

---

**III CONFERÊNCIA P3DT**  
**Políticas de base territorial**  
**V. N de Gaia, 1 e 2 de março de 2018**

---

**“As relações entre Portugal e Espanha e as políticas para as zona de Fronteira. Que futuro para a cooperação transfronteiriça”<sup>1</sup>**

Luís Braga da Cruz <sup>(a)</sup>

<sup>(a)</sup> luisbragacruz@gmail.com

## **1. Introdução**

Começamos por fazer uma pergunta. O que distingue a fronteira de Portugal/Espanha das outras fronteiras entre estados-membros da União Europeia?

Coloquemo-nos na perspetiva portuguesa. O facto de só termos um vizinho, enquanto a maioria dos restantes estados do centro da Europa, apresentarem facilmente uma boa meia-dúzia, é circunstância que teve reflexos, ao longo da história, na conflitualidade potencial entre estados vizinhos. Mas o aspeto mais invocado para caracterizar a nossa fronteira comum com Espanha está noutra singularidade: a de ser uma das mais extensas, estáveis e antigas da Europa. Mas também uma fronteira cujo território se foi transformando num dos mais pobres, isolados e desprotegidos da União Europeia, o que significa simultaneamente: redução de atividade económica; perda demográfica e envelhecimento da sua população; deficiente dotação em infraestruturas, equipamento e serviços; persistente falta de capacidade de regeneração social e económica.

Além disso, são 1.232 km de uma geografia não homogénea e muito desigual. Refira-se, por exemplo, que nos primeiros 100km, ao longo do troço internacional do rio Minho, entre Caminha e Melgaço, vive mais gente de um lado e do outro da fronteira do que nos restantes 92% da fronteira entre Portugal e Espanha, o que gera oportunidades de relação transfronteiriça também diferentes.

Os tratados de Zamora (1143) e de Alcañices (1297) consolidaram a nossa fronteira comum. A primeira Comissão Mista de Limites para estabilizar tal fronteira foi criada no séc. XVI. Porém, o primeiro Tratado de Limites foi celebrado a 29 de Setembro de 1864, no palácio da Ajuda, no qual se invocava, curiosamente, que se celebrava "tendo em consideração o estado de desassossego em que se encontram muitos povos situados nos confins de ambos os reinos". Se aos tratados celebrados na primeira dinastia tinha correspondido consenso a nível político, era necessário chegar à demarcação concreta com marcos físicos reconhecíveis e aceites pelas duas partes, tendo em conta a tradição local. Por isso, este tratado foi precedido de trabalhos topográficos de campo e permitiu estabilizar a fronteira, tendo sido colocados marcos fronteiriços de pedra, identificando-a com clareza nas zonas da raia seca. Simultaneamente, acordou-se a linha fronteiriça sobre os rios limítrofes, através de um regulamento anexo ao tratado.

Mas este acordo não logrou regular toda a extensão da fronteira. Com habilidade, contornou a delicada situação de Olivença e acabou por cobrir apenas o perímetro fronteiriço do rio Minho até à foz do Rio Caia. Foi já no século XX, pelo Convénio de Limites de 1926, que se conseguiu

---

<sup>1</sup> A convite.

chegar à foz do Guadiana<sup>2</sup>. O Tratado de Limites de 1864 criou uma Comissão Internacional de Limites e Bacias Hidrográficas para dar continuidade a estas questões, zelar pelo cumprimento das decisões tomadas, fiscalizar o posicionamento e manutenção dos marcos de fronteira e disponibilizar acesso público à informação recolhida e a autorização para trabalhos na linha de fronteira. Esta comissão de limites foi depois ativa na repartição de recursos hídricos comuns para fins hidroeléctricos, fixada em convénios específicos de 1927 e 1964.

As zonas fronteiriças, ao longo dos anos, foram configurando uma espécie de zonas tampão no modelo da Europa das Nações. Nelas se reproduziram sentimentos de desconfiança herdeiros da política de distanciamento imposta por dezenas de anos das ditaduras ibéricas. Os problemas demográficos foram aumentando, a falta de oportunidades cresceu e o isolamento acentuou-se. O chamado "efeito de fronteira" foi-se adensando. Diferentes normas económicas e de mercado suscitaram assimetrias que convidaram ao comércio informal e ilegal - o contrabando - e, com ele, também chegaram os comportamentos repressivos associadas. Os territórios de fronteira entre Portugal e Espanha foram, ao longo dos tempos, concentrando problemas de debilidade económica, baixa densidade demográfica, dependência de um contexto rural sem esperança, fraca estrutura urbana e uma rede de infraestruturas e equipamentos tanto mais capilar quanto mais nos aproximamos da fronteira.

A Europa, mais recentemente, foi-se tornando sensível à necessidade de estabelecer uma política de integração para as zonas de fronteira, facilitando nelas os efeitos positivos do mercado único, reduzindo o isolamento e promovendo o desenvolvimento socioeconómico. A Convenção Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteiriça de Coletividades e Autoridades Territoriais foi estabelecida pelo Conselho da Europa em Maio de 1980, com o objetivo de estabelecer as bases jurídicas gerais e comuns para o entendimento nas zonas fronteiriças, respeitando a soberania de cada país. Portugal e Espanha ratificam esta convenção, que passou a funcionar como um tratado multilateral. Como domínios de cooperação transfronteiriça eram referidos os seguintes: económico-financeiros, político administrativos, de carácter social, culturais, ambientais e ecológicos, de ordenamento do território e planeamento regional.

As primeiras iniciativas de cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha foram estabelecidas entre a Região Norte e a Galiza na segunda metade da década de 80. Fizeram-se os primeiros estudos de desenvolvimento regional conjunto, trocaram-se ideias, construiu-se uma base de conhecimento entre responsáveis da CCRN e da Xunta de Galícia e realizaram-se jornadas técnicas para avaliar oportunidades de trabalho conjunto, estudando-se o possível enquadramento destas iniciativas na doutrina estabelecida na Convenção Quadro Europeia.

Portugal e Espanha fizeram a adesão conjunta às Comunidades Europeias, em Janeiro de 1986. Com este importante gesto político, uma oportunidade se abriu para aprofundar a Cooperação Transfronteiriça. Com o Ato Único (1986), a Política de Coesão Económica e Social passa a ser um desígnio tão importante como a Construção do Mercado Único. Neste sentido, as duas referidas instâncias regionais esboçaram a primeira proposta de programa de cooperação transfronteiriça entre o Norte de Portugal e a Galiza. Este programa foi levado por Portugal à Cimeira Ibérica de 1986, em Guimarães, que decidiu aceitar o princípio, mas com a condição de ser generalizado a toda a fronteira entre Portugal e Espanha. Tal programa foi elaborado pelas duas administrações ibéricas e proposto a Bruxelas. Como reação, a Comissão Europeia acabou por propor uma iniciativa comunitária, abrangendo todas as fronteiras europeias e que ficou conhecida por programa INTERREG, cuja primeira versão incidiu no período de 1988-1993.

Entretanto, em 1990, foi criada a primeira comunidade de trabalho transfronteiriça entre a

---

<sup>2</sup> Ver Rui Aleixo, "150 anos do Tratado de Limites celebrado entre Portugal e Espanha" in "Documentos e Efemérides", acessível no sítio eletrónico do Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Galiza e o Norte de Portugal, havendo o cuidado de definir as suas regras de funcionamento, e passaram a realizar-se encontros regulares periódicos entre as duas administrações, elegendo-se os domínios de cooperação a abranger.

Com a aprovação do Tratado de Maastricht (1992) consolidou-se a oportunidade para desenvolver a cooperação territorial europeia, na qual se integra a cooperação transfronteiriça: abrem-se as fronteiras internas, para reforçar a mobilidade entre estados-membros, para reduzir os fracos indicadores socioeconómicos e demográficos das regiões fronteiriças e para melhorar a coesão interna nas suas três dimensões:

- Económica - com o intuito de reduzir assimetrias ao nível do PIB/capita;
- Social - para reduzir desigualdades em matéria de desemprego, acesso à instrução e em termos demográficos;
- Territorial - segundo os objetivos do EDEC (Esquema para o Desenvolvimento Espacial Comunitário), com o propósito de desenvolver sistemas urbanos sustentáveis e policêntricos, com o equilíbrio entre zonas urbanas e rurais, garantir igualdade de acesso a infraestruturas e ao conhecimento, desenvolver uma gestão prudente do património natural e cultural.

A política de estímulo à cooperação territorial passou então a ser estruturada em três dimensões, embora com uma repartição financeira desigual: transfronteiriça (74%), transnacional (21%) e interregional (5%).

Entretanto, os resultados dos programas INTERREG foram considerados muito positivos e a Comissão Europeia garantiu a sua continuidade ao longo de 30 anos. Assim tivemos sucessivamente várias edições: INTERREG I - 1988-1993; INTERREG II - 1994-1999; INTERREG III - 2000-2006; INTERREG IV - 2007-2013 e INTERREG V (POCTEP) - 2014-2020. Para efeito de aplicação do INTERREG, a zona de fronteira Portugal-Espanha envolveu 10 NUTs III portuguesas (50.200 km<sup>2</sup>) e 7 NUTs III espanholas (86.440 km<sup>2</sup>). A repartição de recursos entre os dois países acompanhou sensivelmente a proporção das superfícies dos territórios abrangidos, com o valor do investimento global envolvido nestas cinco versões do programa INTERREG a atingir os 2.146 milhões de euros<sup>3</sup>.

Houve áreas em que a cooperação transfronteiriça registou assinaláveis avanços, em especial onde ela era mais óbvia: na zona ribeirinha do rio Minho, na envolvente da Albufeira do Alqueva e nos três eixos urbanos Chaves-Verin, Badajoz-Elvas e Aiamonte-Vila Real de Santo António. São bons exemplos de espaços onde se atenuou o efeito barreira da fronteira política e onde é visível o contributo dado para a aproximação dos cidadãos. Há mesmo casos em que foram feitas experiências de gestão partilhada de recursos disponíveis (serviços de bombeiros, acesso a equipamentos desportivo e transportes públicos), com resultados muito positivos.

## **2. A Convenção de Valência**

Em Novembro de 2002, os dois governos ibéricos decidiram estabelecer um tratado para regular a cooperação transfronteiriça, de forma a promover e regular juridicamente a cooperação entre instâncias e entidades territoriais portuguesas e espanholas. Ficou conhecido por Convenção de Valência.

Após 15 anos, procurando avaliar o seu impacto real, podemos dizer que esta convenção não terá sido muito ambiciosa. Pretendia regular as iniciativas comunitárias de cooperação (na altura, o INTERREG III), para aproveitar bem os recursos financeiros disponíveis e maximizar os seus impactos. Apesar de, na opinião de alguns agentes, configurar uma intenção mais

---

<sup>3</sup> José Santos Soeiro e outros, "Para um novo acordo de cooperação transfronteiriça entre Espanha e Portugal - Para uma nova Convenção de Valencia", Edição da RIET - Rede ibérica de entidades Transfronteiriças, Huelva, 2017, p.29.

fiscalizadora e de controle, temos de considerar que se tratou de uma iniciativa com aspetos positivos, dado ter contribuído para esbater alguns elementos de desconfiança institucional ao nível das administrações regionais e locais. Todavia, a dinâmica de cooperação entretanto verificada na sociedade civil e nas organizações entretanto criadas foi de tal forma significativa que depressa evidenciaram o desajustamento da referida convenção para dar resposta às questões que a realidade levantava. Por isso, várias instituições têm vindo a defender a necessidade de revisão daquele acordo, reclamando que seja agora mais orientado para o cidadão e para a solução prática dos seus problemas.

As três primeiras edições do INTERREG, até 2007, permitiram que tivessem sido celebrados 56 acordos de cooperação transfronteiriça, os quais previam a criação de novas entidades. Em 2014, aquando da preparação da quinta edição do INTERREG, foi reconhecida a existência formal, ao abrigo da Convenção de Valência e dos regulamentos europeus, de 33 entidades orientadas para este tipo de cooperação, de diferentes tipologias e por iniciativa de promotores de carácter local, regional e nacional. Tudo revela que a resposta na fronteira de Portugal - Espanha foi excelente e que esta está agora mais bem organizada<sup>4</sup>. Mas, apesar do que fica referido, justifica-se reclamar uma amplificação de efeitos e um enquadramento jurídico e administrativo mais ambicioso, com revisão da Convenção de Valência. Como objetivo concreto e final, reconhece-se ser necessário que uma nova convenção seja realizada para que o nosso espaço de cooperação transfronteiriça se aproxime dos indicadores socioeconómicos dos territórios adjacentes e das respetivas médias nacionais.

Uma das entidades mais ativas na identificação dos problemas da zona de fronteira é a RIET (Rede Ibérica de Entidades Transfronteiriças). Criada em 2009, já ao abrigo do Tratado de Valência, incorpora 23 entidades, entre associações de municípios, entidades criadas especificamente para a cooperação transfronteiriça, associações empresariais, universidades, bem como outras organizações de base local interessadas nos problemas das populações raianas. A RIET tem sido muito aplicada na demonstração da necessidade de rever aquele tratado, nomeadamente, elaborou um estudo que apresentou às autoridades portuguesas e espanholas, tanto nacionais como regionais, sobre como pode ser crítico para o futuro da cooperação transfronteiriça a revisão daquele quadro regulatório<sup>5</sup>. O documento faz uma análise muito interessante sobre a cooperação transfronteiriça e sobre o impacto das políticas públicas para a zona de fronteira, em especial do programa INTERREG nas suas sucessivas edições, bem como o efeito da Convenção de Valência na densificação institucional. Refletindo sobre o futuro da cooperação, revela como é urgente a sua revisão, instituindo um quadro normativo que sirva de fonte jurídica para enquadrar as entidades que operam nos dois territórios com propósitos comuns.

Até aqui, as entidades, empresas, ou instituições de carácter associativo, com personalidade jurídica, ou são portuguesas ou são espanholas, tendo de se submeter ao quadro legal do respetivo país. Ora, há uma dimensão transnacional nas relações jurídicas destes organismos que é necessário valorizar e não complexizar, com o fundamento que o mais eficiente apoio à população deve prevalecer como o mais relevante, permitindo que a força jurídica que obriga estas organizações transnacionais emane do próprio convénio e não, por remissão, da lei interna de cada país.

Esta fonte de direito tem de ser flexível para poder ser motor de cooperação transfronteiriça e não um fator condicionante adicional. Digamos que o que está em causa é alterar um dos princípios em que se baseou o tratado de Valência - o princípio da territorialidade - que empurra o agente transfronteiriço para o direito público pré-existente no outro país e para a sua

---

<sup>4</sup> Obra citada, p.34

<sup>5</sup> Obra citada.

fiscalidade, quando atravessa a fronteira. Ora isto tem provocado complexidade, burocracia e ineficácia, não favorecendo a desejada maior flexibilidade.

O que está em causa é favorecer o surgimento de novas figuras orientadas para a cooperação transfronteiriça, definindo regras gerais de organização e funcionamento para as entidades dotadas de personalidade jurídica e habilitando-as a uma efetiva atuação transfronteiriça. Ou seja, outorgar a um organismo de cooperação transfronteiriça poder para praticar atos administrativos fundamentados pelo direito português, mas com aplicação em território espanhol. E também o contrário.

No que diz respeito aos AECT (Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial), um regulamento europeu<sup>6</sup> conferiu-lhes personalidade jurídica, como instituições que visam a cooperação transfronteiriça e pretendem fazer a gestão única de iniciativas. Ao longo destes anos foram criadas 57 AECT na União Europeia, quatro das quais em Portugal. Porém, à expectativa inicialmente criada, seguiu-se uma perceção das limitações e das condicionantes ao seu funcionamento supranacional que os regulamentos europeus não conseguiram superar. Também se defende que, para maior eficácia, se institucionalizem Cimeiras Ibéricas com agendas dedicadas especificamente à cooperação transfronteiriça e que a Comissão Mista Luso-Espanhola para a Cooperação Transfronteiriça seja incumbida do acompanhamento dos dossiers de cooperação transfronteiriça entre cimeiras e que disponham de um secretariado técnico permanente.

Quanto às seis comunidades de trabalho existentes entre as cinco áreas tradicionais de cooperação regionais - Galiza/Norte, Norte/Castilla y León, Castilla y León/Centro, Extremadura/Centro/Alentejo, Andaluzia/Alentejo/Algarve - admite-se que pudessem com vantagem evoluir para órgãos de acompanhamento das políticas de cooperação transfronteiriça, a nível regional. Finalmente, recomenda-se a redefinição do espaço de cooperação transfronteiriça para efeito de aplicação de medidas de política, tendo em conta a dinâmica dos últimos 30 anos e não esquecendo que as diferentes tipologias de cooperação transfronteiriça podem reclamar distintas delimitações territoriais.

### **3. Referências**

Rui Aleixo, "150 anos do Tratado de Limites celebrado entre Portugal e Espanha" in "Documentos e Efemérides", acessível no sítio eletrónico do Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

José Santos Soeiro e outros, "Para um novo acordo de cooperação transfronteiriça entre Espanha e Portugal - Para uma nova Convenção de Valencia", Edição da RIET - Rede ibérica de entidades Transfronteiriças, Huelva, 2017, p.29.

---

<sup>6</sup> Regulamento (CE) 1082/2006, transposto, em Portugal, pelo DL 376/2007 e, em Espanha, pelo Real Decreto 37/2008. Foi actualizado pelo Regulamento (UE) 1302/2013, "para facilitar a constituição e funcionamento" destes agrupamentos e "propor a clarificação de certas disposições em vigor".