
Els espais transfronterers catalans en el context europeu

JAUME FELIU TORRENT

Universitat de Girona
jaume.feliu@udg.edu

JAVIER MARTÍN UCEDA

Universitat de Girona
javier.martin@udg.edu

RAFAEL GIMÉNEZ CAPDEVILA

Societat Catalana de Geografia
presidencia.scg@correu.iec.cat

MARGARITA CASTAÑER VIVAS

Universitat de Girona
mita.castaner@udg.edu

RESUM

La cooperació transfronterera és un dels instruments de la integració europea i per això s'incentiva des de les institucions comunitàries. Es tracta d'impulsar la creació d'espais funcionals que tenen com a objectiu l'afebliment dels aspectes negatius dels efectes frontera. Comparant la integració transfronterera en diverses zones frontereres europees se'n desprèn la feblesa a l'espai català. De fet, no existeixen, en aquest Espai Català Transfronterer, mercats de treball integrats i hi ha pocs espais de quotidianitat (*bassins de vie* transfronterers). Aquest article aborda tres qüestions clau de la cooperació transfronterera a l'espai català. La primera, sobre els espais de cooperació transfronterera de Catalunya en el context europeu. La segona aporta una anàlisi de projectes Interreg i d'actors en l'Espai Català Transfronterer. La tercera remarca la importància de les comunicacions físiques, que són a la base de tota cooperació.

PARAULES CLAU

Catalunya; cooperació transfronterera; política regional comunitària; regió fronterera; transport terrestre.

1. Introducció

Amb el Tractat dels Pirineus, de 1659, una part de Catalunya passà sota sobirania del Regne de França. A partir d'aquell moment, una frontera entre estats fou erigida per separar territoris que fins aleshores compartien llengua, cultura i organització política i jurídica. La consolidació dels estats nació, amb la imposició de llengües, cultures i organitzacions polítiques i jurídiques diferents a banda i banda dels confins, ha comportat el distanciament entre els habitants, fins i tot amb períodes d'impossibilitat de comunicació, sovint relacionats amb episodis bèl·lics.

IMATGE 1**Fita fronterera al coll de Panissars**

FONT: Rafael Giménez Capdevila.

La incorporació el 1986 dels estats de la península Ibèrica a l'aleshores Comunitat Econòmica Europea, avui Unió Europea, ha permès capgirar la tendència al distanciament. La cooperació transfronterera és un dels instruments de la integració europea i per això s'incentiva des de les institucions comunitàries. Es tracta d'impulsar la creació d'espais funcionals que tenen com a objectiu l'afebliment dels aspectes negatius dels efectes frontera. Euroregions, eurodistrictes, macroregions... ja formen part del vocabulari geogràfic (Perrin, 2022). Analitzar què està passant en el nostre espai de referència en aquesta matèria i copsar-ne les tendències i conseqüències és un exercici relativament innovador en català.

D'antuvi, cal remarcar que, comparant la integració transfronterera en diverses zones frontereres europees a partir dels diversos estudis i anàlisis que realitza la Mission Opérationnelle

Transfrontalière¹ (MOT, 2007), es desprèn la feblesa del fenomen a l'espai català. Si bé és destacable l'activitat en comarques com la Cerdanya, no només, però sobretot, amb infraestructures transfrontereres com l'hospital i l'escorxador, les altres zones de la frontera tenen una menor densitat de cooperació. Aran-Comenge, Andorra-Alt Urgell, Ripollès-Vallespir, Alt Empordà-Rosselló disposen d'estructures més o menys formals de cooperació, algunes incipients, altres en fase de consolidació, com l'AECT² País d'Art i d'Història Valls catalanes i l'Eurodistricte Català Transfronterer, però amb realitzacions concretes encara molt modestes.

De fet, no existeixen mercats de treball integrats en aquest Espai Català Transfronterer, a excepció de l'andorrà i d'un d'incipient a la Cerdanya, incentivat per l'hospital. Més enllà de casos anecdòtics, no s'hi troben *bassins de vie* transfronterers, expressió que en català es pot traduir com a espais de quotidianitat, en els quals es travessa la frontera diversos cops al dia per als desplaçaments laborals, educatius, comercials, familiars, etc.

A una altra escala, són diversos els exemples de cooperació transfronterera institucional reeixida, amb dues plataformes plenament consolidades: la Comunitat de Treball dels Pirineus (CTP) i l'Euroregió Pirineus Mediterrània (EPM).

La CTP, que el 2023 commemora els 40 anys d'existència, aporta diversos actius remarcables. El primer, i sovint negligit, és la pràctica de la cooperació interregional i transfronterera, que els primers anys topava amb la manca d'experiència per part dels actors i amb el xoc de cultures administratives i polítiques diverses. El segon és l'arribada de fons europeus FEDER a través del programa Interreg-POCTEFA (Programa operatiu de cooperació territorial Espanya-França-Andorra), que ha encetat la sisena generació, la tercera gestionada per part de la CTP. Aquests actius permeten l'aprofundiment de la cooperació transfronterera a diferents escales territorials i l'aparició de noves temàtiques: canvi climàtic, sanitat, joventut, cultura, etc.

L'EPM va néixer el 2004 i es va constituir en AECT el 2009. Incloent-hi les Illes Balears, es tracta d'un espai de cooperació ampli que cerca sobretot d'incidir en les polítiques europees a través de la incentivació de projectes en diverses temàtiques: medi ambient, cultura, innovació, turisme, universitats i recerca.

Sense pretendre l'exhaustivitat, aquest article aborda tres qüestions clau de la cooperació transfronterera a l'espai català. La primera, sobre els espais de cooperació transfronterera de Catalunya en el context europeu. La segona aporta una anàlisi de projectes Interreg i d'actors a l'Espai Català Transfronterer. La tercera remarca la importància de les comunicacions físiques, que són a la base de tota cooperació.

1. Mission Opérationnelle Transfrontalière: <<https://www.espaces-transfrontaliers.org/la-mot/presentation>>

2. Agrupació Europea de Cooperació Territorial, AECT: figura jurídica creada per un reglament europeu el 2006, posteriorment modificat el 2013, que permet integrar tant organismes públics com privats d'estats diferents.

2. Els espais de cooperació transfronterera de Catalunya en el context europeu

Després de la Segona Guerra Mundial (o en alguns casos, com l'espanyol, després de les dictadures), Europa inicia un procés de consolidació d'estats regionalitzats. Una bona part de les reivindicacions nacional(iste)s, que sol·licitaven reconeixement i capacitat d'autogovern, són capaces de trobar les seves estructures per avançar en la recuperació social i econòmica de la postguerra. Aquest procés es realitza en paral·lel al naixement i desplegament de la Unió Europea. Per tant, l'Estat, com a realitat política, conviu amb dues altres realitats també polítiques, una a escala supralocal i una altra a escala regional.

Un context polític de recel cap als estats, en què les regions troben en la Unió Europea un aliat per a les seves reivindicacions: defensar el principi de subsidiarietat i apostar per unes polítiques que siguin capaces de respondre a realitats molt més funcionals que administratives. En aquesta realitat, a partir dels anys vuitanta, sorgeixen un conjunt d'iniciatives europees que volen aprofundir i consolidar el «gir» regional i local a Europa. I en aquest joc, Catalunya i Barcelona tenen un paper protagonista. Jordi Pujol, president de la Generalitat, veu una oportunitat per situar Catalunya com a actor europeu. Pasqual Maragall, alcalde de Barcelona, considera l'oportunitat per situar la ciutat com a node en la xarxa urbana euromediterrània.

Si bé ambdós fan aquesta aposta europea, Pujol respon a una visió política de reivindicació nacional, mentre que la visió de Maragall té un caràcter de reivindicació territorial i funcional. Pujol aposta per l'Associació de Regions d'Europa (ARE) i els Quatre Motors d'Europa, junt amb Baden-Wurtemberg, Llombardia i Roine-Alps; Maragall, en canvi, com a alcalde aposta per la xarxa de ciutats C6 (Palma, Saragossa, Barcelona, València, Montpeller i Tolosa), i des de la presidència de la Generalitat aposta per l'Euroregió Pirineus Mediterrània, amb l'Aragó, Llenguadoc-Rosselló, Migdia-Pirineus i les Illes Balears. Una visió, la de Maragall, realment transfronterera, d'un territori comú compartit per sobre de la frontera (física i política) pirinenca.

L'Euroregió,³ creada l'any 2004, acollia aquestes regions. Amb seu institucional a Barcelona, reforçava el paper euromediterrani de la ciutat comtal, i la convertia en la «capital» euroregional per estrènyer lligams amb les altres ciutats i els territoris fronterers. Aspectes com la recerca, la innovació, l'educació superior, el medi ambient o la cultura foren temes clau pensats per tractar-los de manera conjunta.

Des de l'inici, però, els interessos polítics particulars han fet mutar i evolucionar aquesta associació. En primer lloc, el País Valencià, aleshores governat pel Partit Popular, en rebutjà la incorporació, en interpretar que es tractava d'un atac de regions governades pels socialistes contra el model d'estat propugnat per la dreta espanyola. Així doncs, neix d'entrada «coixa». Però al cap de pocs anys, el 2006, l'Aragó suspèn la seva participació per l'enuig amb la Generalitat

3. Euroregió Pirineus Mediterrània. <www.euroregio.eu>

de Catalunya relacionat amb el litigi respecte a les obres d'art sacre de la Franja. Per tant, des del costat sud, dos territoris part de la mateixa conca funcional abandonaren l'estructura de treball.

Tot i això, l'any 2009 s'aprova, d'acord amb la nova reglamentació europea, l'Agrupació Europea de Cooperació Territorial, fet que permet assolir un reconeixement jurídic i personalitat pròpia per dotar-se d'instruments de treball i financers, com els fons europeus de cooperació territorial. Aquesta estructura fixa a Barcelona la seu de la secretaria general i, per tant, en subratlla la posició de referent visible.

Aquesta situació es manté estable, però es comença a perdre visibilitat i empenta per part del costat català. Els canvis de govern, la crisi econòmica, però sobretot un canvi d'estratègia envers la presència catalana més enllà de les fronteres, en fa minvar en part l'impacte. L'aposta torna a ser per una política exterior que no tenia per què ser transfronterera, i per exemple es desplegaren una notable quantitat de delegacions de la Generalitat a l'exterior. Altre cop, la geografia funcional era substituïda per la qüestió nacional.

El canvi més gran arriba a partir del 2016. Per un costat, els canvis derivats de la reforma administrativa impulsada pel president François Hollande a França suposen fusionar el Llenguadoc-Rosselló amb el Migdia-Pirineus per crear la macroregió d'Occitània. Al costat sud, Catalunya vivia immersa en un procés polític d'alta complexitat i tensió. S'intensificà l'expansió internacional, a escala global. En aquest context, la presidència occitana de l'Euroregió proposà als socis del sud un canvi: traslladar totes les seus a Perpinyà. La proposta fou acceptada. I, des del 2017, la ciutat rossellonesa acull la seu al Centre del Món, l'edifici juxtaposat a l'estació del tren d'alta velocitat. Una ciutat, però, que viu en un context de desconexió envers el seu nord, on les tensions entre Montpeller i Tolosa són evidents i també envers el sud, que mira poc al nord.

A partir d'aquest moment, Barcelona i Catalunya perden la seu de la més important estructura de cooperació transfronterera de la qual participen. Si bé continua la seva acció, demostra un canvi en la percepció de la política i de l'estratègia. La visió que entenia la cooperació transfronterera com una aposta per una conca de vida funcional, on els actors locals i regionals guanyen protagonisme i capacitats de treball i acció, és substituïda per una visió on preval emular els estats, quan no se n'és, cosa que fa perdre la capacitat d'incidir en les necessitats del territori.

Un altre intent, a escala menor, de consolidar una estructura de treball i gestió transfronterera ha estat l'Eurodistricte de l'Espai Català Transfronterer.⁴ En aquest cas, entre el departament dels Pirineus Orientals i la província de Girona. Una conca de vida, que en alguns aspectes funciona per si sola, però que no ha estat capaç d'establir un instrument estable, com ha passat en d'altres contextos similars, com a la frontera del Bidasoa, en alguns espais entre Espanya i Portugal, o d'altres fronteres a França.

4. Eurodistricte de l'Espai Català Transfronterer. <www.eurodistricte.cat>

El fet fronterer, que s'ha demostrat que no és un procés lineal vers una progressiva erosió de la frontera, mai ha desaparegut. L'efecte de la frontera emergeix cíclicament. Si a aquesta realitat hi afegim una política també cíclica, i la manca de voluntat, no tenim possibilitat d'establir una estratègia i visió a llarg termini, clara i compartida.

3. Anàlisi de projectes Interreg i d'actors a l'Espai Català Transfronterer

Seguidament, s'analitzen els projectes Interreg corresponents a l'Espai Català Transfronterer (ESCAT) dels tres darrers períodes (Interreg III, IV i V), 21 anys en conjunt (1999-2021) de col·laboracions entre els actors d'aquest territori. Cal subratllar que no s'ha analitzat mai, de manera exhaustiva, un període tan llarg de projectes transfronterers com el que aquí es mostra, ni per a l'ESCAT ni per a tota la frontera franco-espanyola-andorrana. L'anàlisi d'aquests projectes parteix de la convicció que la cooperació transfronterera de llarg termini pot tenir uns efectes rellevants en el desenvolupament del territori, tant per a la inversió territorialitzada al llarg del temps, com per a la col·laboració prolongada entre els actors d'ambdós costats de la frontera.

Els projectes analitzats s'han classificat en dues grans tipologies, els «locals» i els «transversals». En els primers, els actors participants pertanyen als dos costats de la frontera de l'Espai Català Transfronterer i l'objecte d'estudi o treball és el territori corresponent a l'ESCAT mateix. Els projectes «transversals», en canvi, estan participats per actors diversos, majoritàriament no pertanyents al territori de l'ESCAT, i normalment s'adrecen a problemàtiques genèriques de la frontera franco-espanyola-andorrana. Els projectes transversals han estat classificats en grau 1 quan hi ha una presència notable d'actors de l'ESCAT, i de grau 2 quan només hi participa un soci d'un costat de la frontera.

En els darrers 21 anys s'han finançat 554 projectes en tota la frontera franco-espanyola-andorrana, dels quals 55 poden ser considerats locals, plenament pertanyents a l'ESCAT, i 50, transversals. El nombre de projectes en cada un dels tres períodes Interreg varia, amb una disminució perceptible en el període 2007-2013 (taula 1).

En canvi, el finançament total dels projectes mostra una tendència diferent. En el primer període (III 1999-2006) la mitjana dels projectes locals era de gairebé 1 milió d'euros. En el segon període (IV 2007-2013), la mitjana va pujar fins a gairebé 3,8 milions d'euros, mentre que en el tercer període (V 2014-2021) la mitjana va baixar sensiblement a mig milió de mitjana per projecte. Això significa que els projectes del període 2007-2013 van ser, alguns, de molta capacitat de despesa i, pressuposem, de gran impacte territorial dins l'ESCAT. En concret, es tracta de dos grans projectes: Xarxa de Cooperació Sanitària de la Cerdanya (HTC), de 28 milions d'euros, i Escena Catalana Transfronterera, de 14 milions d'euros. Són dos projectes que donaven suport

TAULA 1

Nombre i import dels projectes Interreg França-Espanya 1999-2021

	III 1999-2006	IV 2007-2013	V 2014-2021	Total 21 anys
Nombre projectes (TOTAL)	240	151	163	554
Nombre projectes (ESCAT LOCAL)	21	16	18	55
Nombre projectes (ESCAT TRANS1)	5	3	7	15
Nombre projectes (ESCAT TRANS2)	14	5	16	35
EUR TOTAL PROJECTES (TOTAL)	184.723.877	252.551.272	80.590.999	517.866.148
EUR TOTAL PROJECTES (ESCAT LOCAL)	20.175.670	60.125.443	9.697.595	89.998.708
EUR TOTAL PROJECTES (ESCAT TRANS1)	7.532.394	3.909.642	2.630.014	14.072.050
EUR TOTAL PROJECTES (ESCAT TRANS2)	13.305.101	6.795.340	5.423.849	25.524.290

FONT: Elaboració pròpia.

a dues infraestructures de caràcter transfronterer, una de sanitat (l'Hospital de Cerdanya) i una de cultura (programació de l'Auditori de Girona i el Teatre de l'Arxipèlag de Perpinyà).

A part dels projectes esmentats, en els primers períodes Interreg analitzats (1999-2006 i 2007-2013) es van finançar projectes també de pressupost important, normalment relacionats amb la dotació d'infraestructures culturals, ambientals o sanitàries: la gestió concertada del riu Querol (4,6 M€), el Centre Transfronterer de Formació i Investigació Sanitària i Social (3,5 M€), el Centre de Cultures i Cooperació Transfronterera (3,4 M€) i el Museu de l'Exili de la Jonquera (3,2 M€). El darrer període de 2014-2021, els projectes són de dimensió més petita i de caràcter transversal.

Pel que fa a la tipologia de projectes finançats en aquests darrers 21 anys, els de desenvolupament econòmic local són majoritaris (30 projectes, la meitat dels quals, locals). Dins dels projectes plenament locals, destaquen els que s'orienten al desenvolupament de producte turístic (turisme fluvial, rutes de muntanya, turisme ferroviari, etc.) i a l'economia de la salut (al voltant de l'Hospital Transfronterer). En canvi, els projectes de caràcter agrari o forestal solen ser de tipus transversal, compartits entre actors de regions més variades de la frontera, probablement perquè tracten problemàtiques menys específiques de l'ESCAT (agricultura ecològica, agricultura de proximitat urbana-rural, *food packaging*, treball forestal, etc.).

Els projectes de cultura i educació són els segons en importància. Els projectes locals estan centrats en temes o necessitats molt específiques de l'ESCAT, com el Museu de l'Exili de la Jonquera, la Universitat Catalana d'Estiu, l'Euroinstitut Català Transfronterer, el patrimoni de

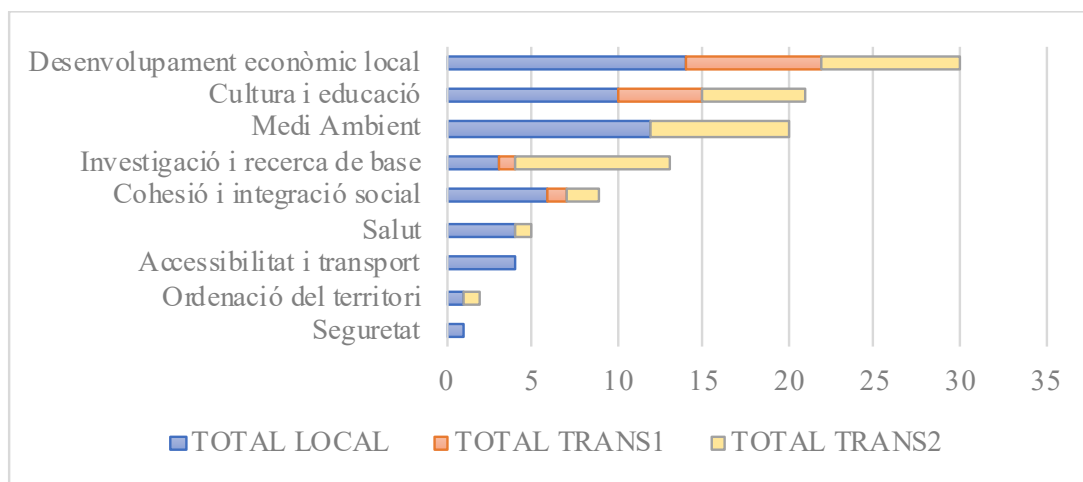
les Alberes o l'art del mestre de Cabestany. Els projectes transversals s'ocupen de temàtiques no específiques de l'ESCAT com la valorització del patrimoni militar transfronterer, músiques i danses tradicionals, patrimoni digital, trobadors, educació universitària o algun equipament com el Centre de Cultures i Cooperació Transfronterera (Lleida).

Entre els projectes corresponents a medi ambient, i de caràcter local, destaquen els relacionats amb la gestió fluvial i de l'aigua: la gestió concertada dels rius Querol i Segre, tallers transfronterers de l'aigua o la gestió d'àrees costaneres. També destaquen els projectes sobre la prevenció d'incendis i sobre l'adaptació de l'ESCAT als efectes del canvi climàtic.

La resta d'àrees temàtiques contenen un menor nombre de projectes. Els d'investigació i recerca de base de caràcter més local s'adrecen normalment a les investigacions de l'àmbit alimentari i agrícola, amb l'excepció de l'estudi dels impactes del ferrocarril d'alta velocitat. Els de cohesió i integració social s'adrecen especialment als aspectes culturals i lingüístics comuns als dos costats de la frontera, i menys als aspectes d'inclusió social. Els projectes de l'àmbit de la salut són pocs, però reben molt finançament (més de 31 M€ en 21 anys). Es corresponen gairebé tots a la infraestructura i activitat de l'Hospital Transfronterer de la Cerdanya. Respecte a accessibilitat i transport es tracten les temàtiques del desplegament de vies verdes ciclables i de la mobilitat general de l'ESCAT. A ordenació del territori apareix un projecte sobre la vertebració de l'Espai Català Transfronterer com a Eurodistricte, i a Seguretat un projecte de cooperació per a la prevenció d'incendis.

FIGURA 1

Temàtica projectes Interreg POCTEFA 1999-2021



FONT: Elaboració pròpia amb dades POCTEFA.

A més de l'anàlisi dels projectes transfronterers, és rellevant l'anàlisi dels actors que participen i lideren els projectes. El seu estudi permet visualitzar un fenomen difícil d'observar: la xarxa d'actors que s'ha establert al llarg de tots aquests anys de projectes compartits. Quins agents són més actius, quins tenen més capacitat de finançament i mobilització, i fins i tot quins esperaríem trobar i no apareixen en un determinat projecte.

Una primera categoria d'actors són aquells que lideren els projectes, els anomenats «beneficiaris principals» (caps de fila), i que tenen una especial responsabilitat, i per tant implicació, en els corresponents projectes. Dels 105 projectes analitzats en aquests 21 anys, sorgeixen 71 actors que els lideren, alguns dels quals repeteixen aquest rol de lideratge i destaquen pel seu dinamisme. Es tracta sobretot de la Generalitat de Catalunya (amb els seus diversos departaments), que lidera un total de 12 projectes, molt diversos temàticament. En segon lloc, destaca també el Consell de Desenvolupament del País Pirineus Mediterrània [Conseil de Développement du Pays Pyrénées Méditerranée], amb sis projectes liderats en els àmbits de la valorització del patrimoni local i gestió de l'aigua. La Cambra de Comerç, Indústria i Navegació de Girona i la Cambra d'Agricultura dels Pirineus Orientals [Chambre d'Agriculture des Pyrénées-Orientales] lideren tres projectes cadascun, focalitzats en les seves especialitzacions.

Un altre enfocament és l'anàlisi dels actors que participen en els consorcis dels projectes; no els que lideren, sinó el conjunt que s'alien i participen en la seva execució. Aquí l'anàlisi es fa més complexa pel nombre important d'actors implicats: 376 actors diferents en 21 anys de projectes de l'ESCAT. Però el seu llistat, localització i anàlisi pot donar un mapa molt més complet de les xarxes d'actors del territori i les seves dinàmiques. Els actors poden participar en nombrosos projectes, i d'aquesta manera es mostren com a actors dinàmics en el territori al moment de desenvolupar uns objectius, cosa que mostra el seu potencial en recursos humans, finançament i interès en la cooperació transfronterera. El cofinançament per part dels actors, normalment entorn del 35 % del cost total, mostra una implicació real en el projecte.⁵

L'actor que ha participat en més projectes, i que ha aportat més finançament, amb diferència, és la Generalitat de Catalunya, entenent que sota aquest nom s'agrupen els diferents departaments que han figurat com a titulars dels projectes. Són 26 projectes amb uns costos elegibles totals de 26,5 milions d'euros. És a dir, que la Generalitat ha cofinançat una despesa per aquesta quantitat en accions proposades per aquest territori. A més, ha tingut una participació estable al llarg dels tres períodes analitzats, amb 8 projectes (III 1999-2006), 7 (IV 2007-2013) i 11 (V 2014-2021).

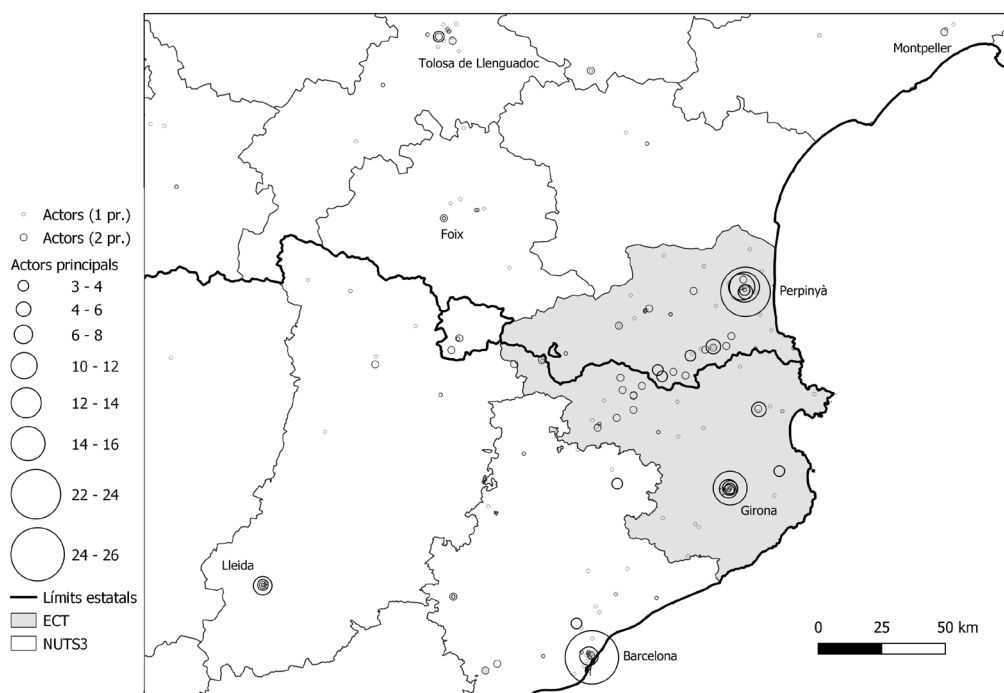
Les universitats de Perpinyà i de Girona (a partir dels diversos departaments i instituts) són els següents actors més destacats que participen en més projectes, 23 i 15 respectivament, tot i que hi aporten un finançament menor que el de les institucions governamentals, amb molta més capacitat de despesa. La presència destacada d'aquestes dues universitats és rellevant pel coneixement especialitzat que aporten i comprensible, atès que són institucions avesades a treballar en projectes de recerca i de transferència de coneixement. Un altre actor destacat és el Consell Departamental dels Pirineus Orientals [Conseil Départemental des Pyrénées-Orientales], que participa en 13 projectes i gestiona 4,3 M€. Resulta ser l'actor governamental més rellevant del

5. Hem de recordar que al programa POCTEFA, el FEDER (Fons Europeu de Desenvolupament Regional) aporta el 65 % del finançament del projecte i la resta, el 35 %, l'han d'aportar els actors locals.

costat nord, com la Generalitat al sud. La Diputació de Girona, en canvi, no té aquest paper d'actor destacat al sud, ja que només participa en tres projectes, amb una aportació financera moderada. La Cambra d'Agricultura dels Pirineus Orientals [Chambre d'Agriculture des Pyrénées-Orientales] (onze projectes), la Cambra de Comerç, Indústria i Navegació de Girona (set projectes) i la Cambra de Comerç i d'Indústria dels Pirineus Orientals [Chambre de Commerce et d'Industrie des Pyrénées-Orientales] (cinc projectes) són tots tres actors destacats que principalment impulsen projectes relacionats amb el desenvolupament local.

FIGURA 2

Distribució geogràfica dels actors implicats en els projectes de l'Espai Català Transfronterer (1999-2021)



FONT: Elaboració pròpia.

A més d'analitzar els actors, podem descriure on són, on els situem en el mapa per entendre millor les seves característiques. Tal com hem vist anteriorment, al costat nord els agents més actius del territori de l'Espai Català Transfronterer es localitzen a Perpinyà, ja que hi tenen la seu la Universitat de Perpinyà, el Consell Departamental dels Pirineus Orientals, la Cambra d'Agricultura i la Cambra de Comerç dels Pirineus Orientals. A part de Perpinyà, apareix un altre espai força intens en actors i cooperació format per diversos nuclis del Vallespir, com la seu del Consell de Desenvolupament del País Pirineus Mediterrània (cinc projectes), que es troba a Ceret, els ajuntaments de Prats de Molló (quatre projectes) i d'Arles (tres projectes). Al Vallespir es troben també altres actors amb almenys dos projectes, com els ajuntaments de Serrallonga, Sant Llorenç de Cerdans, Reiners, Morellàs i les Illes. A la Cerdanya apareixen pocs actors, perquè la cooperació s'ha centrat en un sol projecte de gran dimensió, l'Hospital

Transfronterer. De la resta de nuclis del departament, es dibuixa una certa intensitat a Prada de Conflent, molt relacionat amb la Universitat Catalana d'Estiu. Encara al costat nord, els actors externs a l'ESCAT es troben majoritàriament a Tolosa de Llenguadoc, com les diverses universitats o centres del govern regional.

Al costat sud, dins dels límits de l'ESCAT, destaca la localització de Girona com a seu dels actors més destacats: la Delegació de la Generalitat a Girona (15 projectes), la Cambra de Comerç (7), l'Ajuntament de Girona (5), la Diputació de Girona (3) i el Consorci de les Vies Verdes de Girona (3). El segon nucli destacat, amb molta diferència, és Figueres, seu del Consell Comarcal de l'Alt Empordà (5 projectes) i l'Ajuntament de Figueres (2). En general, el territori gironí mostra una molt baixa densitat d'actors, amb una certa excepció del Ripollès. Hi ha nombrosos actors d'aquesta comarca que han participat almenys en dos projectes POCTEFA, com els ajuntaments de Camprodon, Setcases, Molló, Sant Joan de les Abadesses, Sant Pau de Segúries i Vilallonga de Ter, la Mancomunitat Intermunicipal de la Vall de Camprodon i el Consell Comarcal del Ripollès. D'altres, com els ajuntaments de Campdevàrol i Ripoll, han participat en un de sol.

Si s'observen els actors externs de l'ESCAT al costat sud, el més destacat és Barcelona, ja que hi té la seu la Generalitat de Catalunya, amb tots els departaments que han participat en els 26 projectes POCTEFA. També hi trobem actors destacats com la Universitat de Barcelona (7 projectes) i la Universitat Autònoma de Barcelona (4). Lleida és un altre centre prou destacat, perquè es troba a certa distància de l'espai estudiat, que va mobilitzar actors com la Universitat de Lleida (8 projectes) i l'Ajuntament de Lleida (4). Finalment, trobem localitzacions com Manlleu, on té la seu del Consorci del Ter (3 projectes), o Andorra, amb la Cambra de Comerç d'Andorra, la Universitat d'Andorra, l'Institut d'Estudis Andorrans, la Societat Andorrana de Ciències i el mateix Govern d'Andorra.

4. Un espai poc permeable

Per cooperar les persones s'han de conèixer, han de poder intercanviar idees i productes. Una de les primeres condicions per fer-ho és la facilitació de les comunicacions físiques de persones i mercaderies, així com la minimització de la distància mitjançant les tecnologies de la informació. Els esforços per a la modernització de les xarxes viàries i de telecomunicació, però, sempre es veuen dificultats per l'escull de les fronteres estatals. En el cas de la frontera entre els estats francès i espanyol aquest fet és ben palès, perquè hi convergeixen reticències ideològiques, administratives i tecnològiques.

El sistema ferroviari n'ofereix un exemple diàfan, a partir del moment inicial en què l'estat espanyol, a mitjan segle XIX, va optar per un determinat ample de via, que no va rectificar quan poc després gran part dels estats europeus va escollir-ne un altre com a comú. La necessitat de transbordament a les fronteres ha llastrat durant decennis la integració econòmica i social de la

península Ibèrica a la resta d'Europa. De fet, fins al 2010 no s'aconseguí crear una primera connexió transfronterera homogènia tècnicament, mitjançant la línia d'alta velocitat entre Vilafant (Figueres) i el Soler (Perpinyà). Tanmateix, és fàcil constatar la feble oferta de serveis de viatgers que discorre per aquesta infraestructura, que després de la pandèmia de la COVID-19 i del trencament de l'aliança entre els dos operadors històrics estatals fou limitada a només dos trens per dia i sentit durant el primer semestre del 2023, que al segon semestre d'aquest mateix any s'ha incrementat fins a quatre o cinc. D'altra banda, la línia clàssica per Portbou i Cervera de la Marenda ha perdut connectivitat i s'han reduït les possibilitats del trànsit transfronterer. A la Cerdanya, les connexions entre els serveis a banda i banda de la frontera són encara més escadusseres.

IMATGE 2**Antigues i noves instal·lacions frontereres a Puigcerdà**

FONT: Rafael Giménez Capdevila.

La xarxa viària ha conegut un impuls notable durant el darrer quart del segle xx, amb la connexió de les autopistes a la Jonquera i la millora de les carreteres a través de la Cerdanya, Andorra i l'Aran mitjançant la construcció de diversos túnels. Això no obstant, no s'han obert nous passos transfronterers per reduir la distància entre els existents. En tot cas, el canvi de paradigma en la mobilitat, on el transport mitjançant vehicles moguts per combustibles fòssils ha

deixat de ser prioritari, no fa presagiar l'augment de la connectivitat de les infraestructures viàries.

En aquest context, va sorprendre que el gener del 2021 el govern francès decidís el tancament de diversos passos fronterers als vehicles motoritzats. Sota el pretext de «prevenir l'amenaça terrorista i lluitar contra l'emigració clandestina», al·legant la manca d'efectius policials i militars per al control, el prefecte del departament dels Pirineus Orientals decretà el tancament temporal de les connexions viàries transfrontereres que va considerar menys freqüentades, cinc en total: el coll de Banyuls, a les Alberes; el pont sobre el riu Major, entre Tapis (Maçanet de Cabrenys) i Costoja; el coll de Manrella, entre l'Alt Empordà i el Vallespir; el camí d'Age, entre Palau de Cerdanya i Puigcerdà, i el camí de la Vinyola, entre Enveig i Puigcerdà, ambdós a la Cerdanya.⁶ La mesura afectà altres departaments francesos i suposà el tancament també de la carretera del coll del Portilhon, entre Bossòst (Aran) i Banhèras de Lushon, així com diversos passos a Navarra i País Basc. El tancament es realitzà físicament, amb l'obstrucció del pas de vehicles mitjançant barreres de formigó o grans rocs.

Aquesta mesura suscità vives reaccions als municipis més afectats, perquè dificultava la vida quotidiana dels habitants, que havien d'augmentar les distàncies a recórrer per a determinades activitats. Les institucions també protestaren i van enviar cartes a les autoritats estatals. L'abril del mateix 2021 es desbloquejà la connexió entre Maçanet de Cabrenys i Costoja. L'obertura dels altres quatre passos encara barrats s'albirava a la tardor d'aquell mateix any, però la mesura fou reconduïda per mig any més.

La preocupació local arribà al Parlament Europeu, on la Comissió (CE) va haver de respondre sobre una possible violació del Tractat de Schengen per part d'un estat membre, França. La CE recordà que els estats poden establir, en determinats casos, controls a les fronteres interiors, però sense interrompre completament el trànsit mitjançant obstacles físics. Es tracta d'avaluar per a cada cas la proporcionalitat dels controls en relació amb la llibertat de circulació i s'han de renovar cada sis mesos i fins a un màxim de dos anys. Així ho recorda també una sentència del Tribunal de Justícia de la UE,⁷ invocada per aquest cas, tot i que té l'origen en una decisió prejudicial demanada pel Tribunal Regional Contenciós Administratiu de l'estat federat austríac d'Estíria l'agost del 2020.

El tancament de passos a la frontera interior catalana el 2021 arriba després d'uns precedents que venen a contradir l'esperit de Schengen. El 2015, la crisi de refugiats provocada per la guerra a Síria porta a un replegament arreu d'Europa. El 2020, com a estratègia per lluitar contra

6. Préfecture des Pyrénées-Orientales: *Fermeture de certains points de passage autorisés secondaires dans les Pyrénées-Orientales*. 08/01/2021 <<https://www.pyrenees-orientales.gouv.fr/Actualites/Communique-de-presse/Annee-2021/Janvier/fermeture-de-certains-points-de-passage-autorises-secondaires-dans-les-Pyrenees-Orientales>>

7. Sentència del Tribunal de Justícia de la UE, de 26 d'abril del 2022 (llengua del procediment: alemany), assumptes C-368/20 i C-369/20. <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?mode=DOC&pageIndex=0&docid=258262&part=1&doclang=ES&text=&dir=&occ=first&cid=2822545>>

l'expansió de la pandèmia de la COVID-19, les fronteres entre estats (i no només) s'erigeixen en barreres protectores. Aquest costum de reactivació de les fronteres interiors per part dels estats membres no ha generat una resposta de les institucions europees prou explícita, que alguns estats han interpretat com a tolerància a aquest tipus de mesures. Així s'explica que l'Estat francès prorrogui més enllà dels dos anys una situació tan excepcional i contrària als tractats europeus com és l'impediment de la circulació per determinats vials.

A finals de gener del 2022 es pogué tornar a circular pel coll del Portilhon, però els passos de la Cerdanya i l'Alt Empordà seguiren barrats. En algunes accions reivindicatives puntuals de grups de veïns i activistes es retiraren els obstacles, però en poques hores les autoritats franceses els tornaren a col·locar.

L'abril del 2022, una taula de treball d'alcaldes de l'Alta Garrotxa-Salines-Vallespir denuncià que el tancament d'aquestes connexions viàries no només perjudicava la cohesió territorial i causava perjudicis a l'activitat econòmica de l'àrea fronterera, sinó que representava un perill perquè impedia el pas dels vehicles d'emergència, en una zona on el risc d'incendi forestal és ben present.

Durant els primers mesos de l'any 2023 han continuat les protestes a peu de les tanques, les accions per apartar-les i les cartes i declaracions institucionals. Però el govern francès encara (juny del 2023) no ha pres la decisió de retirar els obstacles i deixar lliure circulació per tots els passos secundaris que travessen la frontera estatal interior de Catalunya. S'escuda en unes negociacions amb el govern espanyol per establir «brigades mixtes» dels cossos de seguretat que vetllarien pel control en tota l'àrea fronterera.

L'episodi del tancament dels passos fronterers secundaris, que segueix el dels controls establerts durant la crisi de refugiats i la restricció de la circulació de persones amb motiu de la COVID-19, és una mostra que el procés d'integració europea mitjançant la cooperació transfronterera afronta els perjudicis estatals de replegament davant del que considera amenaces exteriors. Ara bé, el principal perjudici recau en la població de l'àrea fronterera, que torna a veure com, per una decisió llunyana, se li escapça l'espai vital i s'allunya la possibilitat de creació d'un *bassin de vie* transfronterer a Catalunya.

5. Referències

- BERZI, Matteo (2017). *La vía transfronteriza del desarrollo local endógeno. Reflexiones teóricas y estudios empíricos en los Pirineos y en los Alpes*. [Tesi doctoral. Programa de Doctorat en Geografia. Universitat Autònoma de Barcelona]. <https://ddd.uab.cat/pub/tesis/2017/hdl_10803_458252/mabe1de1.pdf>
- CAMIADÉ BOYER, Martina (2019). *Practicar la cooperació transfronterera, pensar la frontera*. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans.
- DURÀ GUIMERÀ, Antoni; OLIVERAS GONZÁLEZ, Xavier (2008). «La cooperación territorial en el Arco Mediterráneo», *Eixo Atlántico. Revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal*, (13), p. 55-78.

- FELIU, Jaume; BERZI Matteo; MARTÍN-UCEDA, Javier; PASTOR, Roser; CASTAÑER, Margarita (2018). «Cuatro fronteras europeas bajo la lupa: una metodología para el análisis de los proyectos de cooperación transfronteriza (INTERREG)», *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, (64), p. 443-465. <<https://doi.org/10.5565/rev/dag.532>>
- HARGUINDEGUY, Jean-Baptiste (2007). *La frontière en Europe: un territoire ? Coopération transfrontalière franco-espagnole*. París: L'Harmattan.
- MARTÍN-UCEDA, Javier (2018). «Catalunya, actor en la cooperació transfronterera: quinze anys de perspectiva, processos i resultats», *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, (64), p. 551-565. <<https://doi.org/10.5565/rev/dag.519>>
- MISSION OPÉRATIONELLE TRANSFRONTALIERE (2007). *Atlas de la coopération Transfrontalière. Dynamiques transfrontalières et projets de territoires*. París: MOT.
- OLIETE I TORTOSA, Jan (2016). *Cross-Border Cooperation in the Catalan Cross-Border Area* [treball final de màster, Europa-Universität Flensburg & University of Southern Denmark].
- PAÛL CARRIL, Valerià, CASTAÑER VIVAS, Margarita, TRILLO SANTAMARÍA, José Manuel, MARTÍN-UCEDA, Javier, VICENTE RUFÍ, Joan (2017). «La participación española en la cooperación transfronteriza y territorial europea». A: FARINÓS DASÍ, J.; OLCINA CANTOS, J. (ed.). *Geografía Regional de España. Espacio y comunidades. Bases para una regionalización renovada del territorio español* (p. 619-677). València: Tirant Humanidades.
- PERRIN, Thomas (2012). «Régions et coopération interrégionale: dynamiques institutionnelles, de la France à l'Europe», *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement*, (16), p. 38-56. <<https://doi.org/10.4000/tem.1877>>
- (2022). *La région au XXIe siècle. Perspectives de France et d'Europe*. Brussel·les: Peter Lang.
- TRILLO, Juan Manuel (2010). «La région transfrontalière : des idées de Rougemont aux processus actuels d'institutionnalisation», *Mosella*, 32(1-4), p. 235-257.