


A Estratexia do Río Miño Transfronteirizo 2030: unha ordenación territorial para a raia húmida galegoportuguesa? The Cross-Border Minho River Strategy 2030: Spatial Planning for the Minho River Lower Valley?

Valerià Paül Carril^{1,a} 

¹ Universidade de Santiago de Compostela, España

 a.v.paul.carril@usc.gal

Recibido: 28/02/2022; Aceptado: 28/07/2022

Resumo

Entre 2017 e 2019 elaborouse a *Estratexia do Río Miño Transfronteirizo*. Trátase dun documento realizado a través de mecanismos participativos para o territorio abrangido polo Agrupamento Europeo de Cooperación Territorial (AECT) Río Miño, na raia húmida galegoportuguesa. Debátase aquí esta iniciativa en relación cos presupostos teórico-conceptuais xerais da ordenación territorial e, máis en concreto, da que se tenta implantar en contextos fronteirizos cunha óptica deliberadamente transfronteiriza. A metodoloxía é a da investigación-acción participante. Os resultados estrutúranse mediante tres períodos establecidos a efectos analíticos e discursivos, cada un dos cales culminou en cadansúa versión do plan de acción estratéxico. Valóranse os cambios producidos entre as tres versións sucesivas. Agás no relativo ao sector turístico, a dimensión económica foi perdendo peso. En paralelo, acadaron maior relevancia os aspectos de gobernanza. Asemade, detéctase unha tensión constante entre dous ámbitos territoriais presentes no seo do AECT.

Palabras chave: Ordenación territorial; Cooperación transfronteiriza; Agrupamento Europeo de Cooperación Territorial; Río Miño.

Abstract

The *Cross-Border Minho River Strategy 2030* was written between 2017 and 2019, a document detailing participative mechanisms for its elaboration. This applied to the area covered by the River Minho European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC), also known as the Galician-Portuguese 'wet border' (Minho River final stretch). Said document is discussed with the general theoretical and conceptual spatial planning principles, particularly taking place in cross-border regions. The article's methodology draws from participatory action research. Results are structured according to three analytical and discursive periods, each one of which has fostered strategic action plans. Their economic dimension has gradually lost force, except in the case of that of the tourism sector. In parallel, aspects relating to governance have slowly acquired more relevance. Furthermore, a constant tension between two areas within the EGTC is also here examined.

Keywords: Spatial planning; Cross-border cooperation; European Grouping of Territorial Cooperation; Minho River.

JEL Codes: O2; R1; R5.



1. INTRODUCCIÓN

O programa Interreg é unha ferramenta de financiamento da Unión Europea (UE) encamiñada á cooperación territorial que se centra en rexións transfronteirizas (Pujadas e Font, 1998; Ministers Responsible for Spatial Planning [Ministers], 1999; Decoville e Durand, 2016; Paül et al., 2017; Sassano, 2020). No ano 2019 foi aprobada a *Estratexia do Río Miño Transfronteirizo 2030* como celme dun proxecto Interreg denominado de forma semellante (coñecido polo seu acrónimo SMART_MIÑO)¹ e participado pola Deputación de Pontevedra (Galiza), a Comunidade Intermunicipal (CIM) do Alto Minho (Portugal) e, tamén, polo Centro de Estudos Euroregionais/Eurorrexionais (CEER), fundación integrada polas seis universidades públicas de Galiza e do Norte de Portugal. Naquel momento, en virtude da miña condición de director do CEER, dirixín a elaboración da estratexia da que trata este traballo. Agora ben, o presente artigo arela unha interpretación valorativa dese proceso estratéxico desde unha perspectiva académica, evitando unha mera reprodución do documento resultante (dispoñíbel en Paül et al., 2019). Deste modo, o obxectivo aquí consiste en discutir a iniciativa analizada en relación cos presupostos teórico-conceptuais aplicábeis, para dar avaliado se a experiencia estudada constitúe un caso de ordenación territorial transfronteiriza. Os postulados metodolóxicos subxacentes son os da investigación-acción participante, tal e como se detallará máis adiante. Esta non é a primeira pescuda desta natureza posto que Decoville e Durand (2016) estudan a elaboración do «esquema de desenvolvemento territorial» da *Grande Région/Großregion* Lorena-Luxemburgo-Valonia-Renania-Palatinado-Sarre, na que os dous autores participaran. Porén, non consta que en Galiza-Norte de Portugal —o territorio coñecido como a «eurorrexión» (véxanse López Facal, 2000; Gusman et al., 2020; Trillo e Paül, 2020; ou Trillo et al., 2021)—, nin tampouco no conxunto ibérico, se levase a cabo unha investigación sobre ordenación territorial transfronteiriza como a que aquí se presenta.

A estratexia territorial trata o territorio «Río Miño», isto é, o ámbito abranguido polo agrupamento europeo de cooperación territorial (AECT)² homónimo, constituído en 2018 (Figura 1). Na banda galega, participan 16 concellos: os das comarcas oficiais³ do Baixo Miño, O Condado e A Paradanta, máis dous máis da comarca de Vigo —O Porriño e Salceda de Caselas—. Trátase, en esencia, da bacía baixa do Miño situada no territorio galego, coa excepción do concello de Mos e parte do de Pazos de Borbén, que, malia verteren as augas cara a ese río, non pertencen ao AECT (Figura 1). Pola banda portuguesa, o territorio do AECT correspóndese co da CIM Alto Minho, isto é, dez concellos; a diferenza da banda galega, estes dez concellos non só pertencen á bacía do Miño (seis concellos), mais tamén á do Limia (catro), que concentra máis da metade do territorio e da poboación altomiñotos (Figura 1). O precedente do actual AECT Río Miño é a asociación Uniminho (Asociación do Val do Miño Transfronteirizo), constituída en 2006 entre os 16 concellos galegos indicados e os seis portugueses da bacía do Miño (agrupados, daquela, na CIM Vale do Minho), mais a reforma administrativa acontecida en Portugal de 2013⁴ comportou a constitución dunha nova CIM

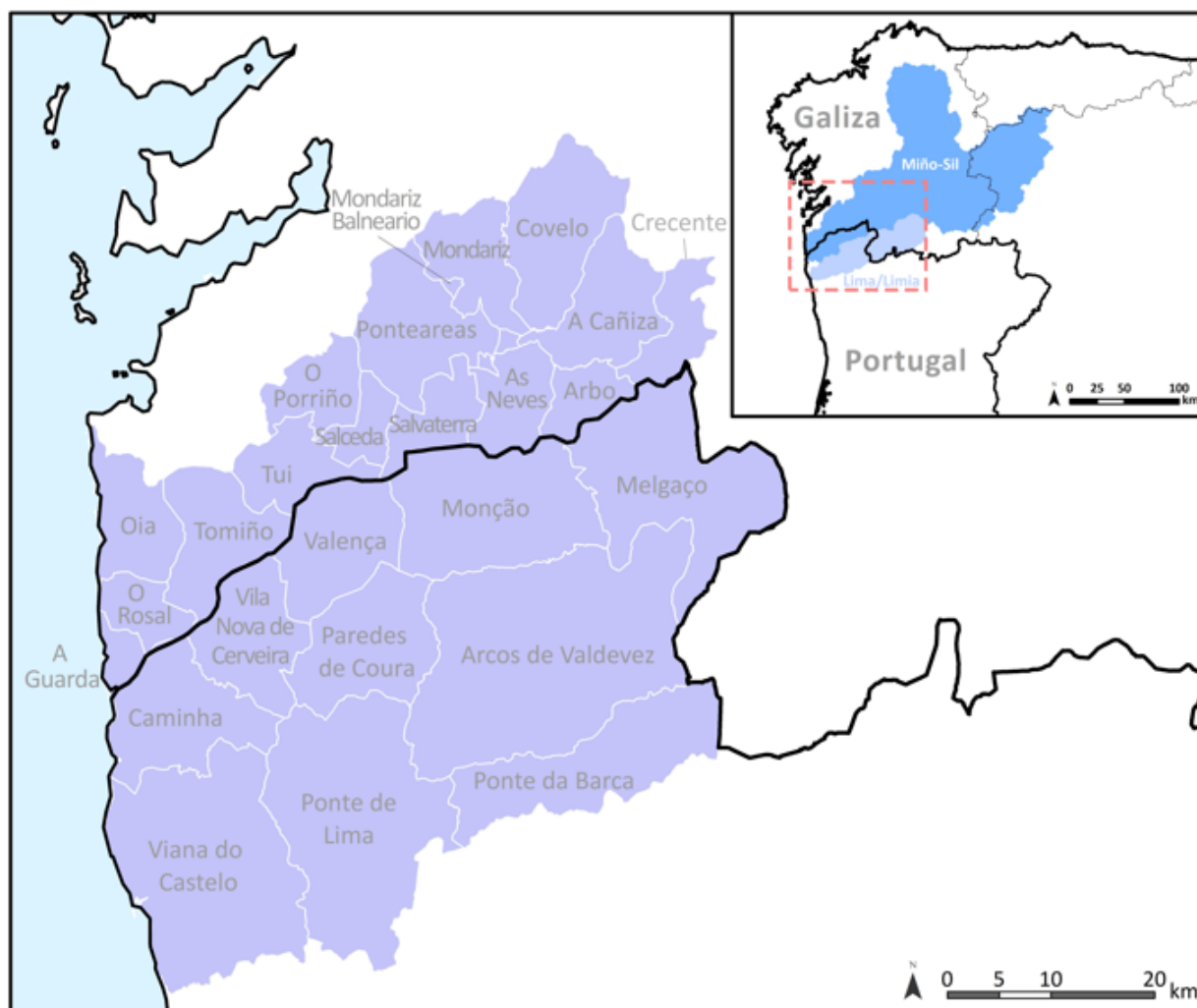
¹ *Estratexia de Cooperación Intelixente Río Miño Transfronteirizo*, cuxa ficha oficial consta en: <https://www.poctep.eu/es/2014-2020/estrategia-de-cooperaci%C3%B3n-inteligente-rio-minho-transfronterizo>; páxina web do proxecto: <http://smartminho.eu/>

² Os AECT son entidades con personalidade xurídica e autonomía financeira participadas por autoridades de máis dun estado-membro da UE (Woessner, 2010; Decoville e Durand, 2016; Caesar, 2017; Paül et al., 2017; Trillo et al., 2021).

³ Decreto 65/1997, do 20 de febreiro, polo que se aproba definitivamente o mapa comarcal de Galicia. Recuperado de https://www.xunta.gal/dog/Publicados/1997/19970403/Anuncio1051E_gl.html

englobando, tamén, os catro concellos da bacía do Limia. En Portugal, esta rexión coñécese, tradicionalmente, como Alto Minho e correspóndese co nivel 3 da Nomenclatura de Unidades Territoriais para Estatísticas (NUTS3) homónimo, así como co distrito decimonónico de Viana de Castelo (Gusman, 2021). Deste xeito, e contraintuitivamente, o Baixo Miño sitúase ao norte do río, en Galiza, e o Alto Minho, ao sur, en Portugal. Agás a bacía limiá, o ámbito do AECT Río Miño é o que se coñece como *raia húmida*, ou rexión de fronteira entre Galiza e Portugal coincidente coa bacía do Miño (Gusman et al., 2020; Trillo e Paül, 2020; Trillo et al., 2021). A actual poboación englobada no AECT Río Miño é de 365.312 hab. (2021),⁵ un 63% en Portugal e un 37% en Galiza.

Figura 1. Os concellos do AECT Río Miño e, no mapa de localización, as dúas principais bacías abranguidas.



Elaboración propia canda Roberto Vila, coa base cartográfica do ©IGN.

Logo desta introdución, o artigo achega as chaves teórico-conceptuais da *ordenación territorial transfronteiriza*. Prosegue cunhas consideracións metodolóxicas sobre o proceso de investigación-acción participante operado, para internarse despois no corpo principal do

⁴ Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Recuperado de <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/75-2013-500023>

⁵ Recuperado de <https://www.ige.eu/> e <https://www.ine.pt/>

traballo, dedicado á análise da experiencia ordenadora. O texto culmina cunha discusión que interpreta a iniciativa obxecto de estudo en relación cos referentes teórico-conceptuais.

2. CARA A UNHA TEORIZACIÓN DA ORDENACIÓN DO TERRITORIO E CANDO ESTA DEVÉN TRANSFRONTEIRIZA

Aínda se cita arreo (por exemplo, [Zoido et al., 2013](#), pp. 252-253; [Farinós, 2014](#), pp. 30-33) a definición da *ordenación do territorio* dada en 1983 polos ministros competentes nesta materia do Consello de Europa: o seu «obxectivo é un desenvolvemento equilibrado das rexións e a organización física do espazo segundo un concepto reitor» ([Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables de l'aménagement du territoire \[CEMAT\], 1983](#), p. 3).⁶ Esa conxunción copulativa alerta da xustaposición que opera nela. En efecto, a ordenación xorde da coalescencia de dúas xenealoxías ([Hildenbrand, 1996](#); [Pérez Andrés, 1998](#); [Pujadas e Font, 1998](#)). Dunha banda, as políticas que procuran o equilibrio e a cohesión, nomeadamente cunha lóxica redistributiva de recursos, actividades e investimentos. Doutra, as iniciativas de planificación física preocupadas pola disposición de elementos no espazo —desde un edificio ou unha árbore até un espazo protexido ou unha nova cidade—. A primeira tradición correspóndese co *aménagement du territoire* da Francia dos *Trente Glorieuses*, miticamente iniciada, de acordo con autores tales como [Pujadas e Font \(1998\)](#) e [Woessner \(2010\)](#) co libro de título lapidario, *París e o deserto francés* ([Gravier, 1947](#)). A segunda, máis antiga, e cunhas raíces menos evidentes, consiste nunha evolución do urbanismo (*planning* en inglés); poderíamos situar a súa orixe no oitocentos, coa progresiva expansión da cidade industrial na que resultou imprescindible planificar crecementos, infraestruturas, etc. ([Hall e Tewdwr-Jones, 2020](#)).

De todos os xeitos, a converxencia das tradicións do *aménagement* e do *planning* non é evidente por si mesma. Así, o *aménagement* prefere escalas amplas: o estado-nación ou a propia UE —como afirmou sagazmente [Faludi \(2004\)](#), a política de cohesión europea non é máis cá súa extensión comunitaria, un «vello viño francés en novas botellas»—. O *planning* estrito, á súa vez, inscríbese na escala de detalle e cústalle saltar a niveis máis abranguentes alén do local. Parte da querenza do *planning* polas escalas de proximidade débese ao seu carácter vinculante e normativo. En cambio, resulta difícil estipular a disposición precisa e obrigada no espazo de elementos territorialmente considerábeis, tanto por razóns xurídicas, como por motivos económicos ([Jones, 2001](#)). Así, o *aménagement* adoita ser indicativo ao recomendar, favorecer ou desaconsellar implantacións de empresas, infraestruturas ou equipamentos. Por este motivo, algúns autores ([Pujadas e Font, 1998](#); [Galiana e Vinuesa, 2010](#)) asocian a ordenación vinculante coas escalas de detalle e a indicativa con conxuntos amplos. A conciliación de ambas as dúas é sempre complexa; segundo a análise de [Hall e Tewdwr-Jones \(2020, p. 59\)](#), este «foi un tema a miúdo polémico e séguese a ser no século XXI». Dado que a ordenación ten carácter de política pública, indefectiblemente depende da tradición administrativa e política, así como das linguas de cada país ([Woessner, 2010](#); [Jacobs, 2016](#)). [Nadin et al. \(1997\)](#) achegan unha síntese neste senso para Europa, distinguindo catro modelos:

- o *aménagement* clásico correspóndese co modelo francés;

⁶ Esta e todas as traducións son propias.

- o británico, o *planning* canónico, preocúpase pola regulación dos usos do solo, en concreto o control dos crecementos urbanísticos, nomeadamente a escala local;
- o alemán fundaméntase en plans físicos vinculantes a varios niveis (do local ao nacional), producíndose non só unha coordinación entre esas escalas, senón tamén cos territorios veciños e cos distintos plans sectoriais existentes (agricultura, transportes, etc.); e
- o mediterráneo é basicamente arquitectónico ao teimar en regular o espazo construído mediante a zonificación, aínda que se adoite considerar esa actividade como ineficaz.

Hoxe en día estes catro modelos atópanse mesturados (Farinós, 2007). Sexa como for, Nadin et al. (1997, p. 24) achegan a súa propia definición de ordenación territorial (*spatial planning* en inglés), na que resoa a CEMAT (1983): «os métodos empregados sobre todo polo sector público para influír na distribución futura das actividades no espazo [...] [para] crear unha ordenación territorial máis racional dos usos do solo [...] e acadar obxectivos sociais e económicos».

Alén destes intentos de harmonización das diversas prácticas estado-nacionais e das políticas comunitarias de corte *aménagiste* citadas, a UE propiciou unha ordenación de seu desde os anos 1990. Nese sentido, creou marcos programáticos que, sen seren directamente executivos, presentan unha notábel influencia. Estes comezan, segundo Zoido et al. (2013, p. 253), Decoville e Durand (2016, p. 1830) ou Hall e Tewdwr-Jones (2020, p. 268), coa *Estratexia territorial europea* (Ministers, 1999). Por agora, rematan na *Axenda territorial 2030* (Ministers, 2020), a terceira así chamada desde Ministers (2007). Trátase da chamada «europeización» da ordenación territorial (Paasi e Zimmerbauer, 2016). Sobre a capacidade ordenadora destes documentos paneuropeos, Hall e Tewdwr-Jones (2020, pp. 1-3) semellan estar a pensar neles cando din: «a pesar de que a xente pensa que a ordenación [...] [comporta] unha representación física ou un deseño [en forma de mapa] [...], varios tipos de ordenación [...] poden non implicar a produción dunha representación física exacta [...]. [A]sí pois, a ordenación é [...] a realización dunha secuencia ordenada de accións que conducirá a acadar o obxectivo ou obxectivos estabelecidos».

A estas diatribas paneuropeas, súmaselle en España a polémica sobre o alcance da ordenación territorial. Mentres Pujadas e Font (1998, p. 21) estipulan que «calquera escala xeográfica que implique a intervención pública é xa unha escala propia da ordenación», Zoido (1996, p. 25) indica que «a evolución real vai consolidándoa como unha política de planificación física, referida a feitos aos que se confire valor estruturante, en territorios de ámbito rexional e comarcal», parecer reiterado en Zoido et al. (2013, p. 253). Deste modo, a primeira postura segue a estela abrangente do CEMAT (1983) e a segunda coida que a ordenación é sempre física, agás a escala local/municipal (que denominan «urbanismo»). Isto último coincide coa legalidade española que, en teoría, dota as comunidades autónomas da competencia en *ordenación do territorio*, así chamada, cinguida ao eido autonómico e supramunicipal (comarcal e metropolitano) (Pérez Andrés, 1998; Benabent, 2006, 2012; Farinós, 2014; Farinós et al., 2017).

De optarmos pola postura abrangente, Pujadas e Font (1998, p. 22) distinguen entre cinco grandes «apartados» da ordenación territorial, aínda que, novamente, poden presentarse mesturados:

- Herdada da tradición *aménagiste*, a política rexional consiste na procura da corrección dos desequilibrios territoriais.

- En relación coa planificación física, diferencian tres:
 - dous en función da escala (planeamento urbano *versus* planificación territorial, é dicir, a escala do urbanismo local/municipal *versus* niveis supramunicipais); e
 - un terceiro, a planificación sectorial, que, como vimos co modelo alemán de Nadin et al. (1997), ten que ver cun tema específico —un exemplo manido son os espazos naturais protexidos—.
- Un quinto «apartado» é o máis recente: a planificación estratéxica. Segundo Pujadas e Font (1998, p. 369), Pascual (1999, pp. 55-65), Albrechts (2006, p. 1151) e Zoido et al. (2013, p. 280), traslada o sistema de dirección empresarial, baseado en obxectivos, ao eido urbano e territorial. Sempre indicativa, detén un perfil propio —economicista, selectivo, proactivo, etc.— que Pascual (1999), Albrechts (2006), Farinós (2014), Elinbaum e Galland (2016) ou Paasi e Zimmerbauer (2016) contraponen á planificación convencional tradicional.

En máis dun século de prácticas ordenadoras, as orientacións teñen cambiado arreo: desde unhas orixes urbanísticas e a teima persistente pola corrección dos desequilibrios territoriais, aos enfoques actuais, por exemplo os estratéxicos *soft* (Farinós, 2014). Un modelo desenvolvido para un tipo de plans sectoriais, a cargo de Hall e Page (2006), resulta acaído para ofrecer unhas indicacións neste senso. Segundo estes autores, nos primeiros estadios ambicionábase a racionalidade económica —maximización de beneficios e minimización de custos—, o cal favorecía o crecemento urbano e infraestrutural. Paseniño, emerxeu a vontade de protexer/conservar determinados espazos para subtraelos deses procesos de crecemento, xa na década de 1940 nalgúns áreas metropolitanas (Londres, Copenhague, etc.) e con antecedentes na Nova York de entreguerras, vontade xeneralizada nos anos 1970 (Paül, 2021). A partir dos anos 1980, xurdiron outros dous enfoques que chegan até hoxe. O primeiro é o comunitario, que defende que a ordenación non debe considerarse un asunto técnico aséptico *top-down* senón adoptar un sentido participativo *bottom-up*. Trátase do paradigma colaborativo de Healey (1997), con antecedentes en plans estratéxicos anteriores (Pascual, 1999; Albrechts, 2006). O segundo é o desenvolvemento sustentábel, concepto nacido en 1987 e que devén chave co Cume de Río de 1992, asociándose ao «triángulo» de Nijkamp et al. (1990), a partir do cal a ordenación arela conciliar os obxectivos económicos, sociais e ambientais, cun nesgo, máis aparente ca real, polos derradeiros. A pesar das críticas reiteradas ás que foi sometido, ao converterse en hexemónico e a miúdo ser un inane *greenwashing* empresarial (Parr, 2009), mantén vigor na década actual coa aprobación en 2015 dos Obxectivos de Desenvolvemento Sustentábel (ODS) para o 2030. En palabras de Ministers (2020, p. 2), a *Axenda territorial 2030* «contribúe a acada[los]» na UE.

O carácter eminentemente estado-nacional das prácticas ordenadoras comporta que a ordenación integrada transfronteiriza resulte problemática (Woessner, 2010; Decoville e Durand, 2016, 2020; Jacobs, 2016). Porén, a UE, a través dos procedementos mencionados, teimou en recomendarlle aos estados-membros —sobre todo ás autoridades locais—, que a desenvolvesen. Dunha banda, mediante as políticas rexionais e/ou de cohesión. Aos nosos efectos, a súa principal derivada é Interreg, creado en 1989 (Pujadas e Font, 1998; Ministers, 1999; Decoville e Durand, 2016; Paül et al., 2017; Sassano, 2020). En segundo lugar, os documentos-marco xa nomeados concédennlle moita relevancia á ordenación transfronteiriza (Ministers, 1999-2020). Neste sentido, é importante subliñar que na penúltima *Axenda territorial* foi introducida unha crítica sutil a Interreg: «Apoiamos a integración transnacional e transfronteiriza das rexións alén dos proxectos de cooperación [polo xeral, Interreg] e centrada nos avances e os resultados de relevancia [...] real. A cooperación [...] debería

integrarse mellor nas estratexias de desenvolvemento nacionais, rexionais e locais» (Ministers, 2011, p. 7). Esta última frase resulta significativa, pois sinala o obstáculo principal ao que se enfronta a ordenación transfronteiriza: a persistencia da estado-nacional —nos niveis político-administrativos instituídos— difíciltaa ou ignóraa. Finalmente, a UE deu un salto adiante nesta materia co Regulamento 1082/2006, que posibilitou os AECT (Woessner, 2010; Decoville e Durand, 2016; Caesar, 2017; Paül et al., 2017);⁷ estes poden asumir, de o quereren, funcións de ordenación territorial.

De acordo con Jacobs (2016, p. 85), o principal «problema de trazar límites alternativos, por exemplo, para chegar a un territorio binacional [trinacional, etc.] de ordenación, é a falla de integración destes límites nun contexto político e legal». E engade que, aínda que existan estruturas de carácter transfronteirizo como os AECT, este problema perdura. De feito, na *Eurométropole/Eurometropool* Lille-Kortrijk-Tourna, Durand e Perrin (2018, p. 329) evidencian que, malia o AECT, persiste unha diferenza entre os sistemas de planificación de Flandres, Francia e Valonia, producíndose unha «falla de logros concretos» en materia de ordenación, até o punto que, dos nove elementos de integración transfronteiriza estudados, o único percibido como «débil» é a ordenación. En termos similares, maniféstanse Decoville e Durand (2016) para a *Grande Région/Großregion*, tamén cun AECT, onde se concluíu que a realización dun «esquema de desenvolvemento territorial» estaba inzado de «contradicións entre puntos de vista defendidos polos diferentes responsábeis políticos» dos catro países implicados, inferíndose «a dificultade de atopar algún denominador común entre todas as partes involucradas» (p. 1835). Neste senso, a *Grande Région/Großregion* é vista como un territorio demasiado extenso, polo que acaería concentrar a ordenación conxunta en Luxemburgo e os territorios inmediatamente veciños, o ámbito das relacións máis intensas. Pola súa banda, Woessner (2010, p. 240) estuda o ámbito do Rin Superior (artellado por Basilea), dotado dunha «*agglomération trinationale*» denominada *eurometropolitano*, que presenta como «principal dificultade [...] a articula[ción] de documentos e de procesos pertencentes a contextos nacionais distintos». En fin, Caesar (2017, p. 248) subliña que, por moito que os AECT (e estruturas concomitantes) desexasen implantar estratexias propias (territoriais incluídas), «teñen que ser realizadas dentro dos marcos nacionais dos espazos administrativos formais, pois as autoridades nacionais seguen a ser os órganos competentes».

Nun balanço recente, Decoville e Durand (2020) afirman que existen tres categorías de ordenación territorial transfronteiriza na UE, nomeadamente ao abeiro de Interreg:

- A observación e coñecemento das dinámicas territoriais conxuntas, isto é, o que se adoita coñecer como análise e diagnóstico territoriais (Pujadas e Font, 1998; Zoido et al., 2013).
- Partindo das conclusións obtidas na anterior, producir unha estratexia territorial, é dicir, unhas accións indicativas de desenvolvemento (Pujadas e Font, 1998; Pascual, 1999; Albrechts, 2006; Zoido et al., 2013; Farinós, 2014).
- Estabelecer plans e sistemas de xestión específicos para problemas transfronteirizos concretos tales como mobilidade, lixo ou depuración de augas, é dicir, o que máis arriba definimos como planificación sectorial (Pujadas e Font, 1998).

Unha categoría previa a esta tipoloxía consistiría tan só en que os plans dun lado da fronteira teñan en conta o outro lado. Porén, isto resulta problemático. En efecto, a ordenación implica o establecemento de fronteiras: as do seu ámbito de acción (Jacobs, 2016; Paasi e

⁷ Existen 82 AECT o 1/1/2022. Recuperado de <https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRAactivities/Pages/egtc-list.aspx>

Zimmerbauer, 2016). Así, aínda que aquí cingamos a problemática da ordenación ás fronteiras internacionais, as cuestións indicadas tamén se detectaron entre plans de ordenación producidos por rexións finesas (Paasi e Zimmerbauer, 2016) e estados australianos (Burton e Dedekorkut-Howes, 2021). Sexa como for, constan casos de boas prácticas neste senso, como é Irlanda no seu conxunto, malia a partición en dous estados, desde o proceso de paz post-1998 (Walsh, 2015).

3. A INVESTIGACIÓN-ACCIÓN PARTICIPANTE

De acordo con Kindon et al. (2009) e Kindon (2010), a investigación-acción participante non é un método máis das ciencias sociais, xa que se trata dunha aposta metodolóxica que implica unha profunda redefinición epistemolóxica. Así, vai alén da participación pública *mainstream* —como, por exemplo, propugna Healey (1997) no noso campo específico—, de xeito que asume que as persoas que participan do proceso tamén forman parte da co-xeración de coñecemento e son tan competentes como os/as supostos «expertos/as» que o facilitan. Para levar iso a cabo, deben producirse varios ciclos de acción e reflexión —Kindon (2010, p. 263) establece que tipicamente son tres— nos que se renegocien non só os resultados dos anteriores ciclos senón mesmo o proceso en conxunto de forma reflexiva e crítica: cómpre comezar cun entendemento partillado dos problemas e dos temas a tratar, para, a partir dunha procura de datos e información, en última instancia, concibir proxectos específicos. O obxectivo consiste en facultar a mellora das condicións de vida das persoas implicadas nos procesos, de xeito que o/a investigador/a «non realiza unha investigación *nun* grupo senón que traballa *con* eles/elas para procurar o cambio que *eles/elas* desexan» (Kindon, 2010, p. 263; as cursivas figuran no orixinal).

Idealmente, o/a investigador/a que conduza un proceso deste tipo debe responder ás seguintes características (Kindon et al., 2009, p. 91): ser ao mesmo tempo académico/a e activista, mesmo heterodoxo/a, o que implica contar coa «capacidade de ser flexíbel e adaptarse ao caos, á incerteza e ao desorde, [así como] tolerar paradoxos e confusións»; practicar a interdisciplinariedade; ser paciente, optimista e sociábel; crer na posibilidade de que se produzan mudanzas; traballar de xeito colaborativo; estar preocupado/a por chegar a transformacións reais; e «comprometerse emocionalmente con prácticas intelectuais». Resulta difícil reunir todas estas propiedades, mais foron as coordenadas que guiaron as prácticas de traballo durante o período estudado. Desde unha perspectiva de estratexias e técnicas específicas a activar, empregamos parte do catálogo de Kindon (2010, pp. 264-267), por exemplo:

- Procurar datos secundarios e revisalos criticamente para establecer a dirección da investigación. No noso caso, como se verá, isto fíxose sobre todo con datos estatísticos.
- Implicar persoas expertas en temas concretos, que, no caso do proceso estudado, participaron no equipo redactor (n=6) e no comité científico asesor (n=7), con perfís disciplinares varios: Xeografía, Economía, Ciencias Políticas, etc. (consúltese Paül et al., 2019, p. 3 para coñecer a súa composición precisa).
- Observar directamente as realidades de estudo, por exemplo, con xuntanzas para realizar entrevistas en profundidade, tal e como consta no apartado seguinte.
- Traballar con grupos focais representativos da comunidade. No proceso estudado, establecéronse catro (véxase máis abaixo).
- Crear canles de participación por Internet, tamén mencionados no próximo apartado.

- Realizar presentacións frecuentemente, con cartografía, tal e como tamén se verá.

En relación con este artigo, [Kindon \(2010\)](#) establece a necesidade de negociar, coas persoas que participan no proceso, os termos e modos de difusión da información xerada. Dado o tempo pasado e a cantidade de xente implicada (véxase o apartado seguinte), iso resulta impracticábel. Con todo, séguense dúas convencións indicadas por [Kindon \(2010, p. 275\)](#) a tal efecto: ofrecer mencións específicas a achegas persoais para «ilustrar as múltiples perspectivas en circulación» e citar os desacordos para «subliñar onde hai tensións e diferenzas de perspectiva». Ambas as dúas prácticas deben ser en todo caso «contextualizadas e analizadas axeitadamente» no texto resultante, como aquí se pretende. Sexa como for, e en coherencia co método empregado, o seguinte apartado presenta un neto carácter reflexivo.

4. O PROCESO DA ESTRATEXIA DO RÍO MIÑO TRANSFRONTEIRIZO 2030

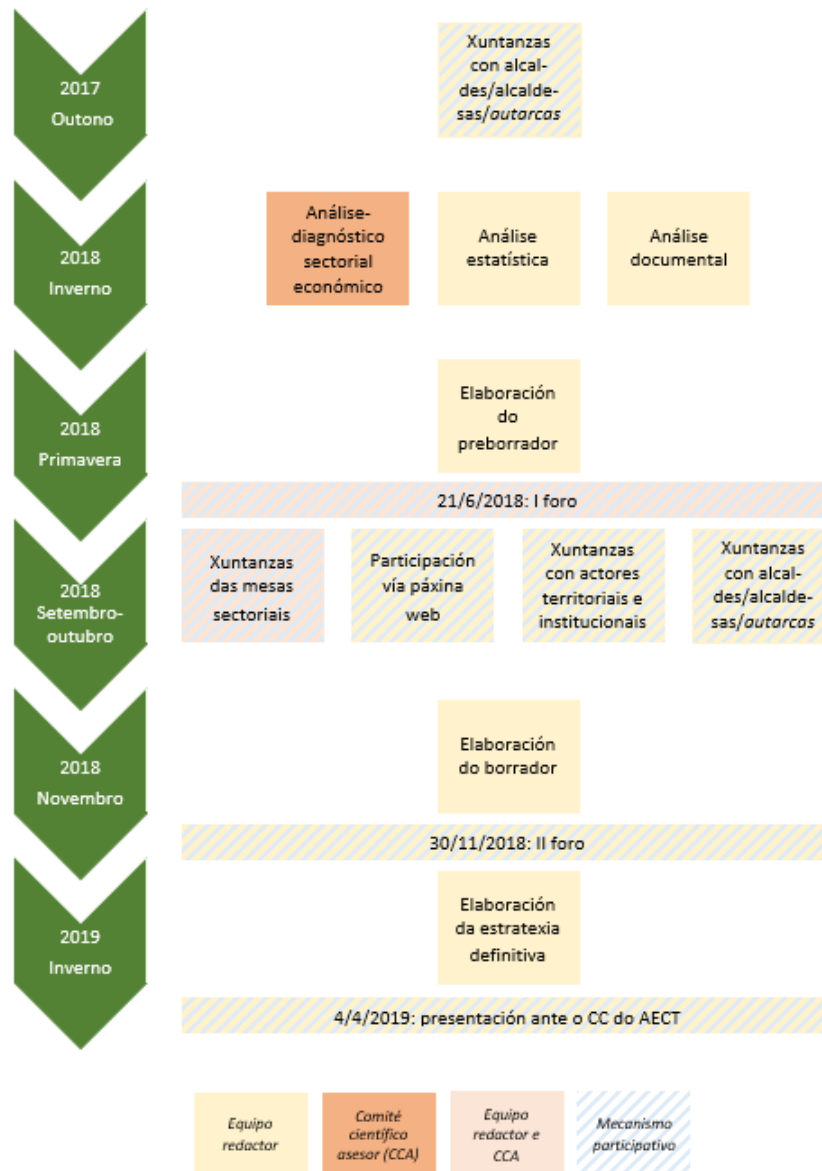
Os seguintes parágrafos analizan o proceso seguido pola *Estratexia do Río Miño Transfronteirizo 2030* desde os seus inicios até a versión considerada pechada. Cobren un ano e medio e, a diferenza das explicacións descritivas contidas no apartado procesual da súa edición definitiva ([Paül et al., 2019, pp. 16-20](#)), aquí as chaves proporcionadas son interpretativas e valorativas, pondo o fincapé nos debates acontecidos e nos cambios producidos. Por esta razón, distinguimos entre tres apartados establecidos a efectos analíticos e discursivos: a elaboración dun preborrador a partir dunha primeira participación limitada (de finais de 2017 a xuño de 2018), a conformación propiamente da estratexia participada (de xullo a novembro de 2018) e os cambios finais introducidos (de decembro de 2018 a abril de 2019) ([Figura 2](#)).

4.1. A confección dun preborrador cunha participación inicial

Alén dos trámites burocrático-administrativos que carrega a xestión dun proxecto Interreg, o comité de redacción iniciou propiamente as súas tarefas mediante cinco xuntanzas en novembro e decembro de 2017 con alcaldes/alcaldesas/*autarcas* de doce concellos ([Figura 2](#)), co obxectivo de conformar un diagnóstico partillado, así como entender as expectativas que estes/as representantes públicos/as tiñan co proceso que daba comezo. Para estas xuntanzas, confeccionouse un guieiro de entrevista en profundidade. En diferentes ocasións, os/as dirixentes municipais facilitáronlle ao equipo de traballo a documentación xerada nos procesos previos de cooperación transfronteiriza intermunicipal que viñan funcionando desde anos atrás. Seis dos doce concellos abranguidos neste primeiro momento constitúen as denominadas *euroidades* da raia húmida —Tui-Valença (2012), Monção-Salvaterra (2015) e Cerveira-Tomiño (oficialmente constituída en 2018, cunha actividade colaborativa sostida desde 1985, coa sinatura da súa *Carta da Amizade*)—, que mesmo prestan servizos partillados ([Figura 3](#)); As Neves participou canda Monção-Salvaterra. Alén destes sete concellos, desenvolvéronse xuntanzas *in situ* con outros cinco, que se pode considerar que conforman «euroidades latentes», pois, sen estaren constituídas, xeraron cadanseus espazos locais de interacción transfronteiriza: Caminha-A Guarda-O Rosal e Melgaço-Arbo ([Figura 3](#)). Mediante a análise das entrevistas realizadas nas cinco xuntanzas e da documentación recadada nelas, definíronse uns cadros de síntese de diagnóstico e propostas, ao redor de eivas/problemas detectados e aspectos con potencial, nomeadamente ao redor de aspectos económicos.

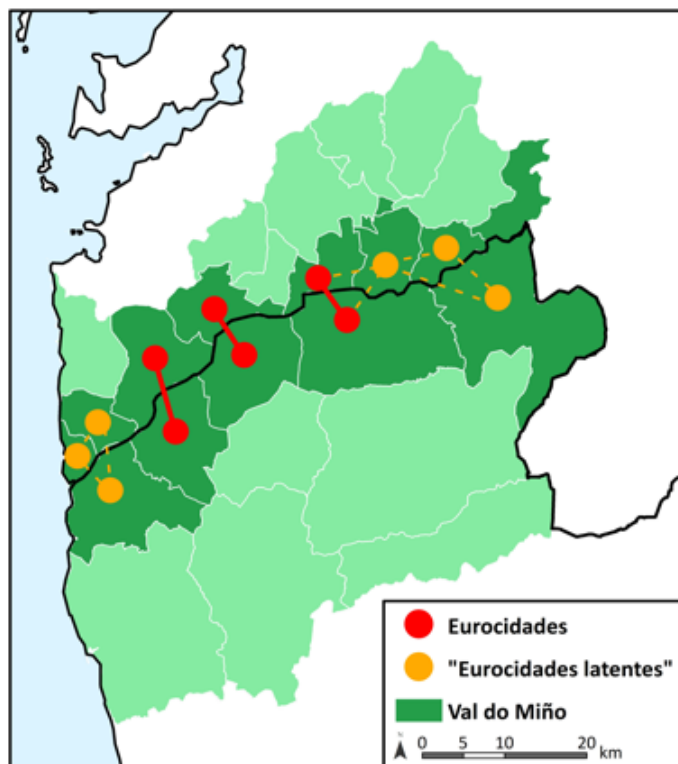
Xa entrado en 2018, catro membros do comité científico asesor realizaron cadansúas análises-diagnósticos centrados en aspectos económicos da área de estudo. Asemade, o equipo redactor nese momento desenvolveu unha procura de datos estatísticos, nomeadamente a escala municipal, para fundamentar unha análise que se reflectiu nunha copiosa produción cartográfica, sobre asuntos tales como o solo industrial, as actividades agrarias ou a demografía (Figura 4). Por pór un exemplo desta análise, detectouse unha dinámica contrastada entre, por unha banda, a franxa interior-oriental, caracterizada por baixas densidades demográficas, perda de poboación nos últimos 25 anos e un claro avellentamento; e, pola outra, unha zona costeira-occidental, con altas densidades de poboación, menores idades medias e índices de avellentamento máis moderados, inserida de cheo no eixo urbano atlántico galego-portugués (Gusman et al., 2020; Paül et al., 2020), e con indicadores particularmente positivos naqueles concellos da segunda coroa metropolitana de Vigo onde hai unha chegada recente de poboación nova (sobre todo, Pontearreas, O Porriño e Salceda de Caselas) (Figura 4).

Figura 2. Representación esquemática do proceso da *Estratexia do Río Miño Transfronteirizo 2030*.



Elaboración propia.

Figura 3. O territorio do AECT Río Miño no preborrador da *Estratexia do Río Miño Transfronteirizo 2030*.



Elaboración propia canda Roberto Vila, coa base cartográfica do ©IGN.

En paralelo, o equipo redactor analizou os documentos considerados chave a distintas escalas (UE, España-Portugal, eurorrexión, provincia de Pontevedra, Alto Minho, etc.). Os máis deles estaban vixentes, mais na primavera de 2018 comezaron a coñecerse os borradores comunitarios con vistas ao período financeiro 2021-2027.⁸ Foi no curso desa análise cando o equipo redactor decidiu que, a diferenza da proposta realizada no momento de candidatar-se co proxecto SMART_MIÑO en 2015, a estratexia non se ía proxectar para 2020, senón para 2030, e, aínda máis importante, ía desvencellarse da *Estratexia Europa 2020*, centrada no crecemento intelixente (*smart growth* en inglés) (Ministers, 2011; Lois et al., 2013), que guiou o período 2014-2020. De aí que o epíteto «intelixente» desaparecese do proceso estratéxico.

Con todo este traballo previo, preparouse o comezo do proceso participativo propiamente dito, marcado para o 21 de xuño de 2018, coa celebración do I foro, que se publicitou en varias páxinas web, redes sociais e medios locais (radios e xornais). Nesa data quíxose presentar un preborrador de traballo, que actuase de guía para o debate xeral, reflectindo o traballo realizado até a altura. O traballo no I foro xirou ao redor do preborrador do plan de acción, con cinco eixos:

1. Sectores produtivos: potenciar as actividades primarias e secundarias de forma innovadora e orientadas cara a un desenvolvemento sustentábel, nomeadamente a

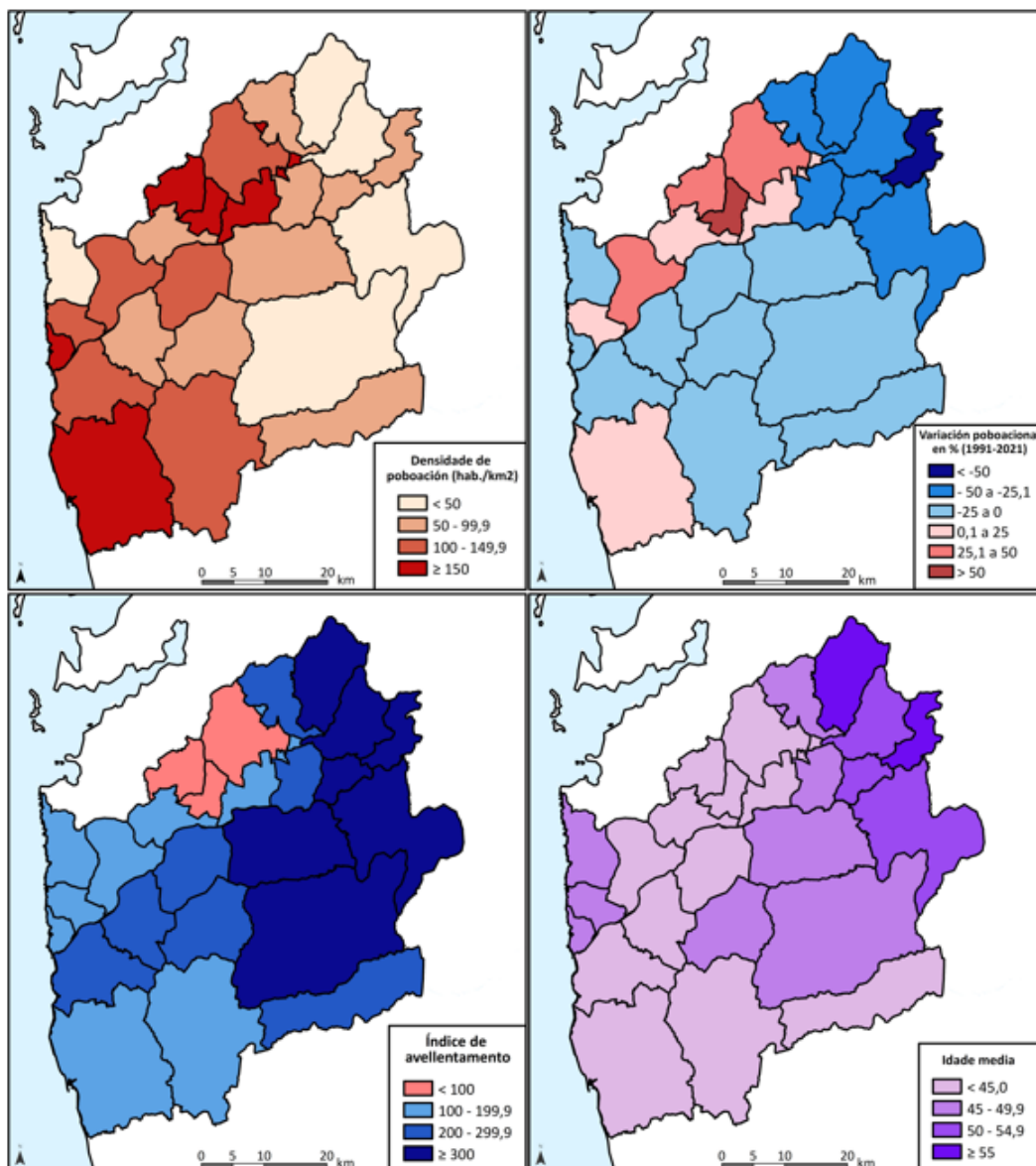
⁸ Na UE os marcos financeiros plurianuais establécense actualmente por sete anos.

- través da implantación unha marca de calidade «Río Miño» para os produtos agroalimentarios e aumentando a superficie industrial sen comprometer o ambiente.
2. Redes de gobernanza: crear instrumentos de goberno común do territorio transfronteirizo. Aquí figura a posta en marcha do AECT (primavera de 2018), así como o aumento dos acordos bilaterais de servizos públicos partillados no marco das *eurociudades*. Tamén se declara a vontade de acadar un Investimentos Territoriais Integrados (ITI)⁹ para a área de traballo.
 3. Mobilidade e servizos partillados: iniciar e favorecer a activación de novos servizos públicos partillados, en relación co eixo anterior. Contémplanse, tamén, diferentes investimentos en infraestruturas, como a autovía Tui-Goión ou completar a conexión entre a A3 e a A28 en Vila Nova de Cerveira, así como desenvolver un servizo de proximidade con frecuencias altas no camiño de ferro Vigo-Viana.
 4. Turismo sustentábel: preservar e promocionar o patrimonio natural e cultural como garantía para desenvolver un turismo sustentábel, ao redor do proxecto de elevar o Miño a Patrimonio Mundial da Organización das Nacións Unidas para a Educación, a Ciencia e a Cultura (UNESCO) e en sintonía co desenvolvemento da marca «Río Miño».
 5. Cultura e comercio tradicionais: propostas para valorizar a cultura e o comercio como elementos integradores para a sociedade do territorio transfronteirizo.

Os contidos destes cinco eixos, despregados nunha proposta de liñas de acción (n=10, dúas por cada eixo), obxectivos (n=18) e proxectos (n=24), aliñáronse cos documentos-marco analizados a varias escalas (da UE ao CIM Alto Minho), tentando procurar a coherencia entre estes propósitos e os xa vixentes ou en discusión a outros niveis. Ese esforzo reflectiuse no preborrador como mecanismo para amosar os apoios nos que se enraizaba o proceso.

⁹ ITI foi unha ferramenta deseñada no período 2014-2020 en coherencia cos obxectivos de [Ministers \(2011\)](#). Permitía programar a aplicación conxunta de varios fondos europeos nun territorio dado ([DG REGIO, 2015](#)). Gorizia/Nova Gorica (Italia/Eslovenia) recibiu un ITI en 2015, o primeiro transfronteirizo.

Figura 4. Cartografías analíticas da *Estratexia do Río Miño Transfronteirizo 2030*, con datos de ca. 2020, agás a variación demográfica.



Elaboración propia canda Breixo Martins, Alejandro Otero, Manuel Rodríguez e Roberto Vila, coa base cartográfica do ©IGN.

4.2. Participación xeral e borrador da estratexia

A presentación do preborrador no I foro, ao que asistiron 82 persoas, concitou moito debate, deixándose sempre claro que era o que se procuraba e que non se querían prefigurar os resultados, senón abrir o proceso participativo. A unha sesión xeral inicial, na mesma data seguiu a organización de catro mesas sectoriais de debate en paralelo ao redor dos eixos 1, 3, 4 e 5, nas que participaron os/as asistentes segundo os seus intereses. En cada mesa, voluntariamente anotáronse os/as participantes e, logo do verán, partindo das catro listaxes e facendo de novo publicidade en varias páxinas web, redes sociais e medios locais (radios e xornais), convocáronse novamente as catro mesas en setembro-outubro de 2018. Nas datas

sucesivas de traballo participaron 94 persoas. Este mecanismo participativo desenvolvido en outono de 2018 foi o máis frutífero, de xeito que conduciu, como se verá máis adiante, a unha reformulación do preberrador da estratexia.

Unha cuestión relevante do I foro foi manifestada, particularmente, por alcaldes/alcaldesas/*autarcas*. Consistiu nunha crítica a unha distinción territorial presente no preberrador: os concellos ribeiráns do Miño (n=13) *versus* o resto (n=13) (Figura 3). Todo o preberrador referíase ao «Val do Miño» para os primeiros, que xurdían do inicio do proceso estratéxico, tal e como xa se referiu, no que se implicaran 12 concellos (Crecente foi engadido no «Val do Miño» polo equipo redactor). A razón de contemplar o «Val do Miño» estribaba en focalizar nel cuestións como a mobilidade e a prestación de servizos partillados (eixo 3 do preberrador do plan de acción), fronte ao resto do ámbito, no que o equipo redactor asumiu que non aplicaba. Porén, a diferenciación territorial foi rexeitada no I foro e tívose que eliminar.

En outono de 2018 despregáronse outros tres procedementos participativos alén das xuntanzas das catro mesas temáticas (Figura 2):

- A participación a través da páxina web, na que estaban pendurados o preberrador de estratexia e resumos dos debates das mesas temáticas —podíanse enviar opinións por escrito sobre todos eles— e mais unha enquisa web que pretendía calibrar o consenso cidadán en relación coas propostas do preberrador. Cando se pechou esta fase (outubro de 2018), levábanse máis de mil visitas, mais recibíronse moi poucas respostas concretas.
- Unha segunda rolda de xuntanzas con alcaldes/alcaldesas/*autarcas* coa vontade de robustecer a lexitimidade política na que apoiar o proceso estratéxico. Alén dos doce concellos abranguidos na primeira fase, daquela falouse con outros concellos de fóra do ámbito do «Val do Miño».

En novembro de 2018, mantivéronse unha ducia de xuntanzas con actores territoriais e institucionais chave para enriquecer a estratexia en elaboración, tanto a escalas superiores (o AECT Galiza-Norte de Portugal, a Dirección Xeral de Política Rexional e Urbana [DG REGIO] da Comisión Europea, etc.), como grupos de desenvolvemento rural do territorio, representantes empresariais da zona e mais a Capitanía do Porto de Caminha e a Comandancia Naval de Tui.¹⁰

Con todo isto, reformulouse o plan de acción. Para o II foro, marcado para finais do outono de 2018, quíxose contar xa cun borrador resultante do proceso. Deseguido, explícanse os novos eixos estratéxicos, xustificando o porqué das modificacións en relación co preberrador:

1. A insistencia en todos os debates xerados por situar o río Miño no foco comportou convertelo en primeiro eixo estratéxico, vinculándoo á sustentabilidade territorial e á conservación fluvial. A marca territorial «Río Miño», proveniente do preberrador, vencellouse a este eixo.
2. O segundo eixo centrado na gobernanza mantívose, mais agora, respondendo aos debates mantidos, baseándoa na prestación de servizos partillados e, como novidade, na contribución á xestión das barreiras legais e administrativas e dos custos de contexto específicos que eivan a vida cotiá no territorio de fronteira.¹¹ Este último

¹⁰ O treito final do Miño desde Tui/Valença ten dinámica mareeira ao ser xa esteiro e, polo tanto, está considerado espazo marítimo coincidente cunha fronteira internacional. As autoridades navais respectivas exercen un papel relevante nel.

aspecto resultou das queixas constantes ao respecto, expresadas nas sesións participativas, que conduciron a reflectir cinco obxectivos específicos de eliminación de barreiras legais-administrativas no plan de acción: sanidade, educación, mobilidade, emerxencias/riscos e río (pesca). En varios dos debates mantidos a xente confesaba que asumira que o AECT se creara para solucionar estas cuestións, aínda que desde o AECT insistían en non seren competentes nestes eidos. En todo caso, acordouse que o AECT asuma xestionar este asunto «diante dos organismos competentes» (tal e como aparecerá definitivamente redactado: Paül et al., 2019, p. 47). Pola súa banda, a ITI non foi demandada e desapareceu da estratexia.

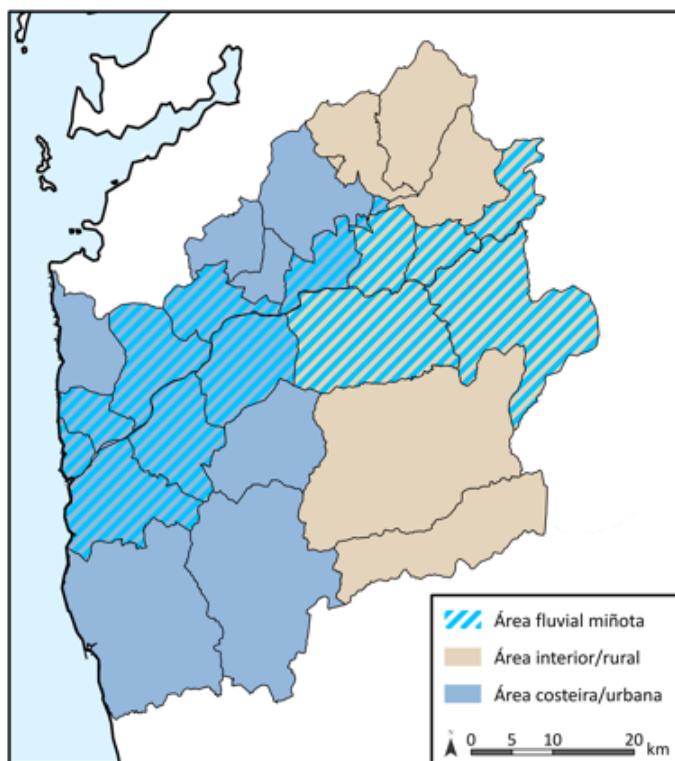
3. A forza que acadou o turismo nos debates aqueles meses comportou subilo do cuarto nivel xerárquico do preberrador ao terceiro no borrador. Sistemáticamente, o turismo emerxeu como aspecto central do desenvolvemento territorial, reclamado sobre todo polos/as políticos/as e técnicos/as municipais participantes e polo sector; por exemplo, empresas de cicloturismo e asociacións promotoras do camiño portugués de Santiago. Como novidade, propúxose unha Reserva da Biosfera transfronteiriza asociada a un lema, á marca «Río Miño», etc. e que fose quen de estruturar seis produtos turísticos «sustentábeis» conxuntos reflectidos en cadanseus obxectivos do plan de acción (Paül et al., 2019, p. 48).
4. Un cuarto eixo que gañou tamén posicións (do último lugar ao cuarto) foi a cultura, aínda que, polos debates mantidos, eliminouse o cualificativo «tradicional» presente no preberrador e decidiuse disociala do comercio. De igual xeito que actores turísticos se mobilizaron arreo, tamén o fixeron os culturais, por exemplo, o Festival Internacional de Teclado e Masterclass (IKFEM, nas súas siglas en inglés), cunha traxectoria asentada, que emprega como escenario nos seus eventos a ponte Tui-Valença –simbolicamente, a única da raia húmida desde 1886 até os anos 1990—. Incorporouse así a necesidade de implantar unha axenda cultural común transfronteiriza, festivais incluídos. Cómpre subliñar que, a diferenza do preberrador, a iniciativa para un Patrimonio Mundial do esteiro e as fortalezas asociadas resituouse aquí, respondendo á cultura e non ao turismo.
5. O quinto eixo, o de mobilidade, perdeu posicións en relación coa proposta inicial, pois, alén do devandito no segundo eixo, suscitou escasos consensos. O debate sobre as «infraestruturas a reclamar», nomeadamente as viarias, pairou o outono de 2018, por exemplo, coas presións para que constase explicitamente unha conexión infraestrutural (en forma de ponte ou de túnel) entre Caminha e A Guarda-O Rosal. Para non entrar nun detalle que devíña conflictivo, optouse porque as infraestruturas concretas individuais non fosen obxectivos estratéxicos, como constaban no preberrador. Insistiuse, no entanto, na conversión da liña Vigo-Viana nun tren de proximidade con frecuencias de paso axeitadas e na que rehabilitar apeadeiros actualmente en desuso, acción reclamada nos debates e coherente co desenvolvemento dunha mobilidade sustentábel.

¹¹ Neste punto, cómpre recoñecer que influíu arreo que en maio de 2018 se dese a coñecer a proposta de mecanismo europeo para superar os obstáculos de natureza xurídica e administrativa persistentes nun contexto transfronteirizo (European Commission, 2018). Aínda non foi aprobado, malia a súa aparente pertinencia para a eventual xestión dos custos de contexto transfronteirizo observados na zona e ao redor doutras fronteiras intracomunitarias.

6. Cómpre destacar que o sexto eixo, o económico, foi o caso máis patente de perda de categoría en relación co preborrador: da primeira posición á derradeira. Infírese, así, a existencia dunha fenda entre pareceres académicos (ao redor, por exemplo, da falla de solo industrial) e a percepción da xente manifestada na participación pública.

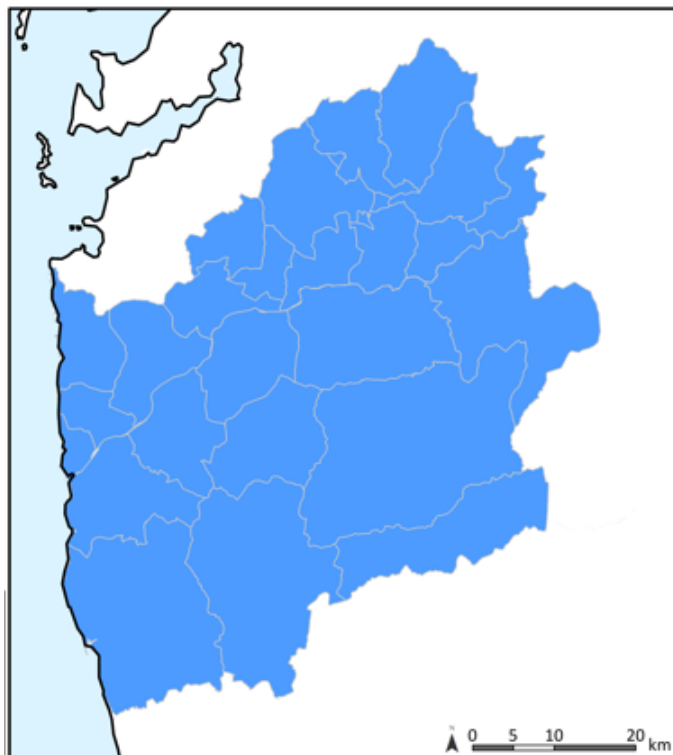
Novamente, o borrador de plan de acción concretou liñas de acción (n=17), obxectivos (n=46) e proxectos (n=39). A multiplicación numérica, case por tres, dos obxectivos e, case por dous, dos proxectos evidencia a cantidade de achegas recibidas e os debates mantidos, que o equipo redactor tentou trasladar ao borrador. Así mesmo, e de acordo co acontecido no I foro, esvaecéronse as distincións territoriais entre o «Val do Miño» e o resto (Figura 3), de xeito que todo o territorio se considera de forma unitaria. Porén, cómpre recoñecer que, aquel outono, o equipo redactor barallou cartografar tres grandes áreas —costeira/urbana (dinámica, densa...), interior/rural (baleirada, avellentada...) e fluvial miñota (máximas relacións transfronteirizas e dinámica territorial integrada) (Figura 5)—. A tal efecto, ensaiouse aliñar os obxectivos, as liñas e os proxectos para cada unha desas áreas. Finalmente, e polas mesmas razóns que fora desbotada a diferenciación específica do «Val do Miño», considerouse que non debían facerse distincións internas no territorio do AECT Río Miño (Figura 6).

Figura 5. O territorio do AECT Río Miño nos debates para o borrador da *Estratexia do Río Miño Transfronteirizo 2030*.



Elaboración propia canda Roberto Vila, coa base cartográfica do ©IGN.

Figura 6. O territorio do AECT Río Miño na *Estratexia do Río Miño Transfronteirizo 2030* final.



Elaboración propia canda Roberto Vila, coa base cartográfica do ©IGN, coincidente con Paül et al. (2019, p. 21).

Tamén cómpre indicar que a análise e o diagnóstico se reformularon igualmente en función do proceso seguido. Así, por mencionar un exemplo significativo, no preborrador o Parque Nacional Peneda-Gerês, e mais a Reserva da Biosfera Gerês/Xurés, só se citaban como ámbitos próximos ao Río Miño que implicaban unha «oportunidade» en materia de turismo; no proceso de outono de 2018, desde os tres concellos que forman parte deles (Arcos de Valdevez, Melgaço e Ponte da Barca), reclamouse que se tivesen en conta como activos territoriais, co cal deviñeron unha fortaleza do Río Miño no seu conxunto (Paül et al., 2019, p. 44). Finalmente, a nova versión presentouse no II foro celebrado o 29 de novembro de 2018, ao que asistiron 70 persoas.

4.3. Do borrador ao documento final da estratexia

Coas conclusións dos debates desenvolvidos na última oportunidade de discusión colectiva, o equipo redactor pechou ao longo do inverno de 2019 unha versión considerada definitiva e que se reflicte, de forma sintética, en Paül et al. (2019). Producíronse dúas diferenzas chave co borrador, que se explican deseguido. A primeira consistiu na eliminación da listaxe dos proxectos do plan de acción. O motivo principal foi que os marcos de financiamento comunitarios para o período 2021-2027 non estaban daquela asentados, nomeadamente por mor da inestabilidade asociada á incidencia do Brexit¹², o que

¹² A saída do Reino Unido da UE produciuse o 1 de febreiro de 2020, como consecuencia do referendo do 23 de xuño de 2016. Neses case catro anos, o debate sobre a UE e as súas políticas foi constante, sobre todo en 2019.

desaconsellaba concretar uns proxectos no horizonte de 2030, que logo poderían estar desaxustados cos marcos definitivos.

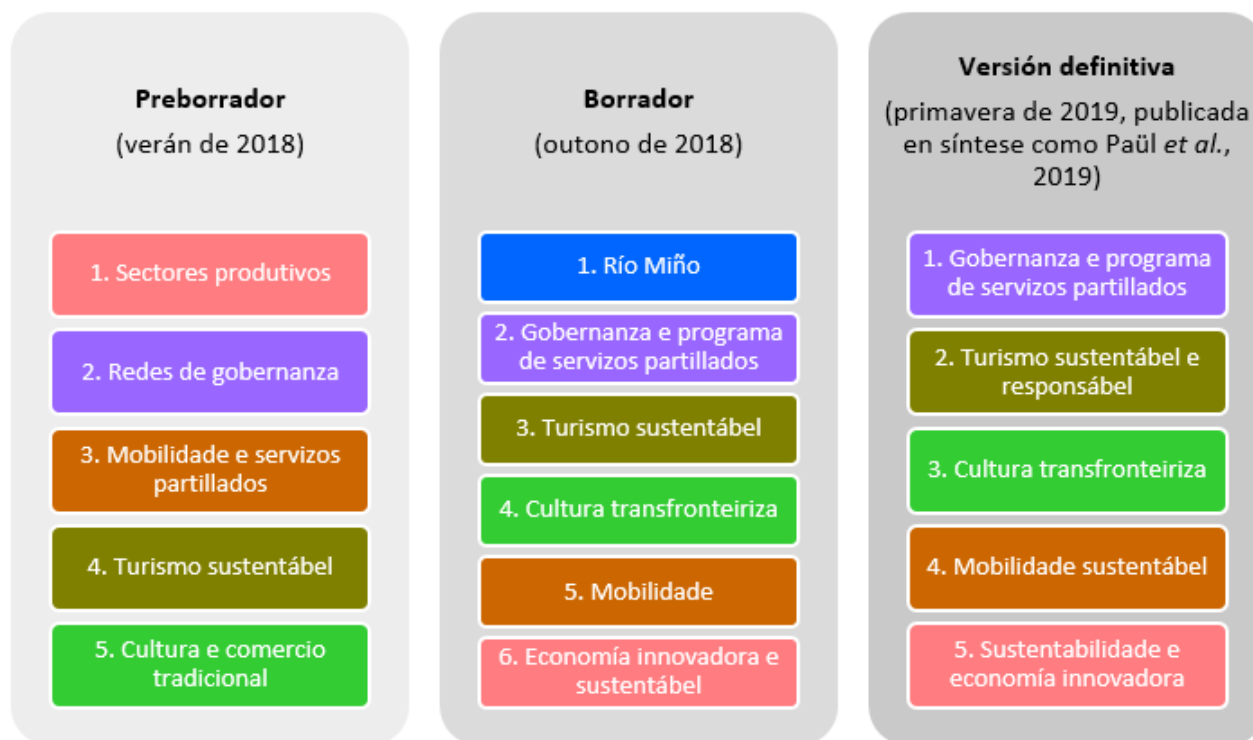
A segunda modificación de calado respondeu, novamente, ás discusións territoriais presentes en todo o proceso. En efecto, que o río Miño conformase o primeiro eixo estratéxico no borrador non era partillado unanimemente, ao ámbito ribeirán miñoto non resultar maioritario no AECT. Un argumento sistemático neste senso, expresado por actores portugueses do val do Limia, e mesmo do do Coura —afluente do Miño, mais separado da bacía estrita do río—, é formaren parte do Minho como rexión, mais non do val estrito do Miño. Isto conduciu, ao fin, a redistribuír o primeiro eixo entre os outros cinco, tal e como se expresa na cartografía definitiva de Paül et al. (2019, p. 21; Figura 6). En todo caso, introduciuse unha visión xeral da estratexia, ausente nas versións anteriores, que reza significativamente o seguinte: «O río Miño é o vector central do desenvolvemento do territorio» (Paül et al., 2019, p. 46).

O proceso deuse por concluído coa presentación da versión final no Consello Consultivo do AECT Río Miño o 4 de abril de 2019. Nese acto só se produciu unha voz discrepante, lamentando precisamente a eliminación do primeiro eixo do borrador.

5. DISCUSIÓN E CONCLUSIÓNS

O obxectivo deste artigo consiste en situar a experiencia estratéxica analizada no seo do marco teórico-conceptual da ordenación territorial transfronteiriza, partindo dos principais resultados achegados: os cambios no plan de acción (Figura 7). Entre eles, cómpre subliñar de entrada a perda evidente da súa vertente económica, agás o referido ao subsector turístico. En paralelo, gaña peso a dimensión política, nomeadamente a través da énfase que lle concede a participación, até o punto de situárense en primeiro lugar, cando no preborrador estaban ausentes, as accións de contribución á mitigación das barreiras legais e administrativas existentes ligadas á fronteira, así como dos custos de contexto fronteirizo. O turismo e a cultura, que figuraban na penúltima e na última posicións no preborrador, atinxen tamén un rol preeminente, impulsados e demandados explicitamente no proceso estudado. Toda esta reconfiguración contrasta coa planificación estratéxica territorial que, en teoría, focalízase en temas económicos «clásicos» (Pujadas e Font, 1998; Pascual, 1999; Albrechts, 2006; Zoido et al., 2013; Farinós, 2014), os cales, nun exercicio máis académico inicial como era o preborrador, presentaba maior centralidade. Porén, outras características da planificación estratéxica, como son a súa lóxica participada e a súa inherente selectividade temática, poden valer para explicar todos estes cambios.

Figura 7. Os eixos estratéxicos nas tres versións da *Estratexia do Río Miño Transfronteirizo 2030*.



Elaboración propia.

A análise realizada no apartado anterior (sintetizada na [Figura 7](#)) tamén permite inferir unha cuestión relevante en relación coas distintas modalidades ordenadoras: no preborrador constatabábase determinados atributos adscribíbeis ao *planning* canónico ([Nadin et al., 1997](#); [Pujadas e Font, 1998](#); [Hall e Tewdwr-Jones, 2020](#)), tales como infraestruturas concretas ou propostas de crecementos industriais, mais estes desapareceron ao longo do proceso e non figuran na estratexia final. Este progreso corrobora a transición cara ao *soft* e a gobernanza territorial na ordenación territorial ([Farinós, 2007, 2014](#); [Galiana e Vinuesa, 2010](#)). Asemade, esta transición tamén se pode interpretar como o triunfo dunha certa preferencia política por unha inconcreción que non comprometa. Sexa como for, ante todo, responde á participación operada, que presenta este tipo de consecuencias inesperadas no eido da ordenación territorial, tal e como establece [Healey \(1997\)](#) no seu ensaio seminal. Non hai que esquecer que a tensión entre o vinculante e o indicativo é inherente á ordenación ([Pujadas e Font, 1998](#); [Galiana e Vinuesa, 2010](#); [Elinbaum e Galland, 2016](#); [Hall e Tewdwr-Jones, 2020](#)) e un non é «mellor» có outro *per se*. Unha estratexia como a analizada aquí non pode declarar un novo espazo natural protexido, para comezar, pola ausencia das competencias formais ao respecto por parte do AECT ([Caesar, 2017](#)). Porén, liderar unha candidatura de Patrimonio Mundial para o esteiro do Miño, como a que se propón, si que está ao seu alcance e implicaría, potencialmente, unha protección máxima. Igualmente, e por citar outro exemplo mencionado anteriormente, xestionar diante dos organismos competentes que se formalice unha xestión transfronteiriza efectiva do ámbito estrito do río, nomeadamente das súas pescarías, tamén resulta unha proposta considerábel. Sen obrigar á creación dun plan vinculante, é susceptíbel de presentar consecuencias significativas sobre o terreo.

Neste senso, cando [Durand e Perrin \(2018, p. 329\)](#) conclúen que na *Eurométropole/Eurometropool* Lille-Kortrijk-Tourna non se dan acadado logros concretos en materia de

ordenación, argüíndo que os avances nesta materia foron practicamente inexistentes, achamos que asumen a ordenación territorial de forma restritiva. Definicións abrangentes dela, como as de CEMAT (1983), Nadin et al. (1997), Pujadas e Font (1998), Woessner (2010) e Hall e Tewdwr-Jones (2020), permitirían nese AECT franco-belga, como no noso caso, unhas conclusións máis matizadas. As visións reducionistas sobre o que é a ordenación do territorio son abondosas tamén en España (Pérez Andrés, 1998; Benabent, 2006, 2012; Farinós et al., 2017), mais caen na habitual trampa estado-nacional que, precisamente, experiencias como as que aquí revisamos queren combater. É por iso que o modelo de Decoville e Durand (2020) distingue tres niveis de ordenación territorial transfronteiriza; o noso caso corresponderíase, en aparencia, co segundo, ao constituír unha estratexia territorial transfronteiriza formalizada, mais participa tamén dos outros dous (análise/diagnóstico e aspectos sectoriais), polo que cómpre sempre insistir na pluralidade evidente de posibilidades ordenadoras e, polo tanto, alertar ante os reduccionismos.

En relación coa evolución das políticas de ordenación, o caso estudado sitúase nas actuais coordenadas. Primeiramente, ao reducir a teima economicista, a estratexia analizada supera os estadios iniciais baseados en argumentos estritamente de racionalidade económica que favorecerían determinados crecementos, por exemplo de carácter infraestrutural (Hall e Page, 2006). En cambio, a dimensión ambiental acada un papel notábel, non só porque sexa o signo dos tempos no eido académico (Benabent, 2006; Hall e Page, 2006; Paül, 2021) e no político (Ministers, 1999-2020), mais porque iso é demandado na participación. Asemade, a relevancia do enfoque comunitario na experiencia analizada próbase, alén de pola formulación participativa (Healey, 1997; Pascual, 1999; Hall e Page, 2006), pola forza concedida aos servizos partillados entre dous ou tres concellos, cun marcado carácter social, que se mantén desde o preberrador até a versión definitiva. Neste punto, e na sempre inestábel procura dun equilibrio entre as dimensións económica, ambiental e social da sustentabilidade (Nijkamp et al., 1990; Jones, 2001; Parr, 2009), pódese afirmar que a estratexia propón un determinado modelo de compromiso entre as tres dimensións.

Desde unha perspectiva territorial, constatamos unha dialéctica potente entre a franxa fluvial con intensas relacións transfronteirizas —o chamado nalgún momento do proceso «Val do Miño»— e o resto do territorio cuberto pola estratexia e polo AECT. En orixe, no preberrador, asumíuse este contraste tanto política como academicamente, mais o salto á participación aberta fixo patente axiña que a estratexia non se podía cinguir, nin tan só focalizar, nun determinado ámbito. Por iso, o texto final obvia esta diferenciación e recolle elementos territoriais, como, por exemplo, o Parque Nacional Peneda/Gerês, que no preberrador se consideraban *de facto* fóra do ámbito ordenador. Esta tensión entre dous ámbitos, un máis abrangente e outro máis cativo, mais verdadeiramente transfronteirizo, resoa moito á reportada por Decoville e Durand (2016) para a *Grande Région/Großregion*, tamén cun AECT no primeiro ámbito que non dá artellado políticas e accións concretas no segundo.

Como consecuencia destas tensións territoriais, a estratexia estudada non cartografa nin as propostas nin tan só, de forma clara, o diagnóstico, a diferenza doutros casos comparábeis contemplados por Paül et al. (2017). De aí que se pasase dunhas primeiras tentativas onde se diferenciaban ámbitos (Figuras 3 e 5) a un mapa final isotrópico (Figura 6). A pesar de que Hall e Tewdwr-Jones (2020) expliquen que a ordenación pode non cartografar, esta ausencia amosa unha débil concreción territorial. Por outra banda, a decisión final de non considerar o río Miño como un *eixo estratéxico* de seu —o primeiro xurdido da participación— e de convertelo na *visión* pode lerse como unha solución hábil para evitar un nesgo na bacía do Miño mal recibido desde a do Limia. En efecto, elimínase así unha referencia territorial

incómoda como *eixo estratéxico* empregando a fórmula da *visión*, un aspecto fundamental na planificación estratéxica avanzada (Albrechts, 2006, p. 1160; Farinós, 2014, pp. 34-37). Porén, este cambio tamén pode interpretarse como unha desterritorialización da estratexia. Neste senso, a eliminación, na versión final, da listaxe de proxectos responde ás razóns dadas no apartado precedente, mais, novamente, resulta desterritorializadora, amais de contravir unha das propiedades fundamentais da planificación estratéxica: a súa concreción en proxectos (Pujadas e Font, 1998, p. 384; Pascual, 1999, p. 323). Unha mostra intencionada dunha sexta parte deses proxectos non publicados evidencia até que punto se perdeu o enfoque territorial e de que xeito o foco se puña no «Val do Miño», a saber:

- Utilizar o aeródromo de Cerval para funcións de lecer e de servizos de emerxencias.
- Estudar alternativas de comunicación directa entre Caminha e A Guarda-O Rosal.
- Implantar unha liña de bus Valença-Tui-Vigo, xestionada polas administracións competentes.
- Solicitar ao goberno portugués completar a comunicación entra a A3 e a A28.
- Completar a comunicación por autovía entre Tui e Goián.
- Facilitar o enlace da A3 cos concellos de Melgaço e Monção e cos seus correspondentes galegos.
- Mellorar a PO5003 para conectar Arbo e Melgaço coa A52.

Por outra banda, no eido territorial tamén salienta a distinción analítica que se fai na estratexia entre o litoral e o interior, que responde a dúas categorías asentadas na xeografía de Galiza e Portugal: o eixo urbano atlántico *versus* o interior, que mesmo se traslada habitualmente á consideración entre dúas *raias*, a *húmida* e mais a *seca* (Gusman et al., 2020; Paül et al., 2020; Trillo e Paül, 2020; Gusman, 2021; Trillo et al., 2021). E velaí parte do problema: polo xeral asúmese que a *raia húmida*, a que nos ocupa, participa do eixo urbano atlántico. Teimar na presenza dun interior recesivo no territorio do AECT Río Miño pode ser unha cuestión de escala, pois no conxunto galego-portugués resulta dificilmente discerníbel. Porén, esta diferenciación non xorde da participación, mesmo se esta non a desminta, senón do traballo académico do preberrador (Figura 4) e de instancias políticas atentas a responder á axenda política do momento. En efecto, en España o debate ao redor da chamada «España baleira», ou «baleirada», acadou moita sona desde del Molino (2016), quen fixo pouco máis que darlle o nome, mais valeu de catalizador para que xurdise todo un discurso político ao respecto. Así, en 2020, apareceu un ministerio que se chama «do Reto Demográfico», do cal pende unha dirección xeral denominada «de Políticas contra a Despoboación». En Portugal, á súa vez, existe unha Secretaría de Estado «da Valorización do Interior» desde 2018, na actualidade, por certo, con sede en Bragança.

Unha última cuestión territorial que merece unha discusión ten que ver coa área metropolitana de Vigo. Como se dixo ao comezo deste texto, a decisión acerca da delimitación do ámbito do AECT e, polo tanto, da estratexia non dependeu do proceso estratéxico, senón que era previa a este. Porén, motivou que o polo urbano principal da rexión, Vigo, fiquese fóra, e que a súa área metropolitana se vexa partida en función da liña de división das bacías, o cal, para as dinámicas territoriais, resulta irrelevante. Deste xeito, un dos asuntos chave do territorio, como é a relocalización de empresas e industrias —tanto en Galiza (O Porriño, Plataforma Loxística Industrial de Salvaterra-As Neves [PLISAN], etc.) como, con máis controversias desde unha perspectiva galega, en Portugal (Cerveira, Paredes de Coura, etc.)—, resulta de difícil medición sen Vigo. No entanto, o feito de que a área metropolitana de Vigo

non estea institucionalizada fai que esa escala sexa etérea e, por outra banda, cómpre insistir no devandito: este tipo de cuestións non xurdiron no proceso participativo.

Figura 8. Publicidade institucional do AECT Río Miño (28/12/2021).



Fonte: <https://twitter.com/aectriominho/status/1475765539389718528?s=20> (reproducido con permiso).

Recentemente, resultou evidente que a estratexia está a ser útil para a finalidade que foi concibida: case dous anos despois de rematala, o AECT Río Miño emprégaa de xeito cotián e mesmo está a relanzala como instrumento chave para a súa actuación (Figura 8). Por outra banda, a finais de 2019, no marco do proxecto *Promoting EU-CELAC Cooperation on Cross-Border Innovation Support* (INNOVACT),¹³ desenvolvemos un obradoiro en Tulcán (Ecuador)-Ipiiales (Colombia) no que presentamos a estratexia aquí analizada e ensaiamos implantala cun método adaptado ás circunstancias locais, aos tempos dispoñíbeis e ás persoas mobilizadas naquel momento. O resultado foi satisfactorio, do cal inferimos que existe un alto potencial de transferibilidade. Tamén nun artigo recente, Sande (2021, p. 86) cualifica o documento como «achega innovadora» no contexto eurorrexional. En definitiva, con eivas e limitacións, achamos que a experiencia de ordenación desenvolvida contribúe a superar o efecto persistente da fronteira, que a propia ordenación adoita tender a reproducir (Jacobs, 2016; Paasi e Zimmerbauer, 2016), e que Caesar (2017) suxire que nin os propios AECT dan abalado. Neste senso, a UE, polo xeral a través de documentos-marco moi xenéricos como a serie asinada polos Ministers (1999-2020), e nesta ocasión grazas a un proxecto Interreg, está a permitir a aparición de ordenacións territoriais que van alén das existentes classicamente (Nadin et al., 1997; Faludi, 2004; Farínós, 2007, 2014; Woessner, 2010; Walsh, 2015; Paasi e Zimmerbauer, 2016; Paül et al., 2017). A experiencia transfronteirza aquí achegada dá boa proba diso.

¹³ INNOVACT foi un proxecto de cooperación concluído en 2019 entre a UE e a Comunidade de Estados Latinoamericanos e Caribeños no que se ambicionaba desenvolver un intercambio de experiencias innovadoras en contextos transfronteirizos, coa participación sobre todo de autoridades locais e rexionais; páxina web do proxecto <http://www.innovactplatform.eu/>

Agradecementos

Aos outros membros do equipo redactor, polo intensísimo traballo despregado en común, nomeadamente a Manuel Rodríguez (CEER), polo seu quefacer; a Lois Pérez Castrillo (AECT Rio Minho), por todo o partillado; e a Xavier Martínez Cobas (Universidade de Vigo [UVIGO]), pola súa xenerosidade.

Ao comité científico asesor, pola súa contribución ao proceso, en especial a Helena Madureira, Secretaria Xeral do CEER durante o meu mandato, por tanto, Matosinhos incluído.

Aos centos de persoas baixomiñotas/altominiñotas que se implicaron na estratexia e, en particular, ás que me transmitiron testemuñas, desexos, críticas, suxestións, queixas...

Ao Padroado e o Consello de Dirección do CEER durante o meu mandato, polo apoio, sobre todo ao seu Presidente en 2018-2019, Manuel J. Reigosa (Reitor da UVIGO), así como a Artur Cristóvão (Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro), Luís Domínguez (UVIGO), Pilar García de la Torre (Universidade da Coruña) e Carla Martins (Universidade do Minho).

A Breixo Martins, polo seu traballo leal.

A Juan Manuel Trillo, por todo, tamén por empurrarme durante anos a escribir este texto.

A Brais Estévez e José I. Vila, polas atinadas correccións deste documento. E ás avaliacións anónimas recibidas, así como a Carmela Sánchez Carreira, pola infinita paciencia.

A Roberto Vila, pola elaboración cartográfica final.

O traballo aquí relatado desenvolveuse no seo do proxecto Interreg SMART_MIÑO (código 0256_SMART_MINO_1_E), aínda que o presente artigo, de natureza académica, a diferenza do proceso de 2018-2019, escribiuse *a posteriori*, xa no seo da reflexión do proxecto «*De la cooperación transfronteriza a la interautonómica: retos y oportunidades para la organización territorial de España. Aprendizajes en la frontera hispano-portuguesa*» (código PID2021-126922NB-C22, financiado polo Ministerio de Ciencia e Innovación, a Axencia Estatal de Investigación e o FEDER). Cómpre puntualizar que o orzamento de SMART_MIÑO dedicado ao CEER destinouse a cubrir a masa salarial da fundación, polo que o seu director naquel momento, e asinante deste artigo, que nunca formou parte dela, non obtivo remuneración algunha. Isto resulta relevante aos efectos de manifestar explicitamente a ausencia dun conflito de intereses.

Bibliografía

- Albrechts, L. (2006). Shifts in Strategic Spatial Planning? Some Evidence from Europe and Australia. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 38(6), 1149-1170. <https://doi.org/10.1068/a37304>
- Benabent, M. (2006). *La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Universidad de Sevilla.
- Benabent, M. (2012). Treinta años de ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías. En M. Castañer (Ed.). *El planeament territorial a Catalunya a inici del segle XXI* (pp. 140-165). Societat Catalana de l'Ordenació del Territori.
- Burton, P. & Dedekorkut-Howes, A. (2021). Banana-Benders and Cockroaches. Cross-Border Planning for Gold Coast-Tweed Heads. En E. Mihailova & J. Garrard (Eds.). *Twin Cities Across Five Continents. Interactions and Tensions on Urban Borders* (pp. 48-62). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003102526-5>
- Caesar, B. (2017). European Groupings of Territorial Cooperation: A Means to Harden Spatially Dispersed Cooperation? *Regional Studies. Regional Science*, 4(1), 247-254, <https://doi.org/10.1080/21681376.2017.1394216>

- Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables de l'aménagement du territoire (1983). *Résolution n° 2 sur la charte européenne de l'aménagement du territoire (Charte de Torremolinos)*. <https://rm.coe.int/6e-conference-europeenne-des-ministres-responsables-de-l-amenagement-d/168076dd9f>
- Decoville, A., & Durand, F. (2016). Building a Cross-Border Territorial Strategy Between Four Countries: Wishful Thinking? *European Planning Studies*, 24(10), 1825-1843. <http://dx.doi.org/10.1080/09654313.2016.1195796>
- Decoville, A., & Durand, F. (2020). Cross-Border Spatial Planning. En B. Wassenberg e B. Reitel (Eds.). *Critical Dictionary on Borders, Cross-Border Cooperation and European Integration* (pp. 262-264). Peter Lang. <https://doi.org/10.3726/b15774>
- Directorate-General for Regional and Urban Policy (2015). *Scenarios for Integrated Territorial Investments*. Publications Office of the European Union. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/iti_en.pdf
- Durand, F., & Perrin, T. (2018). Eurometropolis Lille–Kortrijk–Tournai: Cross-Border Integration with or without the Border?. *European Urban and Regional Studies*, 25(3), 320-336. <https://doi.org/10.1177/0969776417704688>
- Elinbaum, P., & Galland, D. (2016). Analysing Contemporary Metropolitan Spatial Plans in Europe Through Their Institutional Context, Instrumental Content and Planning Process. *European Planning Studies*, 24(1), 181-206. <https://doi.org/10.1080/09654313.2015.1036843>
- European Commission (2018). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Mechanism to Resolve Legal and Administrative Obstacles in a Cross-Border Context*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0373>
- Faludi, A. (2004). Territorial Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles?. *Urban Studies*, 41(7), 1349-1365. <https://doi.org/10.1080/0042098042000214833>
- Farinós, J. (2007). *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level. Final Report*. European Spatial Planning Observation Network [ESPON]. https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/fr-2.3.2_final_feb2007.pdf
- Farinós, J. (2014). Ordenación del Territorio desde la Geografía. De renovaciones conceptuales, retos, amenazas y espacios de oportunidad. *Polígonos. Revista de Geografía*, 26, 17-58. <http://dx.doi.org/10.18002/pol.v0i26.1698>
- Farinós, J., Aldrey, J. A., del Río, D., & Peiró, E. (2017). Situación y evolución de la política de ordenación del territorio en los gobiernos y administraciones de las CCAA. En F. Allende, R. Cañada, G. Fernández-Mayoralas, G. Gómez Mediavilla, N. López Estébanez, A. Palacios, F. Rojo & M. J. Vidal-Domínguez (Eds.). *Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global. Actas del XXV Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles* (pp. 2460-2470). Servicio de Publicaciones Universidad Autónoma de Madrid. <https://doi.org/10.15366/ntc.2017>
- Galiana, L., & Vinuesa, J. (2010). Definición y evolución del concepto y de su práctica. En L. Galiana & J. Vinuesa (Coords.). *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio* (pp. 21-43). Síntesis.
- Gravier, J.-F. (1947). *Paris et le désert français*. Le Portulan.
- Gusman, I. (2021). *A valorização cultural e económica das identidades dos territórios. O caso de estudo do Norte de Portugal*. [Tese Doutoral Universidade de Santiago de Compostela]. <https://minerva.usc.es/xmlui/handle/10347/26475>
- Gusman, I., Trillo, J. M., & Lois, R. C. (2020). Das afinidades histórico-culturais à cooperação tranfronteiriza: o caso da Galiza e do Norte de Portugal. *Geografia em Questão*, 13(2), 9-23. <https://doi.org/10.48075/geoq.v13i2.24737>
- Hall, C. M., & Page, S. J. (2006). *The Geography of Tourism and Recreation. Environment, Place and Space*. Routledge.
- Hall, P., & Tewdwr-Jones, M. (2020). *Urban and Regional Planning*. Routledge.
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Macmillan.

- Hildenbrand, A. (1996). *Política de ordenación del territorio en Europa*. Universidad de Sevilla.
- Jacobs, J. (2016). Spatial Planning in Cross-Border Regions: A Systems-Theoretical Perspective. *Planning Theory*, 15(1), 68-90. <https://doi.org/10.1177/1473095214547149>
- Jones, R. (2001). Social Sustainability in the Western Australian Urban System: State Planning Strategies to 2009. En R. B. Singh (Ed.). *Urban Sustainability in the Context of Global Change: Towards Promoting Healthy and Green Cities* (pp. 17-28). Science Publishers.
- Kindon, S. (2010). Participatory Action Research. En I. Hay (Ed.). *Qualitative Research Methods in Human Geography* (pp. 259-277). Oxford University Press.
- Kindon, S., Pain, R., & Kesby, M. (2009). Participatory Action Research. En R. Kitchin & N. Thrift (Eds.). *International Encyclopedia of Human Geography* (pp. 90-95). Elsevier.
- Lois, R. C., Feal, A. M., & Paül, V. (2013). La dimensión territorial de la Estrategia Europa 2020. Las regiones europeas en la senda oficial para salir de la crisis. *Ería*, 92, 211-242. <https://reunido.uniovi.es/index.php/RCG/article/view/10138>
- López Facal, X. (2000). A rexión galaico-duriense: dimensión económica e dinámica de converxencia. *Revista Galega de Economía*, 9(1), 331-350. https://www.usc.es/econo/RGE/Vol.9_1/Galego/A%20rexion%20galaico-duriense....pdf
- Ministers Responsible for Spatial Planning (1999). *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*. Office for Official Publications of the European Communities. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf
- Ministers Responsible for Urban Development and Territorial Cohesion (2007). *Territorial Agenda of the European Union Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_leipzig2007.pdf
- Ministers Responsible for Spatial Planning and Territorial Development (2011). *Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020.pdf
- Ministers Responsible for Spatial Planning and Territorial Cohesion and/or Territorial Development (2020). *Territorial Agenda 2030. A Future for All Places*. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/brochure/territorial_agenda_2030_en.pdf
- del Molino, S. (2016). *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*. Turner.
- Nadin, V., Hawkes, P., Cooper, S., Shaw, D., & Westlake, T. (1997). *The EU Compendium of Spatial Planning and Policies*. Office for Official Publications of the European Communities. <http://www.espace-project.org/publications/EUcompendium.pdf>
- Nijkamp, P., van den Bergh, C. J. M. & Soeteman, F. J. (1990). Regional Sustainable Development and Natural Resource Use. *The World Bank Economic Review*, 4(1), 153-188. https://doi.org/10.1093/wber/4.suppl_1.153
- Paasi, A., e Zimmerbauer, K. (2016). Penumbra 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. <https://doi.org/10.1177/0308518X15594805>
- Parr, A. (2009). *Hijacking Sustainability*. The MIT Press.
- Pascual, J. M. (1999). *La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicos y buenas prácticas*. Diputació de Barcelona.
- Paül, V. (2021). Rural Zones, Parks, Greenbelts, Landscapes...? Assessing the Shifting Role and Treatment of Open Spaces in Metropolitan Planning Using the Barcelona Experience (1953-2019). *Journal of Environmental Planning and Management*, 64(2), 224-251. <https://doi.org/10.1080/09640568.2020.1760801>
- Paül, V., Castañer, M., Trillo, J. M., Martín, J., & Vicente, J. (2017). La participación española en la cooperación transfronteriza y territorial europea. En J. Farinós & J. Olcina (Eds.). *Geografía*

Regional de España. Espacios y comunidades. Bases para una regionalización renovada del territorio español (pp. 619-677). Universitat de València/Tirant Humanidades.

- Paül, V., Martínez Cobas, X., Rodríguez Rodríguez, M., Pérez Castrillo, L., Torres, A., & Caldas, B. (2019). *Estratègia do Rio Minho Transfronteirizo 2030*. Deputación de Pontevedra. <http://smartminho.eu/wp-content/uploads/2020/01/resumen-estratexia-ri%CC%81o-minho-portugue%CC%81s-web.pdf>
- Paül, V., Trillo, J. M., & Vila Vázquez, J. I. (2020). An Omitted Cross-Border Urban Corridor on the North-Western Iberian Peninsula? En H. Santos, G. V. Pereira, M. Budde, S. F. Lopes & P. Nikolic (Eds.). *Science and Technologies for Smart Cities* (pp. 27-35). Springer. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-51005-3_4
- Pérez Andrés, A. A. (1998). *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*. Marcial Pons.
- Pujadas, R., e Font, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Síntesis.
- Sande, D. (2021). Análisis de la Estrategia de Especialización Inteligente Transfronteriza de la Eurorregión Galicia-Região do Norte ante el período de programación 2021-2027. *Revista de Estudios Europeos*, 77, 69-94. <https://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10324/48567/2021-77-69-94.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Sassano, S. (2020). Interreg. En B. Wassenberg & B. Reitel (Eds.). *Critical Dictionary on Borders, Cross-Border Cooperation and European Integration* (pp. 542-548). Peter Lang. <https://doi.org/10.3726/b15774>
- Trillo, J. M., & Paül, V. (2020). Euroregion Galicia-Região Norte. En B. Wassenberg & B. Reitel (Eds.). *Critical Dictionary on Borders, Cross-Border Cooperation and European Integration* (pp. 412-415). Peter Lang. <https://doi.org/10.3726/b15774>
- Trillo, J. M., Paül, V., & Vila Lage, R. (2021). Two Generations of Eurocities Along the Northern Section of the Spanish-Portuguese Border. En E. Mihailova & J. Garrard (Eds.). *Twin Cities Across Five Continents. Interactions and Tensions on Urban Borders* (pp. 104-117). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003102526-10>
- Walsh, C. (2015). Creating a Space for Cooperation: Soft Spaces, Spatial Planning and Cross-Border Cooperation on the Island of Ireland. En P. Allmendinger, G. Haughton, J. Knieling & F. Othengrafen (Eds.). *Soft Spaces in Europe: Re-Negotiating Governance, Boundaries and Borders* (pp. 192-212). Routledge.
- Woessner, R. (2010). *La France : aménager les territoires*. Sedes.
- Zoido, F. (1996). Prólogo. *Política de ordenación del territorio en Europa* (pp. 25-26). Universidad de Sevilla.
- Zoido, F., Vega, S. de la, Piñeiro, Á., Morales, G., Mas, R., Lois, R. C., & González, J. M. (2013). *Diccionario de urbanismo, geografía urbana y ordenación del territorio*. Cátedra.