

## RESSENYES

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo Antonio (dir.) (2008)

*La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve y Alentejo)*

Barcelona: Atelier Libros; 327 p.

ISBN 13: 978-84-96758-40-7

Sense menystenir l'existència de conflictes puntuals com el que afecta el territori d'Olivença (Cajal, 2003), cal destacar que els 1.234 quilòmetres que uneixen i alhora separen Espanya i Portugal conformen una de les fronteres més antigues i estables del continent europeu (Medina García, 2006).

D'ençà del desembarcament ibèric a la Unió Europea l'any 1986, les pràctiques de cooperació transfronterera entre els dos països han proliferat. Però malgrat l'acceleració experimentada en les dues darreres dècades, el fenomen de la cooperació a través de la frontera no és nou a la regió. De fet, com s'explicita en el llibre que ens ocupa, un dels primers exemples de cooperació transfronterera institucionalitzada a Europa va ser el Tractat de Lisboa sobre la lliure navegació pel Tajo i el Duero, signat per Espanya i Portugal el 30 d'agost de 1829. En qualsevol cas, és important assenyalar que, en el marc de les dues darreres dècades, la cooperació hispanolusa ha estat objecte d'atenció científica creixent, tant des de l'interior com des de l'exterior de

la Península ibèrica (vegeu, per exemple, Sidaway, 2001, 2002; Palmeiro Pinheiro, 2009).

En aquest context, el present volum explora les pràctiques contemporànies de cooperació entre Andalusia i les regions portugueses de l'Algarve i l'Alentejo. El llibre, coordinat per Pablo Antonio Fernández Sánchez, catedràtic de Dret Internacional Públic i Relacions Internacionals de la Universitat de Huelva, posa l'accent en la asimetria d'estructures polítiques, administratives, institucionals i associatives que existeixen entre els dos països, i que, clarament, condicionen les relacions transfrontereres. Val a dir que, en bona mesura, aquesta asimetria d'estructures —l'anàlisi de la qual constitueix l'eix vertebrador del llibre— es fonamenta en els diferents nivells de descentralització de què gaudeixen els estats espanyol i portuguès (i que és inferior, recordem-ho, en el cas lusità).

El llibre està construït des d'una perspectiva eminentment jurídica, i és per això que, sens dubte, el fet de llegir-lo pot arri-

bar a resultar una tasca feixuga per al gruix del públic habitual d'aquesta revista. Certament, la inclusió de material cartogràfic hauria estat una bona opció. En qualsevol cas, amb tota probabilitat, el llibre resultarà útil per a aquells que tinguin interès per les fronteres hispanoluses, com també per les pràctiques de cooperació transfronterera que tenen lloc a la Unió Europea.

El concepte «cooperació transfronterera» és relativament recent. Apareix a Europa durant la dècada de 1970, tot i que no se'n generalitza l'ús fins a la dècada de 1980. De fet, Espanya i Portugal, arrossegant una llarga tradició d'ignorància mútua, no s'endinsen de manera manifesta en el terreny de la cooperació fins que no disposen d'un marc jurídic bilateral clar. En l'actualitat, aquest marc jurídic és una realitat sòlida.

Certament, el dret internacional permet fonamentar de manera suficient les pràctiques de cooperació transfronterera. Això no obstant, segons s'explicita a les conclusions del llibre, en el context del marc regional europeu és on es troben els grans encerts multilaterals per a aquest tipus de cooperació. Espanya i Portugal han establert un tractat internacional bilateral sobre cooperació transfronterera: l'1 de gener de l'any 2004 va entrar en vigor el Tractat de València. Aquest és el marc jurídic concret que, actualment, permet la cooperació institucionalitzada entre entitats o instàncies territorials de tots dos vessants de la frontera. Aquesta cooperació pot ser establerta amb les finalitats següents: la concertació d'iniciatives i de l'adopció de decisions; la promoció d'estudis, plans, programes i projectes, especialment aquells que siguin susceptibles de cofinançament estatal, comunitari o internacional; la realització de projectes d'inversió, gestió d'infraestructures i equípaments i prestació de serveis d'interès públic; la promoció de tipus de relació entre agents, estructures i entitats públiques i privades, que puguin contribuir a

desenvolupar els territoris fronterers respectius.

En el cas d'Andalusia, l'Algarve i l'Alentejo, els instruments de cooperació els conformen dos protocols diferents. El primer va ser subscrit amb la Comissió de Coordinació de la Regió de l'Algarve el 27 de juliol de 1995 i el segon va ser subscrit amb la Comissió de Coordinació de la Regió de l'Alentejo el 25 de gener de 2001. Els acords protocol·laris van permetre crear dues comunitats de treball, compostes per una presidència, un consell de comunitats, un comitè de coordinació i per les comissions sectorials que, en funció de les necessitats i els camps materials de la cooperació, es considerés adequat crear. El Comitè de Coordinació disposa, des de l'any 2004, d'un gabinet d'iniciatives transfrontereres, com a estructura permanent de suport.

L'obra consta de 15 capítols (2 escrits en portuguès i la resta en castellà), estructurats a partir de 4 grans blocs. El bloc primer s'ocupa dels aspectes internacionals generals. Els capítols de què consta exploren matèries com ara «l'obligació internacional de la cooperació transfronterera entre Espanya i Portugal», «l'obligació general de prevenció de danys mediambientals a les zones frontereres» o «la cooperació transfronterera en termes de seguretat i la rellevància de la protecció civil».

El segon bloc aborda els aspectes europeus de la cooperació transfronterera. Encabeix els capítols que analitzen els «aspectes generals de la cooperació transfronterera en el marc europeu», «la cooperació transfronterera com a política derivada de la Unió Europea i els seus instruments jurídics», «els grans projectes europeus de cooperació transfronterera i el concepte d'euroregió» i «l'arquitectura jurídica per a l'adaptació i desenvolupament futur de la cooperació transfronterera entre la comunitat autònoma d'Andalusia i les regions de l'Algarve i l'Alentejo».

El bloc tercer està dedicat a la institucionalització de la cooperació entre Portugal i Andalusia. Així, versa sobre qüestions com ara «la perspectiva constitucional de la cooperació transfronterera entre Andalusia, l'Algarve i l'Alentejo», «l'estudi comparatiu de les estructures administratives a les regions de l'Algarve, l'Alentejo i la comunitat autònoma d'Andalusia, a nivell regional, local i associatiu», «les administracions públiques espanyoles a la cooperació transfronterera» i «la naturalesa i les competències dels ens públics portuguesos subjectes de cooperació transfronterera».

I finalment, el quart bloc gira a l'entorn dels pressupostos per a la cooperació transfronterera i matèries prioritàries. Els capítols que el conformen exploren aspectes com ara «les relacions econòmiques transfrontereres al sudoest de la península Ibèrica», «la cooperació transfronterera des del punt de vista de la societat civil», «l'assistència sanitària transfronterera» i «la cooperació mediambiental en el marc de la cooperació transfronterera». Sembla clar, doncs, que, en el decurs dels 4 blocs, s'hi repassa un ventall de temàtiques ampli i heterogeni.

Resulten particularment interessants els capítols 5, 12, 14 i 15. Nuria Arenas Hidalgo, professora de Dret Internacional Públic de la Universitat de Huelva i autora del cinquè capítol, explora diferents aspectes del marc europeu. Destaca que el procés d'integració comunitari ha evidenciat les importants desigualtats regionals que coexisteixen en el marc de la Unió Europea. Aquesta integració ha tingut un efecte sumament negatiu a les zones de menys desenvolupament de la Unió, ja que, després d'haver estat eliminades les barres administratives i a l'empara de la lliure circulació de béns, persones, serveis i capitals, el desenvolupament econòmic tendeix a polaritzar-se a les àrees

que ofereixen més expectatives de rendiment, és a dir: les que parteixen d'un desenvolupament previ més elevat. Entre d'altres qüestions, Arenas Hidalgo recorda que, a l'empara del Conveni Marc Europeu i dels tractats bilaterals d'Espanya amb França i Portugal, s'han subscrit quaranta convenis per les entitats territorials espanyoles. Dels 19 convenis adoptats entre Espanya i Portugal, cal destacar-ne l'absència d'acords intermunicipals entre Andalusia i l'Algarve o l'Alentejo.

El capítol dotzè, elaborat per Antònio Covas, professor de l'Escola d'Economia de la Universitat de l'Algarve, palesa que existeixen dos pressupòsits cabdals a l'hora de generar confiança en la cooperació transfronterera i engrescar les institucions públiques en aquesta matèria: els fluxos econòmics entre les dues comunitats en contacte, d'una banda, i l'existència d'una societat civil que requereix serveis, de l'altra. Covas argumenta que, a nivell econòmic, les regions del sud-oest de la península presenten asimetries d'escala, estructura, organització i funcionament. Atesa la forta interdependència de les dues economies ibèriques, qualsevol previsió és en bona mesura dependent del comportament de l'economia espanyola. No obstant això, l'autor sosté que, en el marc de l'economia Algarve-Andalusia, es pot concloure que, de facto, es tracta d'una economia interfronterera, més que no pas d'una economia transfronterera. L'antiga economia de frontera de la regió hauria donat lloc a una nova economia de proximitat.

Al capítol 14, dedicat a aspectes sanitaris i elaborat per Ana Salado Osuna, s'hi subratlla la manca d'acords en el marc de la cooperació transfronterera entre l'Algarve i Andalusia, en contrast amb el que succeeix entre l'Alentejo i Extremadura. És cert que, en qualsevol cas, els ciutadans espanyols (residents a Andalusia) i els portuguesos (residents a l'Algarve i l'Alentejo), en tant que ciu-

tadans de la UE, tenen dret a la targeta sanitària europea quan es desplacen temporalment d'Andalusia cap a l'Algarve o l'Alentejo, o a l'inrevés. No obstant això, Salado Osuna, professora titular de Dret Internacional Públic de la Universitat de Sevilla, planteja que caldria exigir a les autoritats de tots dos costats de la frontera més permeabilitat sanitària. En aquest sentit, proposa, per exemple, que, a través dels programes Interreg o de desenvolupament regional, es podrien establir infraestructures sanitàries comunes o diversificar les especialitats situades en llocs propers, per tal d'optimitzar recursos.

Pel que fa a la política ambiental, és important tenir en compte que la cooperació transfronterera per a la prevenció i reparació de danys provocats en el medi constitueix un dels objectius necessaris en el desenvolupament de les polítiques de les diverses administracions amb competències en l'escenari fronterer. Tot i que la titularitat de l'obligació internacional de cooperació ambiental correspon als estats, sovint el compliment dels deures s'efectua a través de les administracions infraestatals situades a l'entorn de la frontera. En aquesta sentit, al capítol 15 del llibre, Rosa Giles Carnero, professora titular de Dret Internacional de la Universitat de Huelva, destaca que l'adopció del Conveni de València ha suposat l'establiment d'un marc jurídic de referència per al desenvolupament de convenis de cooperació. S'hi argumenta que aquests convenis han de prendre com a referència el marc comunitari i internacional, a fi d'integrar-se en el desenvolupament de la política europea de medi ambient. Així, s'assenyala que el nou objectiu de cooperació territorial europea pot servir d'instrument de finançament addicional d'aquests acords. Giles Carnero explica que la disfunció principal en aquest àmbit sorgeix de la previsió dels dos tipus d'institucionalització de la cooperació transfronterera, en fun-

ció de si s'acudeix al Conveni de València o al sistema de les agrupacions territorials europees. La preeminència, sosté Giles Carnero, hauria d'estar en el sistema d'institucionalització del Conveni de València, ja que aquest és més complet i concret pel que fa a les relacions hispanoluses. En matèria ambiental, aquesta opció suposa un avantatge clar respecte a una cooperació ambiental bilateral que no necessàriament ha d'estar vinculada als vaivens jurídics i financers dels instruments de cooperació territorial.

En conclusió, *La asimetria institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve y Alentejo)* traça un itinerari molt exhaustiu a través de la dinàmica fronterera hispanolusa. Es tracta d'un traçat, cal reiterar, dut a terme des d'una òptica jurídica. Per tant, resultarà atractiu per a aquells qui vulguin (o els calgui) atansar-se al vessant sud de la *naya* ibèrica des de la perspectiva del dret. No obstant això, per als qui, malgrat que comparteixin l'interès per la problemàtica fronterera, no sentin una predilecció especial pel llenguatge jurídic, el llibre pot resultar ardu. En qualsevol cas, predileccions al marge, el que tenim al davant són 327 pàgines de valuosa informació sobre la que és, com esmentàvem al començament, una de les fronteres més antigues i estables del continent europeu.

## Referències bibliogràfiques

- CAJAL, M. (2003). *Ceuta, Melilla, Olivenza y Gibraltar ¿Dónde acaba España?* Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores.
- MEDINA GARCÍA, E. (2006). «Orígenes históricos y ambigüedad de la frontera hispano-lusa (La Raya)». *Revista de Estudios Extremeños*, tomo LXII (II), p. 713-723.
- PALMEIRO PINHEIRO, J. L. (2009). «Transborder Cooperation and Identities in

- Galicia and Northern Portugal». *Geopolitics*, 14(1), p. 79-107.
- SIDAWAY, J. (2001). «Rebuilding Bridges: A Critical Geopolitics of Iberian Trans-frontier Cooperation in a European context». *Environment and Planning D*, 19 (6), p. 743-778.
- (2002). «Signifying boundaries: Detours around the Portugese-Spa-

nish (Algarve/Alentejo-Andalucia) borderlands». *Geopolitics*, 7 (1), p. 139-164.

Xavier Ferrer-Gallardo

Departament de Geografia  
Universitat Autònoma de Barcelona  
Xavier.Ferrer.Gallardo@uab.cat

PUIG I SCOTONI, Pau (2006)

*Mare Balticum. Com es va concebre i posar en marxa la «política bàltica» del Govern de Catalunya | Mare Balticum: how the «Baltic Sea policy» of the Catalan government was conceived and began to be implemented*  
Barcelona: Secretaria de Relacions Internacionals; 92 p.  
ISBN 978-84-39373-15-5

Estem davant d'un llibre atípic quant a la seva naturalesa. El que havia de ser un informe de les activitats dutes a terme per la Secretaria de Relacions Internacionals a la Mar Bàltica s'ha convertit, de la mà de Pau Puig, en un assaig que combina la teoria acadèmica amb l'exposició de l'experiència del propi autor com a assessor i gestor de la política bàltica de la Generalitat de Catalunya.

*Mare Balticum* esdevé, així, un manual per a experts, entitats subestats i ONG interessats a desenvolupar projectes de cooperació. El llibre, explicat amb un estil senzill i natural, es caracteritza pel seu caràcter eminentment pràctic mercès a les recomanacions de l'autor per engegar i implementar estratègies polítiques en l'àmbit de la cooperació territorial.

L'autor hi analitza la política bàltica de la Generalitat de Catalunya des de l'etapa inicial de planificació fins que va ser implementada, sempre des de la perspectiva del seu funcionament pràctic. És per aquest motiu que la idea central que trobem al llarg del llibre es concreta en la frase «No hi ha paradiplomàcia sense interlocutors», és a dir, allò que esdevé imprescindible perquè tot projecte reïxi és la defi-

nició d'una estratègia política orientada cap a la identificació i la relació amb els interlocutors, com també cap a la construcció d'una xarxa de contactes locals per obtenir bones referències i que facilitin les relacions amb els interlocutors.

L'activitat exterior de la Generalitat a la regió del Bàltic, indica l'autor, és explicada pel fenomen postsobirà conseqüència de la globalització i de la integració regional, i cal relacionar-la amb la creixent dependència de les economies territorials, dels coneixements, dels recursos i dels mercats exteriors. D'aquesta manera, la paradiplomàcia seria «un mitjà dels governs locals i regionals per aprofitar les oportunitats creades per la globalització i per fer front a les seves amenaces» en base a la lògica del joc de suma positiva.

Com a conseqüència, tota política exterior ha de poder disposar de tres elements: el programa (de projectes, visites), el pla d'acció (prioritats i calendari) i l'estratègia (captació i retenció d'interlocutors). No obstant això, l'estratègia n'és la part més important, atès que, tal com indica Puig: «sense interlocutors, els programes són meres declaracions d'intencions» (p. 55). L'autor ens apropa, com a exem-