rurais, tem sofrido mudanças importantes nos últimos anos, em particular nas últimas duas décadas, essencialmente ligadas ao processo de modernização da agricultura e às dificuldades de adaptação dos sistemas agrícolas tradicionais ao contexto europeu e mundial. Estas mudanças conduziram a novas vagas de êxodo rural e ao envelhecimento da população local, principalmente nas zonas de interior/montanha, com risco, a médio prazo, de uma desertificação humana quase total.

Paralelamente a esta tendência, emergiram novas oportunidades induzidas pela procura dos consumidores urbanos e as expectativas da sociedade em geral (procura de produtos de qualidade, de autenticidade, de turismo em espaço rural, etc.), oferecendo, assim, possibilidades de valorização dos recursos endógenos em vias de degradação, abandono e até desaparecimento.

Acrescem as possibilidades abertas pelas novas tecnologias de informação e comunicação que tornam possível a viabilização de novas atividades em pequena escala em meio rural, cuja implementação em zonas isolada era antigamente impraticável.

Face a estas ameaças e oportunidades surge, cada vez mais, como uma necessidade a implementação de novas políticas de desenvolvimento rural adequadas a proporcionar aos atores das zonas rurais a possibilidade de se organizarem localmente, de encontrarem novas vias de revitalização e de valorização dos recursos e potencialidades locais.

Os programas de cooperação territorial europeia têm constituído de há muito o único instrumento de financeiro de suporte às políticas públicas orientadas para o desenvolvimento dos territórios transfronteiriços e para o desenvolvimento de políticas comuns de gestão partilhada de recursos e a valorização das potencialidades e de novas oportunidades, num território vasto que evidencia piores indicadores de desenvolvimento socioeconómico comparativamente com as regiões adjacentes e com os níveis médios observados em Espanha e em Portugal.

Através dos programas Interreg, no decurso do período 2000-2014 foram apoiadas importantes iniciativas conjuntas de valorização do património histórico e cultural orientadas para a sua valorização turística.



A Administração Local constitui o setor que maior participação teve neste esforço de investimento na valorização turística do território transfronteiriço e do património natural, histórico e cultural, liderança verificada em ambos os lados da fronteira.

As temáticas abordadas por este investimento podem ser sumariamente sistematizadas do seguinte modo:

- Estudos de avaliação, planeamento e programação de iniciativas
- Conceção, divulgação e operacionalização de rotas de património material e imaterial
- Valorização económica de património material e imaterial
- Difusão da cultura através de produtos turísticos.

Exemplos de temáticas cujo desenvolvimento foi apoiado através dos programas de cooperação transfronteiriça Interreg:

- Rotas do vinho da euroregião Galiza - Norte
- Terras de fronteira e vale do Douro
- Rede cénica
- Competitividade e sustentabilidade do turismo no espaço de cooperação transfronteiriço
- Desenvolvimento das Terras do Grande Lago Alqueva
- Promoção da arqueologia industrial

Investimento realizado 2000 - 2013 - Turismo					
Natureza jurídica dos promotores					
Ref	Tipologia de promotores	Investimento elegível		Parceiros	
		Valor	%	nº	%
<b>Total</b>		<b>114 977 504</b>	<b>100,0%</b>	<b>442</b>	<b>100,0%</b>
1	Administração central, incluindo desconcentrada, e Administração Regional	20 729 517	18,0%	51	11,5%
2	Administração Local, incluindo entidades por si promovidas	81 087 846	70,5%	302	68,3%
3	Universidades, instituições universitárias e centros de ID&E	2 765 853	2,4%	21	4,8%
4	Outros	10 394 289	9,0%	68	15,4%

Investimento realizado 2000 - 2013				
Turismo				
Ref	Área de cooperação	Investimento elegível		FEEI
		Valor	%	Valor
<b>Total</b>		<b>114 977 504</b>	<b>100,0%</b>	<b>85 891 539</b>
1	Galicia - Norte	26 422 771	23,0%	19 750 489
2	Castilla y Leon - Norte	11 321 867	9,8%	8 491 400
3	Castilla y Leon - Centro	7 434 574	6,5%	5 575 930
4	Extremadura - Centro -Alentejo	48 638 237	42,3%	36 478 677
5	Andaluzia - Alentejo - Algarve	21 160 056	18,4%	15 595 042

- Rede de Cidades para Implementar a Excelência Cultural, Patrimonial e Turística
- Vilas romanas transfronteiriças
- Itinerários do Baixo Guadiana
- Arte rupestre de Foz Côa a Siega Verde
- Euro-Região Termal e da Água. Rota turístico-termal
- Vias de comunicação do património
- Caminhos da Água
- Circuitos turísticos transfronteiriços
- Tejo internacional
- Fortificações transfronteiriças de Elvas e Badajoz.
- Rota europeia dos descobrimentos
- Conviver com a arte
- Vale do Minho Transfronteiriço: Destino Ecoturístico de Excelência
- Conservação e valorização do património, promoção turística e atividades económicas
- Artesanato em Nisa e Badajoz
- Promover o artesanato e os produtos tradicionais
- Dinamização económica do setor cultural
- Valorização dos recursos arqueológicos, patrimoniais e culturais
- Produtos turísticos conjuntos
- cultura castreja no Noroeste Peninsular
- Circuitos pedestres ao longo da linha fronteira
- Estratégia de promoção turística
- Promoção externa numa ótica de “marketing territorial”
- Sítios arqueológicos, paisagísticos, centros históricos de relevo, esculturas, e outras obras de arte
- Promover o património histórico-cultural do Vale do Douro
- Núcleos arqueológicos “Letreros de Nijata” e “Piedra Pinchá”
- Ecomuseu da herdade da Coitadinha
- Diversificar a oferta de produtos turísticos e aumentar o tempo de permanência dos visitantes
- Identidades locais e promoção de produtos culturais
- Dinamização e promoção dos recursos patrimoniais, culturais e das identidades locais



- Rede verde transfronteiriça de turismo da natureza
- Recuperação e promoção dos pombais tradicionais na região transfronteiriça
- Revitalização do património histórico, arquitetónico, cultural e natural através da criação de parques temáticos
- Valorização turística do património mineiro
- Rota turística das cidades amuralhadas
- Valorização da rede Galaico-Portuguesa dos Centros de Interpretação Museológica
- Reabilitação de recursos medievais para valorização turística e ambiental
- Estratégia conjunta para turismo cultural e turismo da natureza e desportivo.
- Rota da lã e vias da transumância
- Caminho português de Santiago de Compostela

## 6. BUENAS PRÁCTICAS

### En el ámbito del Patrimonio natural transfronterizo

#### Exemplos de boas práticas na valorização do património natural transfronteiriço

Tema	Nº parceiros	Custo total do projeto	Área de cooperação transfronteiriça
Observatório atlântico da costa ibérica	13	3 565 341 €	Galicia - Norte de Portugal
Desenvolvimento das terras do grande lago - Alqueva	35	12 335 031 €	Extremadura - Centro de Portugal - Alentejo
Melhorar os sistemas de prevenção e socorro de incêndios na fronteira	13	3 338 570 €	Extremadura - Centro de Portugal - Alentejo
recuperação ambiental e o desenvolvimento sustentável da Faixa Pirítica Ibérica	5	4 237 429 €	Andaluzia - Alentejo - Algarve
Reabilitar os espaços naturais comuns no Rio Minho	10	14 357 972 €	Galicia - Norte de Portugal
Recuperação e promoção dos pombais tradicionais na região transfronteiriça	8	462 036 €	Castilla y Leon - Norte de Portugal
Gestão conjunta dos recursos hídricos comuns aos municípios fronteiriços através da recuperação ambiental e paisagística dos rios	6	465 408 €	Andaluzia - Alentejo - Algarve
Articulação entre as intervenções florestais que estimulem a proteção ambiental incluindo a prevenção e combate aos incêndios florestais, com recurso a meios aéreos comuns, pontos de abastecimento de água, sistema de informação geográfica e comunicações comuns	11	3 065 333 €	Extremadura - Centro de Portugal - Alentejo
Criação de Rede de Estruturas e Equipamentos de Promoção e Preservação dos Recursos Ambientais e Naturais no Espaço Bragança – Zamora	13	5 109 455 €	Castilla y Leon - Norte de Portugal

## En el ámbito del Patrimonio cultural transfronterizo

### Exemplos de boas práticas na valorização do património cultural transfronteiriço

Tema	Nº parceiros	Custo total do projeto	Área de cooperação transfronteiriça
Promoção transfronteiriça da arqueologia industrial	2	1 200 547 €	Extremadura - Centro de Portugal - Alentejo
Cidades romanas transfronteiriças	2	651 960 €	Extremadura - Centro de Portugal - Alentejo
Valorização das fortificações fronteiriças acasteladas	2	4 728 004 €	Extremadura - Centro de Portugal - Alentejo
Conservação e valorização do património, criação de infra-estruturas culturais, do conhecimento, da promoção turística e das actividades económicas	16	3 423 942 €	Galicia - Norte de Portugal
Dinamização e promoção dos recursos patrimoniais, culturais e das identidades locais, assegurando o desenvolvimento sustentável e sua correcta valorização	2	5 013 756 €	Extremadura - Centro de Portugal - Alentejo
Valorização do património material e imaterial dos territórios como atividade geradora de valor e de bem-estar. Conceção de itinerários culturais	8	1 071 467 €	Castilla y Leon - Centro de Portugal
Restauração e reabilitação Integral de recursos medievais p/ valorização turística e ambiental	2	1 657 535 €	Castilla y Leon - Norte de Portugal
Inventário das vias romanas, limpeza e manutenção e promoção através da internet	39	3 353 141 €	Galicia - Norte de Portugal
Valorização do património cultural comum do "caminho português de Santiago"	8	1 667 162 €	Galicia - Norte de Portugal

## En el ámbito del Turismo transfronterizo

### Exemplos de boas práticas na valorização turística do património transfronteiriço

Tema	Nº parceiros	Custo total do projeto	Área de cooperação transfronteiriça
Rotas do vinho da euroregião Galicia - Norte de Portugal	4	1 443 333 €	Galicia - Norte de Portugal
Rede de cidades para implementar o nível de excelencia cultural, patrimonial e turístico	5	2 240 000 €	Extremadura - Centro de Portugal - Alentejo
Euroregião termal e da água. Centro de formação e de investigação termal e da água e rota turístico-termal	6	1 804 111 €	Galicia - Norte de Portugal
Circuito Turístico por Tierras Rayanas	30	10 983 432 €	Extremadura - Centro de Portugal - Alentejo
Território e navegabilidade do Baixo Guadiana	11	4 269 387 €	Andaluzia - Alentejo - Algarve
Caminhos da água	10	1 680 380 €	Castilla y Leon - Norte de Portugal





## 7. OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE

### 7.1. Planificación y estrategias regionales y locales existentes

La cooperación transfronteriza entre entidades regionales y locales a ambos lados de la frontera hispano-portuguesa es una de la más consolidada y con más tradición en Europa. Esta cooperación se ha intensificado de manera importante a partir de los años 90 gracias a la abolición de las fronteras, la creación del mercado único, así como a la Iniciativa INTERREG de la Comisión Europea.

Todo ello ha llevado parejo un proceso de cooperación y colaboración entre los gobiernos de España y Portugal, así como de las regiones y entidades locales a ambos lados de la frontera que se ha ido afianzando en el tiempo, llegando en la actualidad a ser una de las zonas de colaboración más consolidadas e integradas de Europa.

Durante el proceso de planificación y programación se definió una estrategia que tuvieron en cuenta las especificidades territoriales de la Raya. Para ello, en el diagnóstico socioeconómico previo se realizó un análisis particular de las áreas de cooperación que conforman el Espacio Transfronterizo.

Ese análisis ha posibilitado una mejor explotación de las posibilidades territoriales específicas de las regiones hispano-lusas y una integración territorial más eficaz: regiones diferentes pueden mostrar su competitividad en campos diferentes utilizando y aprovechando los diferentes tipos de posibilidades territoriales.

Entre las estrategias regionales transfronterizas, cabe destacar:

- **Plan de Inversiones conjuntas para la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal 2014-2020**”,
- La **“Propuesta de Estrategia y de Plan de Acción para la Cooperación Territorial Douro/Duero 2014-2020”**,
- El **“Plan Estratégico de Cooperación y Desarrollo Territorial (ZASNET 2020)”**,
- El **“Plan Estratégico de la Comunidad de Trabajo Beira Interior Norte-Provincia de Salamanca (CT BIN-SAL 2020)”**,
- La **Estrategia relativa a la Eurorregión Alentejo-Centro-Extremadura “EUROACE 2020”**
- El **“Plan de Acción de Cooperación Transfronteriza Andalucía- Algarve-Alentejo (PACT- A3)”**.

El proceso de planificación ha contado con una amplia colaboración, tanto institucional como de los principales agentes económicos y sociales de ambos lados de la frontera. Así, se han abierto canales de participación para recoger la visión de las distintas partes interesadas sobre la futura estrategia de cooperación, lo que ha permitido contrastar y poner en común las prioridades de intervención más importantes para cada entidad de cara al futuro período de programación, permitiendo mejorar la atención a los retos comunes y compartidos, en aras de una cooperación territorial más efectiva.

A tal efecto, a lo largo de la frontera existen toda una serie de estructuras transfronterizas establecidas tanto a nivel regional, como local, y en numerosos casos también entre instituciones académicas.

En el **ámbito regional** cabe destacar:

- **Comunidades de Trabajo Galicia – Norte de Portugal, de Castilla y León-Norte de Portugal, de Castilla y León-Centro de Portugal, de Alentejo-Centro-Extremadura (EUROACE), y de Alentejo-Algarve-Andalucía.**
- **Agrupación Europea de Cooperación Territorial Galicia-Norte de Portugal (AECT GNPT).**
- **EURES Transfronterizo Galicia-Norte de Portugal**
- **Gabinete de Iniciativas Transfronterizas (GIT de Castilla y León y Centro y Norte de Portugal y de Andalucía, Algarve y Alentejo.** creado en 1998 por la Junta de Castilla y León con el objeto de articular la cooperación transfronteriza entre Castilla y León y las regiones del Centro y Norte de Portugal. Se ocupa de la secretaría permanente de las Comunidades de Trabajo, apoyo y coordina proyectos en los ámbitos de cooperación transfronteriza e interregional y realiza tareas de información y difusión sobre temas de interés transfronterizo.

**A nivel local:**

- **Eixo Atlántico del Noroeste Peninsular.** Es una asociación transfronteriza de ayuntamientos de Galicia y el Norte de Portugal, creada en 1992, cuyo objetivo es la cohesión y la estructuración del sistema urbano, así como la contribución para la modernización de las ciudades mediante el desarrollo de programas en red, la cooperación, el intercambio de información y el planeamiento estratégico.
- **Asociaciones de entes locales como: Asociación do Vale do Miño Transfronterizo Asociación Ibérica de Municipios Ribereños del Duero, Asociación transfronteriza de los municipios de las tierras del Gran Lago de Alqueva, • Asociación La Raya-A Raia, Triángulo Urbano Ibérico Rayano Red de Ciudades Sostenibles (CenCyl), Consorcio Transfronterizo de Ciudades Amuralladas**
- **Comunidad de Trabajo BIN SAL, Comunidad de Trabajo Bragança – Zamora.**
- **Agrupaciones Europea de Cooperación Territorial (AECTs): del Valle do Támeqa, Chaves-Verín, Duero-Douro, ZASNET,**
- **Eurociudades: Chaves-Verín, Badajoz-Elvas y la del Guadiana.**

En el **ámbito de la Educación Superior y otros ámbitos socio-económicos** cabe destacar:

- **Conferencia de los Rectores del Suroeste Europeo (RED CRUSOE)**



- **CECOTRAN, fundada en 1998 por la Confederación de Empresarios de Pontevedra.**
- **Fundación Hispano-Portuguesa Rei Afonso Henriques**
- **Instituto Rei Afonso Henriques de Cooperação Transfronteiriza**
- **Centro de Estudios Ibéricos.**
- **Red Ibérica de Entidades Transfronterizas**, que aglutina a entidades públicas y empresariales de toda la frontera hispano-lusa.

Muchas de estas estructuras señaladas se han dotado de sus respectivos **Planes Estratégicos** en un proceso gradual, que guían las líneas de acción de las mismas. Sin embargo, no todos estos planes han sido objeto de sus respectivas evaluaciones para poder realizar una valoración justificada de eficiencia y eficacia de los proyectos e iniciativas llevados a cabo. Además en muchos casos, estas estrategias se han financiado o procuran financiarse principalmente de los fondos estructurales provenientes del POCTEP u otros programas europeos de concurrencia competitiva, a excepción efectivamente de algunas de ellas que se han propuesto implementar iniciativas con fondos de sus propios programas regionales.

La progresiva institucionalización de la cooperación hispano-lusa a través de la creación de Comunidades de Trabajo, AECTs, asociaciones de municipios, centros de estudios, etc. ha dado lugar a una compleja red de organismos e instituciones operando al mismo nivel territorial.

Otro elemento de dificultad es el **amplio carácter de sus objetivos y finalidades** que no ayudan a centrar los temas objeto de la cooperación y provocan que sus actividades y fines se solapen con los realizados por otras estructuras a raíz principalmente de las adaptaciones de las estructuras que ya existían al Tratado de Valencia y al Reglamento 1082/2006 por el que se crean las AECT que si dotan de personalidad jurídica a las mismas.

## 7.2. Proceso de programación y selección de proyectos

el Programa de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal (POCTEP) presenta algunas particularidades en los procesos de planificación, programación, y selección de operaciones que son de destacar.

La planificación territorial estratégica se ha extendido al desarrollo de nuevas formas de gobernanza territorial (multinivel e intersectorial), de la cooperación entre diferentes sectores, niveles político-administrativos y grupos de interés, con el adecuado nivel de coordinación.

En este proceso, se ha procurado que las líneas de actuación y las medidas a adoptar se adecúen también a las distintas dimensiones territoriales existentes en el espacio, áreas de cooperación, zonas urbanas y rurales, zonas marítimas, etc... De esta forma, se garantiza la oportunidad de llevar a cabo el tipo de acciones recomendadas más adecuadas en función de la realidad de cada territorio, frente a una aplicación estandarizada de medidas u opciones generales.

En este sentido el POCTEP contempla la existencia de Comités Territoriales, cuya participación en el proceso de programación y selección de operaciones garantiza que se tengan en cuenta las características diferenciales de cada área, permitiendo adicionalmente, la participación de las instituciones y organizaciones presentes en el territorio.

La organización de estos procesos contemplan los siguientes instrumentos (además de los contemplados en la normativa comunitaria)::

- El **Comité de Gestión**, que asume la responsabilidad de la propuesta de la programación a las Autoridades Nacionales y de la selección de los proyectos, informando de ello al Comité de Seguimiento y de la aplicación de los criterios de selección aprobados. El Comité de Gestión desempeñará funciones de coordinación operativa de todo el Programa al nivel de los dos Estados. Tiene como principales misiones, emitir normas de procedimientos comunes con vista a asegurar una homogeneidad en la aplicación de los criterios de selección y de organización de los procesos de candidaturas por la Secretaría Técnica y las Unidades de Coordinación Regionales..
- Los **Comités Territoriales**, que desempeñarán sus funciones en el ámbito de la respectiva Área de Cooperación Territorial(nivel regional de los dos Estados) bajo la responsabilidad de la Autoridad de Gestión y bajo la coordinación del Comité de Gestión. Entre estas competencias, fundamentalmente, realizarán el análisis y propuesta de aprobación de las candidaturas de los proyectos que se localicen o afecten a su territorio.
- **Las Unidades de Coordinación Regionales y Nacionales**, entre cuyas principales funciones están:
  - o Aplicar los criterios de selección y hacer las correspondientes valoraciones de las candidaturas presentadas en las convocatorias.
  - o Asistir al Comité Territorial en sus tareas.
  - o Ejercer como interlocutores a nivel regional.
  - o Realizar acciones de información y divulgación del Programa, asesoramiento a los beneficiarios para la preparación de las candidaturas y durante la ejecución del proyecto, seguimiento de su gestión, participación en eventos, formación de beneficiarios y visitas sobre el terreno.
- **La Secretaría Técnica**, cuyas funciones están relacionada con la gestión integral del programa y de los proyectos, estableciendo las correspondientes relaciones con las Autoridades Regionales y Nacionales, bajo la supervisión y responsabilidad de la Autoridad de Gestión.

El proceso de selección de operaciones (proyectos) incluye varios procedimientos que implican la participación de la AG, el ST, los Coordinadores Regionales / Nacionales, los Comités Territoriales y el Comité de Gestión. El gráfico que aparece a continuación ofrece un resumen del proceso:

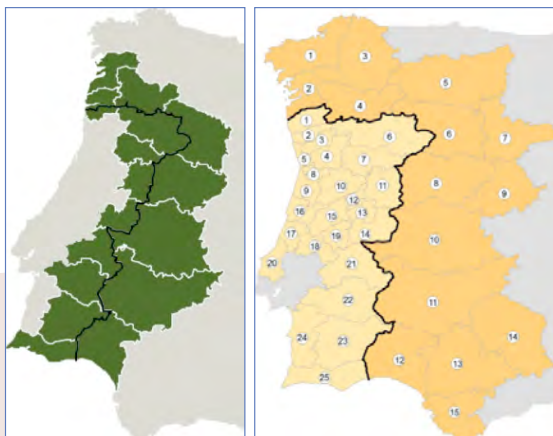
curious. This creative place exudes a sense of a 'higher purpose' - soulful places perhaps a gallery, a site of interest or religious place.



## 8. ANEXO 1 - MAPA DA ÁREA TRANSFRONTEIRIÇA

O êxito dos programas Interreg e os resultados com eles obtidos têm vindo a estimular o contínuo alargamento do espaço geográfico de elegibilidade desses programas, o que acentua a contínua diminuição de recursos financeiros do INTERREG.

O POCTEP 2007-2014 definiu o espaço de cooperação transfronteiriça como ilustra a figura seguinte, ou seja, constituída por 17 NUTS (7 do lado espanhol e 10 do lado português). Em Portugal as NUTS III da Raia Ibérica são: Minho-Lima; Cávado; Alto Trás-os-Montes; Douro; Beira Interior Norte; Beira Interior Sul; Alto Alentejo; Alentejo Central; Baixo Alentejo; Algarve. Em Espanha: Pontevedra; Ourense; Zamora;



Salamanca; Cáceres; Badajoz; Huelva. A estas NUTS III são ainda acopladas a NUTS III designadas de 'adjacentes'. Entretanto, o POCTEP 2014-2020, nos termos do artigo 3.1 do Reg (EU) 1299/2013, apresenta o espaço de cooperação transfronteiriço como constituído por 37 NUTS III:

- Ourense, Pontevedra, Zamora, Salamanca, Cáceres, Badajoz, Huelva, A Coruña, Lugo, Ávila, Leon, Valladolid, Cádiz Córdoba e Sevilla;
- Alto Minho, Cávado, Terras de Trás-os-Montes, Douro, Beiras e Serra da Estrela, Beira Baixa, Alto Alentejo, Alentejo Central, Baixo Alentejo, Algarve, Ave, Alto Tâmega, Tâmega e Sousa, Área Metropolitana do Porto, Viseu Dão-Lafões, Região de Coimbra, Médio Tejo, Região de Aveiro, Região de Leiria, Oeste e Alentejo Litoral.



Fonte: Lange da Silva, 2015, p. 116





EIXO ATLÂNTICO  
DO NOROESTE PENINSULAR

