

ple paradigmàtic d'aquesta idea, el cas de la república comercial de Ragusa (1526-1806), que va fonamentar la seva autonomia política en el comerç i en la creació d'una àmplia xarxa de contactes.

Només a partir del coneixement de la regió on es pretén actuar, es poden identificar els interlocutors clau per al projecte, és per aquest motiu que Puig ens endinsa en la història de la regió bàltica. Si bé la idea de la comunitat bàltica s'ha anat construint al llarg dels anys, experimenta el seu auge arran del procés d'integració europea, concretament, del procés d'ampliació i de la política de veïnatge de la UE. Paral·lelament a aquests processos, la construcció de la comunitat bàltica s'ha vertebrat gràcies a diferents mecanismes de cooperació territorial, entre els quals l'autor destaca els consells regionals i les euroregions: el Consell dels Estats de la Mar Bàltica (CBSS), el Consell Nòrdic de Ministres, l'Euroregió d'Öresund, l'Euroregió Bàltic i l'Euroregió Helsinki-Tallin.

L'interès de Catalunya vers la regió bàltica respon a diferents variables: a la percepció d'aquests països com un referent identitari (petites nacions amb llengües i cultures d'àmbit restringit però normalitzades); com un referent polític, econòmic i social (democràcies consolidades, sector privat competitiu, estat del benestar, etc), i com un laboratori d'integració funcional i de planificació territorial transnacional.

D'aquesta manera, ja des de la dècada de 1980, la Generalitat ha mantingut rela-

cions amb els països nòrdics, especialment en l'àmbit cultural, mitjançant exposicions i festivals diversos. A la dècada de 1990, hi va haver un canvi en l'estratègia política a la zona que va implicar també un canvi en els interlocutors i en el àmbits de cooperació; estratègia que es va emmarcar en un context favorable gràcies a l'inici dels processos de descentralització territorial impulsats durant aquells anys a Europa. Com a conseqüència d'aquest procés, Catalunya es va convertir en un model que aquestes noves entitats subestats volien seguir, fet que hi va facilitar els contactes.

De l'experiència de Catalunya a la mar Bàltica, l'autor n'extreu un seguit de conclusions en matèria de cooperació territorial: *a)* perquè un projecte sigui factible, és necessari que hi hagi un clima favorable, així com la creació d'una imatge exterior de credibilitat i de competència internacional; *b)* les relacions estables amb els actors només es podran assolir en base a interessos comuns; *c)* les primeres etapes són les més crítiques, per tant, és necessari disposar de bones referències facilitades pels contactes previs, i *d)* per tal de garantir l'èxit d'un projecte, són necessàries les accions de fidelització dels interlocutors, actors que han de ser els mínims indispensables per tal de fer un ús eficient i eficaç dels recursos disponibles.

Pilar Rodríguez González

Doctoranda en Relacions Internacionals i Integració Europea (UAB)
pilar.rg@telefonica.net

MISSION OPÉRATIONELLE TRANSFRONTALIÈRE (2007)

Atlas de la coopération transfrontalière. Dynamique transfrontalière et projets de territoires

París: Mission Opérationelle Transfrontalière (MOT); sense paginar
ISSN 1770-1147

Una bona part de la història europea sobre cooperació territorial (transfronterera, transestatal o interregional) a nivell sub-

estatal s'ha caracteritzat sempre per una manca de suport per part dels estats, cosa gens estranya, atès que aquests han temut

—i en alguns casos continua essent així— que perdrien poder polític i ideològic, com també sobirania territorial, i que rebrien ingerències dels veïns. Tanmateix, el suport jurídic i financer que han atorgat institucions supraestats com el Consell d'Europa i la Unió Europea, d'ençà de la dècada de 1980, ha afavorit un canvi progressiu en la seva actitud envers aquest fenomen.

Per paradoxal que pugui semblar, si tenim en compte el seu centralisme tradicional, un dels estats que ha ofert més ajut tècnic, financer i legal a la cooperació transfronterera ha estat el francès, que hi va començar a donar suport a finals de la dècada de 1990. En aquest sentit, cal esmentar la creació de dos organismes: el 1996, la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD), dependent del Ministère des Affaires Étrangères et Européennes, i, el 1997, la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT), un organisme autònom tutelat pel Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT).

L'origen de la MOT es troba en un estudi encarregat pel Govern francès sobre la cooperació transfronterera, amb l'objectiu de fer-ne un balanç que conclouia amb la necessitat que hi hagués més suport i assistència operativa. Per iniciativa de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR), s'inicià l'assistència a cinc espais pilot de cooperació territorial. L'èxit de l'experiència conduí a crear-la, i es va fer amb tres àmbits d'intervenció: el suport operacional (tècnic i financer) als projectes de cooperació, la creació de xarxes d'agents fronterers i l'assistència a l'Estat en la formulació d'una estratègia global respecte a la cooperació transfronterera francesa. Es dotà, així mateix, d'una estructura doble prou original en el context europeu, que fins ara no ha estat emulada: s'organitza alhora com un organisme estatal de suport a la cooperació

(com la CNCD o, en certa manera, la Secretaria de Cooperació Territorial espanyola) i com una xarxa d'agents subestats amb competències en aquesta matèria, agrupaments transfronterers i empreses (en el mateix sentit que actua l'Associació de Regions Frontereres d'Europa, ARFE, o la Conferència de les Regions Marítimes Perifèriques d'Europa, CRPM). En tant que xarxa, la MOT està constituïda per 56 membres, entre els quals hi ha la Generalitat de Catalunya. Així mateix, l'any 2007, juntament amb Eixo Atlàntico i City Twins, constituï l'EU-ROMOT (Xarxa Europea d'Autoritats Locals Transfrontereres).

Per poder assolir les funcions que se li han assignat, la MOT s'ha dotat, entre d'altres, d'equips de recerca i difusió en diverses qüestions relacionades amb la cooperació. En aquest sentit, han estat realitzats un centenar d'estudis i d'informes que tracten des dels mecanismes de suport operatiu (els marcs legals, els programes d'ajuda financera, la política europea de cooperació territorial, etc.), passant per temàtiques de cooperació concretes (en sanitat, gestió d'aigües, transports, etc.), fins a estudis de cas d'espais transfronterers. Així mateix, ha afavorit el debat, amb l'organització de diversos seminaris, conferències i col·loquis. Paral·lelament, ha dut a terme una important tasca de difusió per mitjà de la publicació de tres revistes (*Lettres Espaces Transfrontaliers*, *Newsletters l'Actualité Transfrontalière* i *Cahiers Thématiques*) i la creació de la seva pàgina web (www.espaces-transfrontaliers.org), des de la qual són consultables la major part dels estudis i les publicacions. A més a més, disposa d'un ampli arxiu de documentació, fons cartogràfic i jurídic.

En aquest context, cal situar l'*Atlas de la coopération transfrontalière*, del qual n'existeixen dues edicions: la primera de 2002 i la segona, més extensa, de 2007. L'origen d'aquesta obra es troba en una demanda a la MOT, per part de la

DATAR, per a la realització d'un atlas que cartografiés, a nivell francès i de forma sistemàtica, les dinàmiques transfrontereres entre França i els estats veïns. La seva elaboració s'inclougué dins el marc del Programme National d'Assistance Technique Interreg IIA, a través del qual es cofinançà amb fons de la Iniciativa Comunitària Interreg IIA, d'una banda, i, a més de la MOT, la DATAR i la Caisse des Dépôts et Consignations, de l'altra. En l'edició de 2007, les mateixes institucions hi van tornar a contribuir, si bé aleshores la DATAR va ser reconvertida en la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT).

L'elaboració de l'*Atlas* respon a tres grans objectius. En primer lloc, crear un referent documental sobre el fet geogràfic transfronterer i els projectes que s'hi endeguen. En segon lloc, visualitzar unes realitats poc conegudes i, sovint, menystingudes i subestimades. I, en tercer lloc, suscitar reaccions i debats que puguin afavorir una atenció més bona a les realitats transfrontereres. Sense dubte, l'*Atlas* té una clara intenció política. En aquest sentit, sobretot va dirigit als governs, en tots els nivells jeràrquics, des de l'europeu fins al local; sense detriment, és clar, dels investigadors i els interessats en aquesta matèria. En tot cas, la materialització que se n'ha fet respon a una voluntat de sensibilització de les institucions pel que respecta al fenomen transfronterer i d'intervenció en la millora de la presa de decisions i l'elaboració de polítiques públiques (ordenació i gestió del territori, organització de serveis públics, etc.), així com en la necessitat d'establir xarxes de cooperació entre les diferents institucions implicades, en sentit vertical i horitzontal.

D'altra banda, l'*Atlas* s'afegeix a la limitada i força recent llista d'obres cartogràfiques d'espais transfronterers, en general, o de cooperació, en particular. Entre els existents, se'n poden destacar l'*Atlas de l'Euroregió Catalunya, Languedoc-Roussi-*

llon, Midi-Pyrénées, elaborat pel GIP RECLUS (1995); l'*Atlas jurassien: appui à la coopération transfrontalière*, de Bruno Fallet i Martin Schuler (1996); *Lire et construire le Rhin supérieur. Atlas transfrontalier pour aménager un territoire commun*, del Groupement Étude d'un Cadre d'Orientation pour l'Aménagement du Territoire du Rhin Supérieur (ECORHS) (1999); l'*Atlas estadístic dels Pirineus*, dirigit per Benjamin Camus (2002); l'*Atlas transfrontalier*, de Ghislain Geron i Denis Huret (2004), o el recentment publicat *Atlas de la coopération décentralisée*, de la CNCD (2009). A aquest conjunt encara poden sumar-s'hi els mapes elaborats per entitats de cooperació territorial, com ara els de l'ARFE, *Cross-border co-operation in Europe in 2000 and 2001* (2002) i *Cross-border cooperation areas 2007* (2008), o el sistema de cartografia interactiva dissenyat en el marc del projecte Europamela (Portail Européen de l'Arc Méditerranéen Latin), endegat per iniciativa de la CCI Nice Côte d'Azur.

A part dels continguts d'aquestes obres, la seva rellevància va més enllà, atès que entren en un pla simbòlic, sobretot a través del poder de les imatges. En una geografia dominada pel pensament estructurat a partir i a l'entorn dels estats com a unitats bàsiques, la representació —i, prèviament, la possibilitat de ser concebibles— de dinàmiques i processos que superen les limitacions mentals que imposa l'estatisme, suposa un pas important per a la formulació d'una metageografia diferent, d'una nova manera d'ordenar i d'entendre els coneixements geogràfics. En aquesta mateixa direcció, per exemple, es pronunciava Martín Guillermo, secretari general de l'ARFE, durant el seminari *La cooperació transfronterera a la Unió Europea* (Barcelona, 1 i 2 d'octubre de 2008), en referir-se a un mapa de l'Euroregio que havia vist penjat a les aules de diverses escoles d'Alemanya. Ara bé, cap d'aquells atlas, i encara menys l'*Atlas de la coopération transfrontalière*, trenquen

del tot amb la metageografia estatista hegemònica. En aquest sentit, l'estructura territorial de referència predominant en l'*Atlas* de la MOT, malgrat que se centri en espais transfronterers, continua sent l'estat, en aquest cas, França i els seus veïns (Bèlgica, Luxemburg, Alemanya, etc.).

Les limitacions que imposa la metageografia en mosaic estatista sobretot es fa palpable en la cerca i el tractament de les fonts i les estadístiques emprades. Aquesta ha estat una de les dificultats principals a les quals han hagut de fer front els autors de l'*Atlas*, que posen de manifest, primer, el handicap que suposa recollir i interpretar dades procedents de fonts diferents (d'estats i regions diversos), fer-ne l'equivalència i l'homogeneïtzació i, segon, la inexistència de dades transfrontereres (en una base pròpiament transfronterera i no pas tractades estatalment). En relació amb aquest darrer aspecte, es reconeix que aquest camp estadístic resta en gran part per desenvolupar i, consegüentment, demana la institucionalització de «l'observació estadística transfronterera». En aquest sentit, proposa la posada en marxa d'una xarxa d'instituts estadístics. La inexistència d'estadístiques sobre la cooperació i els espais transfronterers i la subjugació d'aquestes a la metageografia estatista ja fou abordada, l'any 2000, en el marc de l'Observatory for Cross-border Co-operation (LACE) de l'ARFE.

Al marge de les limitacions imposades per la realitat metageogràfica, el conjunt del treball es basa en el tractament, en primer terme, estadístic de les dades recollides (elaboració d'indicadors, definició de categories i intervals, etc.) i, posteriorment, cartogràfic (bé pel conjunt de França, bé a nivell de les fronteres interestatals —francoespanyola, francoitaliana, etc.—), amb un total d'una mica més de cent mapes. Formalment, cada carta s'acompanya de l'explicació corresponent, en la qual prepondera la descripció per sobre de l'anàlisi, de manera que el con-

junt format per cada carta i cada text forma una mena de fitxa. Aquesta opció permet que es pugui tractar de manera independent i extraïble, alhora que ha facilitat a la MOT incloure fragmentàriament l'*Atlas* a la web per poder-lo consultar.

L'*Atlas* està estructurat en quatre grans capítols, cada un dels quals està dividit, al seu torn, en diversos subcapítols, a més d'un apartat introductor general. Cada un dels capítols i alguna de les subdivisions s'inicia amb una breu —potser massa i tot— introducció, a la qual segueixen les fitxes corresponents. A grans trets, el primer capítol està dedicat al fet geogràfic transfronterer; el segon tracta les temàtiques característiques de la cooperació transfronterera europea actual; el tercer està consagrat als projectes territorials de cooperació, i el darrer versa sobre els marcs polític i jurídic, com també sobre els mecanismes de planificació i finançament de la cooperació. Malgrat que no està exposat explícitament en el text, només tangencialment en el tercer capítol, aquesta estructuració reflecteix l'aproximació teòrica adoptada en relació amb els territoris i la cooperació transfronterera. S'aposta per la configuració de l'espai transfronterer *a priori* respecte a la cooperació, és a dir, es considera que la seva existència facilita, determina o explica justament l'aparició de la cooperació (per contra, per a Markus Perkmann, per exemple, l'espai transfronterer és posterior a la cooperació). Tanmateix, i a diferència d'altres concepcions similars (des de la pionera donada per Denis de Rougemont fins a la quasi omnipresent del Consell d'Europa), la de l'*Atlas* en cap moment fa referència a elements comuns i compartits a banda i banda de la frontera; únicament a l'existència de la frontera i als efectes que provoca.

D'acord amb aquesta aproximació, en el primer dels capítols, es dona pas al conjunt de dinàmiques específiques a les quals són sotmeses les àrees situades a banda i

banda de les fronteres interestatals, el que en l'*Atlas* es denomina «fet geogràfic transfronterer». Les dinàmiques concretes que es puguin desenvolupar, així com la intensitat dels fluxos, resten estimulats i/o determinats, d'una banda, pel grau de permeabilitat de les fronteres i, de l'altra, pel grau de ruptura que impliquen (codis de comportament, nivell de vida, llengua i cultura, legislació, etc.). En aquest sentit, l'existència mateixa de les dinàmiques i dels fluxos transfronterers només s'entén per l'existència i la presència de la frontera.

De la possible gamma de fets geogràfics transfronterers, que no cita (un dels quals es dedueix que és la cooperació transfronterera), l'obra se centra exclusivament en els fluxos de treballadors fronterers, considerat com el fenomen més espectacular que passa d'un estat a l'altre. De fet, per la magnitud del fenomen (el volum de treballadors implicats i les àrees afectades), la MOT el considera un primer indicador ben clar de les conques transfrontereres, si bé en cap moment les delimita amb precisió. En aquesta direcció, la cartografia elaborada mostra clarament uns espais especialment intensos, les fronteres franceses amb Bèlgica, Luxemburg, Alemanya i Suïssa, i l'àrea dels Alps marítims (Mònaco inclòs), com també uns altres de febles, la resta de frontera amb Itàlia, amb Espanya, Andorra i el Regne Unit. A grans trets, aquesta diferència es reproduïx i es confirma en els capítols següents, amb la qual cosa es valida el valor indicatiu de la variable.

En el capítol següent, es parteix de la hipòtesi que els espais transfronterers es poden organitzar i estructurar a partir i a l'entorn de nombroses accions temàtiques de cooperació, endegades pels agents (públics) en funció de les possibilitats que ofereix la legislació d'un costat i l'altre de la frontera. El treball se centra específicament en quatre grans matèries de cooperació: sanitat, transports col·lectius de passatgers, cursos fluvials i cultura, aquells que, segons l'opinió de la MOT, presen-

ten més densitat i estructuració (programes de finançament, bagatge i experiència, legislació o simbolisme —la construcció de ponts—). L'aprofundiment i el tractament de cadascun, però, és desigual, atès que varien des d'un nivell de detall, amb estudis de cas, pel que fa a la cooperació en transports, fins a una visió general i superficial en el cas de la cultura, a la qual només s'ha dedicat una sola fitxa. Així mateix, l'anàlisi d'aquestes temàtiques esdevé força limitada, ja que les dades utilitzades fan referència únicament als projectes adscrits a la iniciativa comunitària Interreg (II o III, segons el cas), amb exclusió d'aquells que no hi estan cofinançats. De totes maneres, els resultats són prou significatius i representatius de la realitat transfronterera europea.

Malgrat que no tracta altres temàtiques (educació, formació, turisme, desenvolupament, recerca, etc.), perquè, a diferència d'aquelles, no havien estat estudiades en treballs anteriors, l'*Atlas* pretén posar de manifest l'àmplia diversitat de matèries de cooperació. Aquest aspecte, tot i que ja ha estat mostrat altres vegades, encara és molt poc conegut, tal com expressa en el prefaci Jacques Houbart, director general de la MOT. Així mateix, la conclusió que s'extreu d'aquest capítol —o la conclusió política a la qual fa arribar— és que, tot i la creixent intensificació i implantació de la cooperació, tant en temàtiques com en espais, aquesta encara continua essent feble, tant a nivell francès com europeu. Per a la MOT, la raó d'aquesta feblesa rau en les importants dificultats tècniques, jurídiques i organitzatives per poder-se desenvolupar.

A continuació, en el tercer capítol, s'hi mostra l'emergència de tota una sèrie de territoris transfronterers, diferenciats en funció del seu caràcter urbà i rural (i natural). Se'n proposa una periodització substitutiva, similar a d'altres que ja existeixen, en quatre etapes (des de la presa de consciència de les possibilitats per part

dels agents locals, fins a la seva institucionalització per mitjà de la signatura d'acords, el desenvolupament de múltiples projectes i en moltes temàtiques) i una classificació en categories dels territoris transfronterers urbans (aglomeracions, xarxes urbanes i regions). Així mateix, es procedeix a estudiar un conjunt de casos: des de l'Eurometròpoli Lille-Kortrijk-Tournai, l'Eurodistricte Trinacional de Basilea o l'Eurociutat basca de Baiona-Sant Sebastià, pel que fa als territoris urbans, fins a l'Espai Montblanc o el parc europeu Mercantour-Alps Marítims, quant als rurals i naturals.

D'altra banda, i d'acord amb l'aproximació teòrica abans esmentada, en aquest apartat s'entén per «territori transfronterer» el resultat de l'estructuració de l'«espai transfronterer» per mitjà de les iniciatives i els projectes de cooperació. Partint de les característiques observades en els casos d'estudi, en l'*Atlas* s'aposta per una construcció d'aquests basada en la «gestió de la coexistència», en el marc de la integració europea, com a mecanisme per consolidar-los i convertir-los en veritables estructures territorials amb capacitat política. Si es produís, correspondria a una cinquena etapa. La gestió de la coexistència implica superar la simple cooperació per convertir els territoris transfronterers en unitats politicoadministratives, tal com ja havia proposat el Consell d'Europa durant la dècada de 1960.

En el quart i darrer capítol, hi són descrits i cartografiats els mecanismes jurídics i financers de suport a la cooperació transfronterera a Europa. Únicament s'hi fa referència a dos. En primer lloc, al Conveni marc de Madrid, de 1980, signat a iniciativa del Consell d'Europa, al seus dos protocols addicionals (1995 i 1997), així com als acords i tractats bilaterals derivats d'aquell (com ara el Tractat de Baiona, de 1995, entre França i Espanya, o l'Acord de Roma, de 1993, entre França i Itàlia). En segon lloc, al programa de

la Unió Europea «Cooperació territorial europea (2007-2013)», que, d'ençà de 2006, ha substituït la iniciativa comunitària Interreg, si bé no deixa de ser un Interreg perfeccionat, i a la nova figura legal creada, l'Agrupació Europea de Cooperació Territorial (AECT).

Per acabar, malgrat l'amplitud de les matèries mostrades a l'*Atlas*, s'hi detecten algunes mancances importants o qüestions que convindria afegir a una obra com aquesta. En aquest sentit, a més de l'anàlisi d'altres temàtiques de cooperació, qüestió ja reconeguda pels mateixos autors, sobretot s'hi troben a faltar la inclusió d'altres territoris transfronterers, com ara les euroregions, les comunitats de treball o les conferències (l'Euroregió Pirineus-Mediterrània, l'Euroregió Alps-Mediterrània, la Comunitat de Treball dels Pirineus, la Comunitat de Treball del Jura, la Conférence des Alpes Franco-Italiennes i un llarg etcètera), i la inclusió de la dimensió històrica de la cooperació, en tant que l'*Atlas* descuida els projectes i els territoris transfronterers desenvolupats durant la segona meitat del segle XX. D'altra banda, a desgrat de les destacables novetats incloses respecte a l'edició de 2002, caldria encara fer una actualització més gran de les dades i de la cartografia, atès que alguns dels materials corresponen, sense cap canvi, a aquella primera edició. Aquest és el cas, per posar-ne un exemple, del subcapítol dedicat a la cooperació en matèria de sanitat, raó per la qual no hi apareix un dels projectes més importants, tant a nivell francès com europeu: la construcció expressa del primer hospital transfronterer (Hospital Transfronterer de la Cerdanya i el Capcir, a Puigcerdà), en marxa des de 2003 amb la signatura del protocol d'acord.

Xavier Oliveras González
Universitat Autònoma de Barcelona
Departament de Geografia
xavier.oliveras@uab.cat