

GEOGRAFÍA SOCIAL

Permanencias, cambios
y escenarios futuros

EDICIÓN A CARGO DE

Juan M. Trillo Santamaría

Lucrezia Lopez

Rubén C. Lois González

GEOGRAFÍA SOCIAL

Permanencias, cambios y escenarios futuros

Editado por:

JUAN M. TRILLO SANTAMARÍA

LUCREZIA LOPEZ

RUBÉN C. LOIS GONZÁLEZ

Geografía social: permanencias, cambios y escenarios futuros / Editado por Juan M. Trillo Santamaría, Lucrezia Lopez y Rubén C. Lois González — Madrid: Asociación Española de Geografía; Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, Grupo de Análise Territorial (ANTE) GI-1871, 2022.

ISBN: 978-84-124962-0-8

1. Geografía social. I. Trillo Santamaría, Juan M., ed. lit. II. Lopez, Lucrezia, ed. lit. III. Lois González, Rubén C., ed. lit. IV. Asociación Española de Geografía, ed. V. Universidade de Santiago de Compostela, Grupo de Análise Territorial (ANTE) GI-1871, ed. VI. Título.

911.3:316 Geografía social

© Asociación Española de Geografía, 2022

Editores científicos

Juan M. Trillo Santamaría, Lucrezia Lopez
y Rubén C. Lois González

Publicado por

Grupo de Análise Territorial (ANTE) GI-1871
Instituto Universitario de Estudos e Desenvolvemento de Galicia
Universidade de Santiago de Compostela (Campus Sur)
15782 Santiago de Compostela
<https://www.usc.gal/ante>

Impresión

Campus na Nube

DL: M-25212-2022

ISBN: 978-84-124962-0-8

DOI: <https://doi.org/10.21138/pg.2022.lc>

ÍNDICE

Préface	11
<i>Robert Hérin</i>	
Introducción	13
<i>Juan M. Trillo Santamaría, Lucrezia Lopez y Rubén C. Lois González</i>	
I. Dos reflexiones iniciales sobre la Geografía social italiana y española	
1. L'alba e l'eclissi della Geografia sociale in Italia.....	27
<i>Claudio Cerreti</i>	
2. ¿Una oportunidad perdida de geografía social? Geografía y sociología en España 1960-1980.....	41
<i>Josefina Gómez Mendoza</i>	
II. La Geografía social en los entornos urbanos: la ciudad como permanente escenario de múltiples apropiaciones, lecturas y conflictos	
3. Nel segno della gentrification: un possibile quadro interpretativo per l'analisi di quartieri «in transizione»	69
<i>Camilla Giantomaso</i>	
4. Sopravvivere in tempo di crisi. Il cohousing	77
<i>Marisa Malvasi</i>	
5. Ripensare i centri storici. Prospettive di ricerca a partire dall'esperienza dell'Urban Innovation Lab a Firenze.....	97
<i>Mirella Loda, Matteo Puttilli</i>	
6. Il rione Esquilino e il capitale associativo territoriale nei percorsi partecipativi e nei processi di micro-governance	109
<i>Mattia Tebourski</i>	
7. Non-Representational Testaccio	123
<i>Daniele Pasqualetti</i>	
8. Niveles de formalidad. Algunas reflexiones sobre las presentaciones artísticas en espacios públicos	139
<i>Giulia Oddi</i>	
9. Enfoques en el estudio de la segregación de las clases altas en la ciudad contemporánea.....	153
<i>Elia Canosa Zamora y Ángela García Carballo</i>	

10. Ciudades para vivir vs. Ciudades para visitar. El turismo como factor de segregación urbana 167
Carmen Mínguez, Asunción Blanco-Romero y Alfonso Fernández-Tabales

11. Laboratorio de gobernanza transfronteriza. Agenda Urbana para la Eurociudad del Guadiana (Portugal-España)..... 179
Jesús Felicidades García, María de los Ángeles Piñeiro Antelo y Francisco J. Pazos García

III. La Geografía social es también rural: de las áreas de interior a los espacios naturales protegidos

12. Las áreas de interior en Italia: revisión y análisis de su aproximación en las últimas décadas 195
Antonietta Ivona y Lucrezia Lopez

13. Géographies sociales pour les « zones intérieures ». Des confins qui territorialisent : le cas des Sicani (Sicile)..... 205
Francesca Sabatini

14. La agricultura social, una actividad del ámbito de la Geografía Social. Cataluña como referencia 219
Antoni F. Tulla Pujol y Ana Vera Martín

15. El espacio geográfico bajo el prisma de la geografía social: las reservas de la biosfera entre saber y poder 235
Ana González-Besteiro y Raúl Romero-Calcerrada

16. Monte Pindo, ¿el parque natural «deseado» —aunque «imposible»— en Galicia? Una lectura desde la Geografía social 253
Luis Martín Agrelo Janza y Juan M. Trillo Santamaría

IV. La Geografía social de la inmigración: al encuentro de los/as Otros/as

17. Teoría y praxis del diálogo social con inmigrantes en la Andalucía actual 267
Carmen Indrani, Juan F. Ojeda, Álvaro Rodríguez, Edileny Tomé y F. José Torres

18. Movilidades diferenciadas en la nueva emigración española a Europa 283
Alberto Capote Lama y Belén Fernández Suárez

19. Reflexiones en torno a la geografía y la interculturalidad..... 299
Salvador Beato Bergua y Noelia Bueno Gómez

20. Oltre il «qui» e l'«altrove». *Narrative Turn* e sguardo cosmopolita come orizzonte di studio delle territorialità migranti..... 311
Gianluca Gaias y Raffaele Cattedra

V. Otras propuestas para la Geografía social: turismo, economía civil y cooperación al desarrollo

21. Geografía Social del Turismo. Una mirada crítica a la racionalidad geográfica en el campo de estudios del turismo en España..... 329
Alfonso Fernández-Arroyo López-Manzanares

22. Viaggio nei luoghi dell'Economia Civile 343
Mariateresa Gattullo

23. Fronteras en América Latina. La Geografía (Geometrías, Redes y Cooperación) para el Desarrollo Humano 359
José Carpio Martín

Epílogo

24. Geografía social: un camino abierto. Algunas consideraciones finales 373
Isabelle Dumont

11. Laboratorio de gobernanza transfronteriza. Agenda Urbana para la Eurociudad del Guadiana (Portugal-España)

Jesús Felicidades García
Universidad de Huelva
jesusfe@uhu.es

María de los Ángeles Piñeiro Antelo
Universidad de Santiago de Compostela
manxeles.pineiro@usc.es

Francisco J. Pazos García
Instituto de Desarrollo Local, G. I.
franpazosg@gmail.com

1. Introducción

El desarrollo urbano sostenible está en el centro de la Política Regional de la UE. Las ciudades deben desarrollar respuestas locales a algunos de los problemas sociales y medioambientales más acuciantes a los que se enfrenta Europa. Estas respuestas están siguiendo las directrices de la Agenda 2030 (especialmente el ODS 11: ciudades y comunidades sostenibles) y del Desarrollo Local Participativo (conocido también por las siglas en inglés CCLD, Community-Led Local Development) (Pollermann, Raue y Schnaut, 2014; Servillo y De Bruijn, 2018), ya experimentado en espacios rurales y costeros con el programa LEADER y el Eje 4 del Fondo Europeo de la Pesca (FEP). Desde 2014, también ha comenzado a aplicarse en el ámbito local de la cooperación transfronteriza. Existe consenso en la literatura en que cuando la Política Regional introdujo el desarrollo local como paradigma del desarrollo territorial, potenció sus dimensiones de gobernanza, innovación y ordenación del territorio (Böhme et al., 2015; Medeiros, 2019), logrando una mayor participación e inclusión y una mejor coordinación de acciones y toma de decisiones (Dax y Oedl-Wieser, 2016; Piñeiro-Antelo, Felicidades-García y Lois-González, 2019).

En el escenario de las ciudades y áreas urbanas a describir, la innovación ha consistido en sumar a la ecuación del CLLD la Agenda Urbana Europea como nuevo instrumento de planificación territorial integrado y multisectorial. Promulgada en mayo de 2016 a partir del Pacto de Ámsterdam ([CE], 2017a, 2019), la Agenda Urbana no es el primer documento de este tipo a escala europea —podrían mencionarse la Estrategia Territorial Europea (1999), La Carta de Leipzig (2007) o la Agenda Territorial Europea (2007, 2011)—. Sin embargo, su aplicación puede diferir, ya que introduce el «enfoque asociativo» como un nuevo método de trabajo que especifica, a diferencia de los grupos de acción de desarrollo rural, reglas claras de participación, temas prioritarios, métodos de trabajo y resultados esperados, lo que puede garantizar la creación de vínculos entre las políticas europeas y los actores a diferentes escalas espaciales y participativas, desde el nivel europeo hasta

el local. Esto afianza a las ciudades como nuevos actores en el debate político europeo, lo que también permite vincular la Agenda Urbana a la creciente importancia de la gobernanza transfronteriza en la política urbana, evidenciando su capacidad de anclaje con el amplio abanico de actores de los diversos territorios, incluidas las áreas de frontera y las ciudades pequeñas. En este sentido, la Agenda Urbana puede entenderse como un ejemplo de la evolución hacia una planificación territorial y un desarrollo urbano europeo «blandos» (Purkarthofer, 2019), así como la creación de *soft spaces* (Paasi y Zimmerbauer, 2016) (euroregiones, eurociudades), como sigue promoviendo la Comisión Europea a través del programa Interreg.

La «condición fronteriza», lo que hace únicas a las fronteras, implica modos particulares y valiosos de observación y de coordinación y, a su vez, un escenario específico para la gobernanza urbana transfronteriza, pero sin borrar la lógica interna de la gobernanza anterior a cada lado de la frontera. Esto significa que la Agenda Urbana y la gobernanza transfronteriza pretenden ser un lugar de «tensión» e integración de políticas y actividades, tanto urbanas, como rurales y costeras. Esta tensión contribuye a la complejidad de la gobernanza en la frontera, en su naturaleza de lugar de intenso contacto e interacción entre grupos de personas, ecosistemas, flujos comerciales, etc. Son estas dinámicas las que definen particularmente el paisaje fronterizo hispano-portugués en el Bajo Guadiana, especialmente la clara separación de los diferentes modos de organización y toma de decisiones, desafiados por los desequilibrios territoriales y las materialidades cambiantes en términos económicos, ambientales y socioculturales, así como los mecanismos de gobernanza a menudo distantes, desenfocados o poco aplicados en la frontera.

Esta situación anima a reflexionar sobre la gobernanza transfronteriza y sus futuros retos desde la perspectiva del CLLD urbano. Por ello, este trabajo pretende evaluar los desafíos de la gobernanza «en marcha», con referencia a las condiciones transfronterizas y las posibilidades de la Agenda Urbana a través del estudio de caso de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) Eurociudad del Guadiana. En este sentido, la Eurociudad surge como una fórmula innovadora de geografía aplicada, como un laboratorio de gobernanza transfronteriza que adapta el esquema organizativo inicial de la AECT de una agrupación restringida a las autoridades locales de tres municipios, a una asociación ampliada de múltiples partes interesadas y participación extendida pública-privada. Desde el punto de vista espacial, el reto de la Eurociudad es cohesionar un espacio transfronterizo que responda a los fundamentos socio-territoriales costeros y rurales, diseñado a partir de lógicas urbanas. El análisis de los problemas (desequilibrios sociales y territoriales), los riesgos (adaptación al cambio climático, impacto de la pandemia de la Covid-19) y las potencialidades (medio ambiente, turismo, economía circular, innovación social, patrimonio cultural) son actividades comunes de la planificación estratégica y algunos de los factores críticos de éxito de las eurociudades de la Península Ibérica (Jurado Almonte, Pazos-García y Castanho, 2020). La Agenda Urbana transfronteriza propone a la Eurociudad como motor de la región en estos términos, pero

sobre todo pretende ser el escenario adecuado para consolidar un proyecto constructivo de territorio transfronterizo.

Específicamente, las preguntas de investigación planteadas en este trabajo son las siguientes:

- ¿Cuáles son los componentes clave del marco CLLD urbano transfronterizo?
- ¿Cómo se han aplicado en la Eurociudad del Guadiana?
- ¿Qué avances implica la Agenda Urbana en el proceso identificado de regionalización transfronteriza («transfronterización») (Perkmann, 2003)?

Nuestra hipótesis es que la aplicación del esquema CLLD-Agenda Urbana es una fórmula de cooperación transfronteriza que posibilita la construcción de nuevos territorios a escala local y urbana. Este enfoque proporciona una visión socioterritorial evolutiva, estratégica, innovadora y compartida, expresión de la voluntad colectiva de crear nuevos espacios, nuevas escalas de organización y nuevos horizontes de acción para el desarrollo urbano sostenible como objetivo a largo plazo.

2. Gobernanza y desarrollo local en la frontera: Eurociudad y Agenda Urbana

El análisis territorial y socioespacial de las fronteras a escala local, y por tanto de cómo afectan a la vida cotidiana de las personas, ha ido ganando terreno. A finales del siglo XX, los socios del proyecto europeo diseñaron una Europa sin fronteras interiores, unificando el mercado y eliminando los obstáculos fiscales y de movilidad. Ya en 1974, Paul Claval indicaba que la transformación del papel y la profundidad conceptual de las fronteras europeas presagiaba una intensa alteración del conjunto de los comportamientos y de la organización territoriales, preguntándose si «estamos en vísperas de una nueva geografía de enclaves, de zonas discontinuas y de espacios que se compenetrán» (Claval, 1974: 21). Las ciudades y las regiones urbanas europeas, incluidas las pequeñas y medianas, se enfrentan al reto de alcanzar la prosperidad y la sostenibilidad, de hacer frente a los retos energéticos u obtener la calidad medioambiental. Para ello, deben mirar más allá de las fronteras administrativas y centrarse en las regiones funcionales, en su integración en un modelo de desarrollo territorial policéntrico y equilibrado en sentido amplio, a nivel transfronterizo (CE, 2011). Esto confirma el giro definitivo hacia el enfoque espacial de la política europea (Davoudi y Strange 2009), la influencia en los debates del espacio relacional y la aparición de nuevos espacios regionales que atraviesan el mapa que prevaleció durante gran parte del siglo XX (Harrison y Growe, 2014).

Las regiones transfronterizas, incluidas las eurociudades, según la UE y la literatura relevante, se caracterizan por sus rasgos homogéneos y sus interdependencias funcionales, pues de lo contrario no sería necesaria la cooperación transfronteriza (Perkmann, 2007). Algunos de estos espacios se ajustan bien a rasgos geográficos (espacios urbanizados o cuencas hidrológicas), pero otros no. Mientras que algunos, como las regiones urbanas, parecen existir a priori de su institucionalización, otros espacios pueden no surgir hasta que los actores que proyectan gestionarlos establecen sus límites territoriales (Nelles y Walther, 2011). Esto sugiere que existe

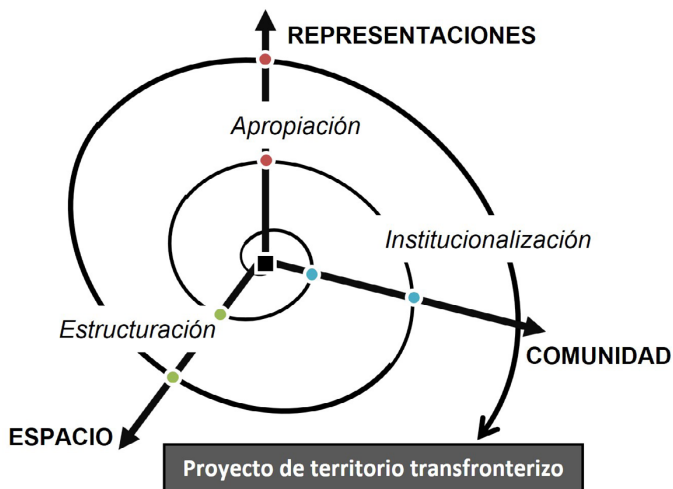
un vínculo nuclear entre la cooperación transfronteriza y la región transfronteriza. Los espacios transfronterizos además añaden, en términos de nuevos lugares de acción e intervención, la cuestión de cómo deben gobernarse (Perkmann y Sum, 2002).

La cooperación territorial europea ha revelado una considerable movilización del potencial de las ciudades allí donde se ha aplicado (CE, 2020). Su integración ordinaria en las estrategias de desarrollo nacionales, regionales y locales está asociada a la convergencia entre las regiones funcionales y el desarrollo local, donde las ciudades aplican enfoques integrados de gobernanza multinivel, con la participación de las autoridades locales y regionales, los sectores estratégicos y los grupos sociales. El despliegue de nuevos documentos de planificación estratégica del territorio (como la Agenda Urbana) contribuye también a reafirmar las fronteras como laboratorios de la integración europea (CE, 2017b), y a repensar la espacialidad de la ordenación del territorio y la territorialidad a la que aspira la UE desde los conceptos de *«soft planning»* y *«soft space»* (Walsh et al., 2012; Oliveira, 2017). La dimensión de la gobernanza en términos de políticas *«place-based»* significa que el objeto es el territorio, y que el objetivo es regular, gobernar, gestionar las dinámicas territoriales mediante el pilotaje de una multiplicidad de actores (Davoudi et al., 2008; Böhme et al., 2015). También implica que estos espacios blandos, a veces de límites difusos, se entienden como unidades dotadas de cierto grado de deliberada capacidad estratégica sobre la base de determinados acuerdos políticos y organizativos (Allmendinger y Haughton, 2009, Walsh et al., 2012). Esta noción debería adoptar la forma de grupos de acción local público-privados representativos de la comunidad, encargados de preparar e implementar las estrategias de desarrollo local, de definir las zonas geográficas de intervención y, en definitiva, de favorecer la integración de los tres elementos clave del CLLD, es decir, el espacio, la asociación y la estrategia (CE, 2014).

En este contexto, la Agenda Urbana se presenta como una herramienta que rompe con las rigideces de los planes normativos y las escalas formales asociadas. Al respecto, la Agenda Urbana mejora la comprensión de cómo la ordenación del territorio de la UE se abre paso en los sistemas nacionales de planificación a través de la coordinación, la cooperación y el aprendizaje mutuo (CE 2017a; Purkarthofer, 2019). La gobernanza emerge así como uno de los principales determinantes del desarrollo territorial equilibrado y sostenible (Stead, 2014), con capacidad para movilizar el potencial endógeno en un nuevo marco de relaciones sociales y políticas (Ward et al., 2005). Su vínculo con el territorio se explicaría en la medida en que este se construye en gobernanza y ambos se retroalimentan. Así, en términos espacio-temporales, territorio y gobernanza son codependientes (Piñeiro-Antelo, Felicidades-García y O’Keeffe, 2020). En el desarrollo local, el enfoque de la teoría de la gobernanza evolutiva (EGT por sus siglas en inglés) sugiere que las configuraciones espaciales, sus nuevas formas de planificación y gobernanza podrían definirse de forma intencionadamente abierta, en el sentido

de que pueden modificarse y (re)diseñarse para reflejar los diferentes intereses y retos.

Figura 1. Dimensiones de la «transfronterización» a lo largo del tiempo. Fuente: los autores.



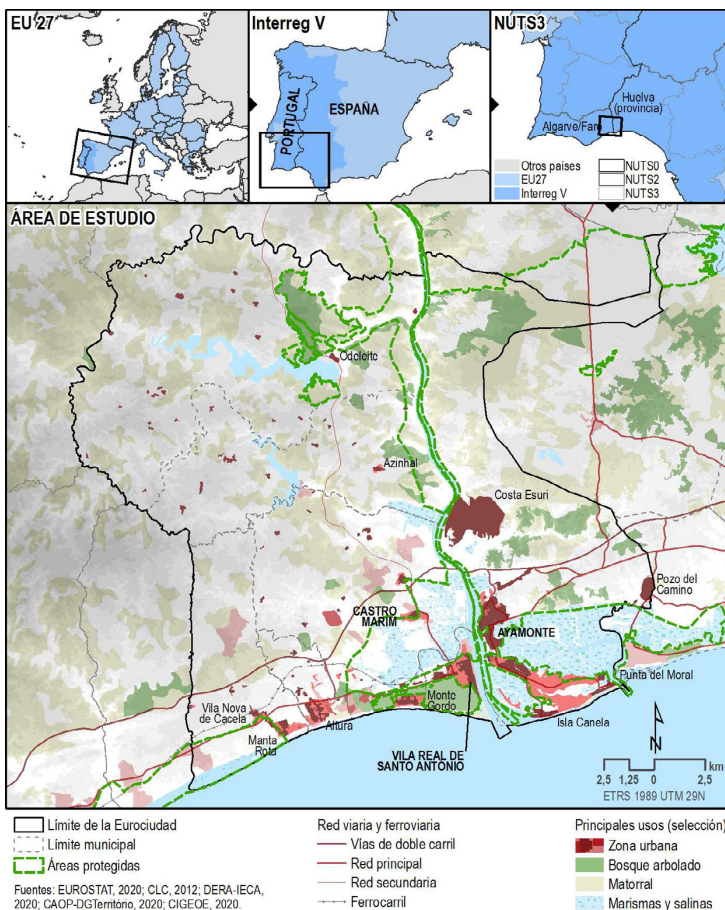
El proyecto constructivo de región transfronteriza (Figura 1) requiere la puesta en marcha de un proceso evolutivo que abarque las tres dimensiones de la «transfronterización»: el espacio (escalas y su articulación), los actores (instituciones de gobernanza) y las representaciones transfronterizas (identidades y discursos) (Perkmann, 2003, 2007). El proyecto permite observar la interacción e interdependencia de estas dimensiones en el espacio a lo largo del tiempo, lo que contribuye activamente a los procesos de estructuración, apropiación e institucionalización existentes en la región transfronteriza. El esquema propuesto aporta una visión socioterritorial estratégica, innovadora y compartida, expresión de la voluntad colectiva de construir nuevas escalas de organización territorial, crear nuevos proyectos y consolidar nuevas instituciones.

3. Metodología y ámbito de actuación

En el tramo de la frontera ibérica del Bajo Guadiana, entre la comunidad autónoma de Andalucía y Portugal, se superponen espacios transfronterizos de geometría variable (Jurado Almonte, Márquez Domínguez y Felicidades-García, 2017). La Eurociudad del Guadiana (Figura 2), nacida en 2013 y convertida en AECT en 2018, convive desde 2010 con la Euroregión Alentejo-Algarve-Andalucía (EUROAAA), tras varias generaciones de proyectos de cooperación INTERREG.

Figura 2. Eurociudad del Guadiana en su contexto territorial.

Fuente: los autores.



La Eurociudad del Guadiana está formada por los municipios de Ayamonte, Castro Marim y Vila Real de Santo António, y reúne a 46.000 habitantes en casi 505 km² (90 hab./km²) y 26 km lineales de frontera. Los tres centros urbanos, que llevan el nombre de sus municipios, concentran a más de 31.000 personas, pero existen otros núcleos secundarios con una población entre 2 y 4 mil habitantes cada uno (Altura, Vila Nova de Cacela y Monte Gordo), todos en la orla costera.

Las principales actividades económicas pertenecen al sector servicios (comercio urbano y turismo litoral), y al sector primario, con agricultura de regadío y un sistema agroalimentario globalizado, junto a la presencia de acuicultura marina y de pesca artesanal, y de su industria conservera asociada, antaño floreciente. Su evolución espacial como corredor funcional que une los centros urbanos principales recibió su impulso definitivo en 1991 con el puente internacional sobre el río Guadiana, única conexión terrestre de su estuario, que favorece su prolongación por Andalu-

cía y el Algarve para conectar las ciudades de Huelva y Faro, e integrarse finalmente en el eje de transporte Sevilla-Lisboa. Aunque la frontera se muestra desenfocada en el inmenso territorio de la EUROAAA (más grande y poblada que el Portugal continental), sin duda la Eurociudad del Guadiana es la entidad transfronteriza con mayor legitimidad entre los municipios de la frontera para llevar a cabo estrategias de desarrollo local participativo (González Gómez, Domínguez-Gómez y Pinto, 2019). En el momento actual, la Eurociudad está preparando el documento de la Agenda Urbana en el marco del proyecto EuroGuadiana 2020 (INTERREG VA España-Portugal), financiado con una ayuda del FEDER de 805.496,25 € (1.073.995 € en total).

El planteamiento teórico aplicado al documento deriva del enfoque de la nueva geografía regional, y combina la teoría de la gobernanza evolutiva (EGT) (Van Assche, Beunen y Duineveld, 2014; Piñeiro-Antelo, Felicidades-García y O’Keeffe, 2020) con el debate sobre los «*soft spaces*» (Walsh et al., 2012; Paasi y Zimmerbauer, 2016) y el enfoque estratégico del CLLD-Agenda Urbana. Esto proporciona un marco interpretativo para las eurociudades y los procesos socio-institucionales y, en general, para las unidades territoriales construidas en gobernanza. Conecta con el concepto de región funcional, que persigue un imaginario espacial para un territorio ad hoc (Servillo, 2019), y además dota a la ordenación del territorio de una potente herramienta de base empírica. Por último, se ha utilizado la metodología desarrollada y aplicada por Perkmann para la región transfronteriza EUREGIO (Perkmann, 2007) para evaluar el proceso de construcción transfronteriza.

Se adoptaron dos métodos de recogida de datos. En primer lugar, se llevó a cabo un análisis detallado de la documentación relacionada con el marco de la Agenda 2030, Agenda Urbana y programa INTERREG VA (textos legales de la UE, programas operativos, planes estratégicos, informes, proyectos e información de páginas web). En segundo lugar, se han realizado entrevistas semiestructuradas y talleres de trabajo con los responsables de la coordinación de la AECT y con los beneficiarios de los fondos del proyecto EuroGuadiana 2020.

El trabajo metodológico se desarrolló en tres fases:

1. Análisis de los antecedentes del proceso de creación de la Eurociudad del Guadiana, la selección de objetivos y el establecimiento de las áreas de intervención.
2. Análisis de la fase de preplanificación llevada a cabo por la AECT: detección de obstáculos para la cooperación, conformación de la asociación inclusiva y diseño de la estrategia de desarrollo local.
3. Evaluación del papel del Observatorio Transfronterizo del Guadiana como nuevo instrumento de participación y estructuración dentro del esquema organizativo de la AECT, y su capacidad de adaptación en el marco de la gobernanza transfronteriza ampliada.

4. Plan de desarrollo local transfronterizo en la Eurociudad del Guadiana

4.1. El marco y la movilización política

El proyecto de la Eurociudad del Guadiana se está construyendo sobre unos fundamentos socioterritoriales muy evidentes, como unidad territorial alineada con un enfoque urbano cada vez más popular, incluso para lugares que no suelen encajar fácilmente en las actuales políticas urbanas europeas, como los espacios rurales o las ciudades intermedias y pequeñas. Factores geográficos, como el río Guadiana y su esencial protagonismo en los procesos de apropiación y estructuración territorial, factores históricos, culturales y económicos, así como el paisaje y el patrimonio natural, han sido habitualmente considerados como sólidos cimientos constructivos sobre los que edificar la Eurociudad como espacio capaz de liderar una estrategia CLLD. Para abordar su gestión, fueron necesarios tres componentes marco fundamentales: (i) organizar un sistema de actores y una institución formal cercana a las características y necesidades comunes del espacio transfronterizo; (ii) disponer de una herramienta de gestión, que se sustenta en el proyecto INTERREG EuroGuadiana 2020 desde 2019, en el que se inserta la Agenda Urbana; y (iii) delimitar un ámbito espacial de intervención, compuesto por los municipios socios de la AECT.

En primer lugar, se estableció un marco territorial flexible que inicialmente incluía las ciudades gemelas de Ayamonte (España) y Vila Real de Santo António (Portugal). Meses después, también en 2013, se firmó el acuerdo que incorporaba el tercer municipio, Castro Marim (Portugal), que aportaba el componente básicamente rural. La movilización política se produjo a través de la creación de una acción colectiva de las autoridades locales de ambos lados de la frontera del estuario del Guadiana. El interés inicial era crear una estructura de cooperación transfronteriza que aprovechara el poder conjunto de estas autoridades con la intención de atraer recursos a la zona. En cualquier caso, contó con la aprobación de las autoridades superiores (gobierno autónomo de Andalucía y la *Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) do Algarve*) y de la EUROAAA. Con el refuerzo del CLLD en la Política Regional y Urbana, y el papel más relevante de los actores locales, se movilizó el partenariado político para crear (e intentar mantener) una estructura de gobernanza que abordara el espacio transfronterizo como una nueva unidad de intervención. Por el momento, los actores-socios de la Eurociudad son exclusivamente las autoridades locales, con escasa participación o interés de otros colectivos presentes en el territorio.

4.2. La construcción de la gobernanza

La Eurociudad del Guadiana, hasta su conversión en AECT, se centró en tutelar actividades e iniciativas locales, especialmente en los ámbitos cultural, deportivo y educativo. La experiencia previa en proyectos INTERREG por parte de los socios de la Eurociudad, y el éxito de la candidatura del proyecto en curso «Laboratorio de Gobernanza Transfronteriza: EuroGuadiana 2020», se alinearon con el discurso general de la UE, acogiendo el proceso participativo *bottom-up* como referente para la acción. El CLLD llega a la frontera del Guadiana en forma de Agenda Urbana con el

compromiso político de la AECT de edificar un proceso de gobernanza inclusivo e integrador. Se trata de la primera iniciativa local transfronteriza ibérica de una Agenda Urbana. Las actividades diseñada en EuroGuadiana 2020 en los ámbitos del turismo y de la movilidad sostenible se enmarcan en el espacio de coordinación con la Agenda Urbana.

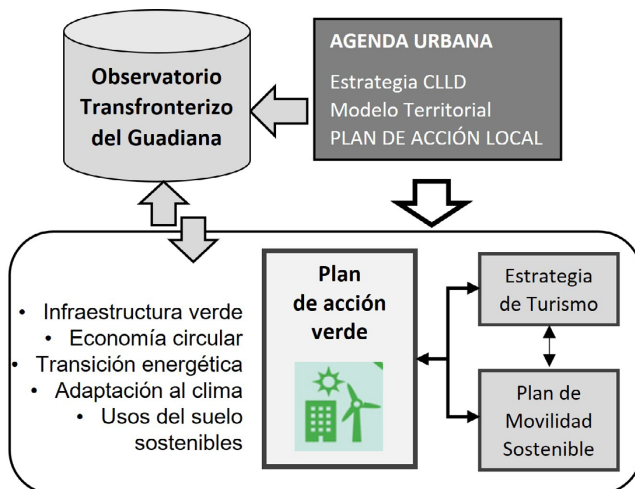
La constitución del Observatorio Transfronterizo del Guadiana (OTG) en la segunda mitad de 2021 marca el principal hito de la gobernanza renovada de la Eurociudad, y desempeñará un papel decisivo como mediador de la red, animador de proyectos y portador de conocimientos. Tanto la asociación transfronteriza local como la red de nivel superior (Comisión Europea, gobiernos regionales y autoridades intermedias) son altamente interdependientes, especialmente en términos de recursos financieros y de proyectos-marco organizados. Así, el aspecto de la gobernanza de la Eurociudad, con el diseño de la Agenda Urbana como documento de ordenación territorial y sus planes de acción, ponen de manifiesto la dimensión multinivel de la estrategia y la nueva territorialidad emergente. De hecho, en este momento, la Eurociudad del Guadiana ha supuesto constituir una agencia «de base» que opera en una escala gris de gobernanza y de planificación, con el logro de la legitimidad, el consenso social y el compromiso político entre los municipios para llevar a cabo medidas, actuaciones y proyectos. Esto implica mantener la relación entre «espacios blandos» y «espacios duros», planteada anteriormente como «paradoja de la planificación», en la que la planificación estratégica, que debe pensar en fronteras abiertas, debe convivir con el planeamiento urbanístico y territorial confinado por los marcos normativos y las unidades políticas delimitadas por las fronteras. Esto también nos permite reflexionar sobre su papel en la reconfiguración de los imaginarios territoriales dominantes, las instituciones y la aparición de identidades colectivas transfronterizas, en un intento de alejarse de las «metageografías» centradas en el Estado (Walsh et al., 2012).

4.3. Unificación estratégica de la Eurociudad del Guadiana

La constitución del sistema de actores, sustento organizativo del proceso de gobernanza, se creó a partir de las mesas y talleres de participación creados ad hoc en el marco de discusión del diagnóstico territorial previo al diseño de la estrategia local. Las preguntas sobre qué problemas nos afectan, qué problemas podemos resolver juntos y las relativas a trazar las principales líneas estratégicas del documento de planificación fueron la base para proponer los temas prioritarios de los planes de acción de la Agenda Urbana (Figura 3). Esta fase participativa (diagnóstico territorial y directrices de la Agenda Urbana) son la base de los mecanismos organizativos del Observatorio Transfronterizo del Guadiana (OTG), cuya misión general es favorecer el desarrollo participativo de análisis y seguimiento continuo de los planes y proyectos que la Eurociudad pondrá en marcha en el contexto de la Agenda Urbana, generando herramientas que faciliten la evaluación y el impacto de estas acciones.

Figura 3. Esquema organizativo de la Eurociudad del Guadiana basado en la Agenda Urbana.

Fuente: los autores.



La unificación estratégica se inspira en una visión compartida del desarrollo, basada en una construcción funcional transfronteriza. La AECT Eurociudad del Guadiana se construyó como herramienta-objeto de intervención a través de enfoques de desarrollo ya experimentados en el programa LEADER a partir de la aplicación del método CLLD. La elaboración de la Agenda Urbana está siendo reconocida como factor primordial para la estabilidad de la AECT. En cierto modo, la estrategia de la Agenda Urbana refuerza no solo el plano administrativo, sino también el simbólico, como representación de un espacio construido socialmente (Tabla 1). En efecto, los espacios se construyen asociando significados humanos a lugares reales o imaginados (Olsen, 2002).

Tabla 1. Esquema evolutivo de la Eurociudad del Guadiana (2013-2021).

Fuente: los autores, a partir de Perkmann, 2007.

Etapa	Característica	Evolución
1. Movilización política	Administrativa	AECT (2018)
2. Construcción de la gobernanza	Red multinivel de stakeholders	Observatorio Transfronterizo del Guadiana (OTG) (2021)
3. Unificación estratégica	Espacio funcional transfronterizo	Agenda Urbana: Planes de Acción (2022-)

5. Conclusión

Todavía no se puede hacer una evaluación en profundidad de los puntos fuertes y débiles de la ecuación CLLD-Agenda Urbana-Eurociudad. Es demasiado pronto para calcular el valor añadido en términos de gobernanza a nivel local, para determinar la eficacia y durabilidad de los partenariados proyectados en el OTG destinados

a generar sinergias entre los actores del territorio, o para medir el grado de complementariedad con otras iniciativas de desarrollo local procedentes de otras asociaciones (grupos de desarrollo local y rural, grupos de acción local pesqueros, etc.). No obstante, la actual Eurociudad del Guadiana es una entidad proyectada en fase de estructuración organizativa que está avanzando en el «pensamiento transfronterizo» local y en el diálogo abierto sobre el desarrollo territorial en las fronteras de Europa y sus estrategias de planificación y gobernanza.

Los planes de la Eurociudad están demostrando que pueden aportar importantes lecciones para el futuro en la consecución de un enfoque sostenible en el desarrollo territorial. De hecho, el análisis de nuestro estudio de caso ha constatado que la aplicación del marco CLLD está sirviendo para reforzar las sinergias entre los actores de los sectores de gestión ambiental y cultural con los del productivo (acuícola-pesquero, turístico, comercial), aprovechando el patrimonio como recurso.

Pero, además de este enfoque aplicado, la Eurociudad es un proyecto constructivo radicalmente evolutivo que traduce las tres dimensiones de la «transfronterización» y sus procesos asociados de estructuración, apropiación e institucionalización. En primer lugar, lo hace a partir de las relaciones espaciales de la Eurociudad como nuevo objeto geográfico delimitado por el acuerdo político local y el apoyo de la UE, pero se articula en la (pre)existencia de una «microrred» transfronteriza o de mecanismos y procesos socioeconómicos y de determinados horizontes de acción que traducen la multiplicidad de escalas y la complejidad de las interacciones que tienen lugar en el Bajo Guadiana. En segundo lugar, la conformación de la Eurociudad puede estar consolidando representaciones transfronterizas y movilizand o discursos e imaginarios renovados en torno a los cuales se está obteniendo el apoyo social a los proyectos y la legitimidad para consolidar nuevos acuerdos e instituciones, como la propia AECT y el OTG. De hecho, y para finalizar, la Eurociudad es un proceso territorial que está intensificando la interacción transfronteriza, cuyos efectos deben considerarse en el ámbito de la gobernanza, de los cambios, formas y fórmulas que adoptan y aplican. Las etapas detectadas en tan corto plazo traducen la voluntad de las autoridades locales y de los actores más activos, pero también demuestran la codependencia entre territorio y gobernanza.

Este trabajo también pretende poner de manifiesto aspectos a mejorar e incógnitas a despejar en el próximo periodo de programación del FEDER 2021-2027. Estos aspectos están relacionados con garantizar el papel de la Eurociudad como agente de desarrollo local frente a los intereses de los poderes políticos y económicos. En este sentido, la Eurociudad del Guadiana debe jugar un papel protagonista en el diseño de sus áreas de intervención, para pasar de ser una región basada en proyectos a ser un área funcional y coherente, en las que las comunidades locales superen su resistencia al cambio y se conviertan en promotoras de procesos de desarrollo participativo. Naturalmente, la Eurociudad debe afrontar el reto que procede de la «paradoja de planificación» y debe tratar de atraer la atención sobre la planificación espacial, la cooperación en estrategias horizontales e integrales vinculadas a los valores intrínsecos de la frontera, y el desarrollo del capital socioterritorial basado en habilidades, conocimientos y recursos locales específicos que pueden no ser fácilmente replicables.

El principal reto de la Política Regional en materia de desarrollo urbano es crear y mantener un enfoque integrado en las distintas dimensiones de la vida urbana (medioambiental, económica, social y cultural), promoviendo la participación y la asociación de los actores. No es posible lograr el desarrollo sostenible de la Eurociudad sin el apoyo en factores críticos de los ámbitos organizativos de la AECT (actores, instrumentos y procesos de gobernanza), de las representaciones transfronterizas (identidades y discursos), como el fomento de la conectividad y el equilibrio territorial ciudad-ciudad, urbano-rural, el diseño de una estrategia territorial sólida, la garantía de una oferta de servicios y equipamientos comunes basada en la eurociudadanía, la mejora del acceso a fondos europeos, el fomento de la participación pública y del geomarketing de la Eurociudad.

Agradecimientos

Este trabajo se enmarca en el proyecto INTERREG V-A España-Portugal «Laboratorio europeo de gobernanza transfronteriza: Eurociudad del Guadiana 2020» (0592_EUROGUADIANA_2020_E_S) del que el Instituto de Desarrollo Local (PAIDI HUM-260) es el grupo de investigación coordinador para la UHU.

Referencias bibliográficas

- Allmendinger, P. y Haughton, G. (2009): Soft Spaces, Fuzzy Boundaries, and Metagovernance: The New Spatial Planning in the Thames Gateway. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 41(3): 617-633.
- Böhme, K. et al. (2015): *Territorial Governance and Cohesion Policy. Policy Department B: Structural and Cohesion Policies*. Luxemburgo: European Parliament.
- Claval, P. (1974): L'étude des frontières et la géographie des frontières. *Cahiers de Géographie du Québec*, 18(43): 7-22.
- Comisión Europea [CE] (2011): *Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*. Disponible en https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020.pdf [consulta 13/1/2022].
- Comisión Europea [CE] (2014): *Guidance on community-led local development for local actors*. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_en.pdf [consulta 13/1/2022].
- Comisión Europea [CE] (2017a): *Report from the Commission to the Council on the Urban Agenda for the EU*. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban/report_urban_agenda2017_en.pdf [consulta 13/1/2022].
- Comisión Europea [CE] (2017b): *Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*. COM(2017) 534 final.
- Comisión Europea [CE] (2019): *Urban Agenda for the EU, multilevel governance in action*. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/brochure/urban_agenda_eu_en.pdf [consulta 13/1/2022].
- Comisión Europea [CE] (2020): *Territorial Agenda 2030. A future for all places*. Disponible en: <https://territorialagenda.eu/> [consulta 13/1/2022].

- Davoudi, S. et al. (2008): Territorial Governance in the Making. Approaches, Methodologies, Practices. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46: 33-52.
- Davoudi, S. y Strange I. (2009): Space and Place in the Twentieth Century Planning: an Analytical Framework and an Historical Review. En Davoudi, S. y Strange, I. (eds.): *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*. Abingdon: Routledge, pp. 7-42.
- Dax, T. y Oedl-Wieser, T. (2016): Rural Innovation Activities as a Means for Changing Development Perspectives. An Assessment of More than Two Decades of Promoting LEADER Initiatives Across the European Union. *Studies in Agricultural Economics*, 118(1): 30-37.
- González Gómez, T., Domínguez-Gómez, J. A. y Pinto, H. (2019): Eurocity: From Political Construction to Local Demand... Or Vice-Versa? *Sustainability*, 11(22), 6217.
- Harrison, J. y Growe, A. (2014): From Places to Flows? Planning for the New 'Regional World' in Germany. *European Urban and Regional Studies*, 21(1): 21-41.
- Jurado Almonte, J. M., Márquez Domínguez, J. A. y Felicidades-García, J. (2017): El territorio de la frontera luso-andaluza. Una geometría variable. *Polígonos. Revista de Geografía*, 29: 301-323.
- Jurado Almonte, J. M., Pazos-García, F. y Castanho, R. A. (2020): Eurocities of the Iberian Borderland: A Second Generation of Border Cooperation Structures. An Analysis of Their Development Strategies. *Sustainability*, 12, 6438.
- Medeiros E. (2019): Spatial Planning, Territorial Development, and Territorial Impact Assessment. *Journal of Planning Literature*, 34(2): 171-182.
- Nelles, J. y Walther, O. (2011): Changing European Borders: from Separation to Interface? An Introduction. *Journal of Urban Research*, 6.
- Oliveira, E. (2017): Editorial for Virtual Special Issue: The Emergence of New Forms of Flexible Governance Arrangements in and for Urban Regions: an European perspective. *Regional Studies, Regional Science*, 4(1): 1-6.
- Olsen, M. (2002): Mapping Textuality: Physical and Virtual Geographies. [Conference Paper] *COCH/COSH 2002, Meeting at the Congress of the Social Sciences and Humanities* (May 26-8, 2002). University of Toronto.
- Paasi, A. y Zimmerbauer, K. (2016): Penumbral Borders and Planning Paradoxes: Relational Thinking and the Question of Borders in Spatial Planning. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 48(1): 75-93.
- Perkmann, M. y Sum, N-L. (2002): Euroregions: Institutional Entrepreneurship in the European Union. En Perkmann, M. y Sum, N-L. (Eds.): *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 3-21.
- Perkmann, M. (2003): Cross-border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-border Co-operation. *European Urban and Regional Studies*, 10(2): 153-171.
- Perkmann, M. (2007): Construction of New Territorial Scales: A Framework and Case Study of the EUREGIO Cross-border Region. *Regional Studies*, 41(2): 253-266.

- Piñeiro-Antelo, M. A., Felicidades-García, J. y Lois-González, R. C. (2019): Fisheries Policy for Sustainable Development: Coastal Models and Limitations Derived from Participation and Power Organisation in Atlantic FLAGs in Spain and Portugal. *Sociologia Ruralis*, 59(1): 44-65.
- Piñeiro-Antelo, M.A., Felicidades-García, J. y O’Keeffe, B. (2020): The FLAG scheme in the governance of EU coastal areas. The cases of Ireland and Galicia (Spain). *Marine Policy*, 112, 103424.
- Pollermann, K, Raue, P. y Schnaut, G. (2014): Multi-level Governance in rural development: Analysing experiences from LEADER for a Community-Led Local Development (CLLD). [Conference Paper] *54th Congress of the European Regional Science Association: "Regional development & globalisation: Best practices"*, 26-29 August 2014, St. Petersburg, Russia.
- Purkarthofer, E. (2019): Investigating the Partnership Approach in the EU Urban Agenda from the Perspective of Soft Planning. *European Planning Studies*, 27(1): 86-105.
- Servillo, L. y De Bruijn, M (2018): From LEADER to CLLD: The Adoption of the New Fund Opportunities and of Their Local Development Options. *European Structural & Investment Funds Journal*, 6(3): 223-233.
- Servillo, L. (2019): Tailored Politics in the Shadow of the State’s Hierarchy. The CLLD Implementation and a Future Research Agenda. *European Planning Studies*, 27(4): 678-698.
- Stead, D. (2014): The Rise of Territorial Governance in European Policy. *European Planning Studies*, 22(7): 1368-1383.
- Van Assche, K., Beunen, R. y Duineveld, M. (2014): *Evolutionary Governance Theory. An Introduction*. Cham: Springer.
- Walsh, C. et al. (2012): Soft Spaces in Spatial Planning and Governance: Theoretical Reflections and Definitional Issues. RSA conference (May 13-16, 2012). Delft (Países Bajos).
- Ward, N., et al. (2005): Universities, the Knowledge Economy and the ‘Neo-endogenous Rural Development’ [Discussion Paper, 1]. Centre for Rural Economy. University of Newcastle.

Esta obra tiene como origen un encuentro internacional sobre Geografía social celebrado en la Facultad de Xeografía e Historia de la USC del 4 al 6 de noviembre de 2021, organizado por el Grupo de Análise Territorial de la USC (G-ANTE) y por el Grupo de Pensamiento Geográfico de la Asociación Española de Geografía (AGE). Se trataba del primer congreso franco-italiano-ibérico, que venía a dar continuación a una serie de encuentros celebrados desde 2008 entre colegas italianos y franceses. El contraste entre estas tres tradiciones centró el encuentro, que pretendía conectar a la comunidad geográfica española con los debates teóricos y metodológicos de la Geografía social francesa e italiana, con un amplio bagaje a sus espaldas. El subtítulo de la obra, *Permanencias, cambios y escenarios futuros*, se justifica en tanto que los distintos capítulos ofrecen una amplia gama de propuestas que permiten no solo estudiar elementos de los orígenes de la Geografía social, sino también los cambios y los planteamientos de futuro, asentados en unos principios que perviven y que definen la Geografía social: una mirada crítica y comprometida con los objetos de estudio, desde una perspectiva que entiende el espacio como una construcción social y, a la vez, la sociedad como el producto de las relaciones que se mantienen en el espacio.

