

# Desenvolvimento e cooperação internacional

## Novas institucionalidades e modelos de governação transfronteiriça

Tatiana Moura / José Manuel Pureza

**Investigador Responsável:**  
José Manuel Pureza

Dezembro de 2004  
NOVAS INSTITUCIONALIDADES E MODELOS  
DE GOVERNAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA

*Tatiana Moura*  
*José Manuel Pureza*

### I. A GOVERNAÇÃO AMBIENTAL TRANSNACIONAL: ALGUMAS REFERÊNCIAS CONCEPTUAIS

A internacionalização da temática ambiental a partir de 1972, por ocasião da Conferência de Estocolmo, veio lançar o debate quando à necessidade de regulação internacional nesta área, nos âmbitos regional, internacional e global.

Da importância crescente da dimensão ambiental nas Relações Internacionais desde essa altura, deriva um duplo fenómeno: por um lado, o aumento do número de normas e regulações através de mecanismos com diferentes graus de formalização e capacidade vinculativa; e, por outro, uma deslocação do foco da temática – inicialmente limitado ao acesso aos recursos naturais – para uma preocupação de alcance geral, multissetorial e de carácter profundamente político (Grasa, 2000: 114).

Incorporando uma variedade de práticas sociais inovadoras para além da cooperação interestatal, os problemas ambientais são objecto de resolução especialmente através da criação de regimes que focam problemas específicos, não necessitam de organizações políticas centralizadas para serem administrados e atribuem frequentemente papéis importantes a actores não estatais (Young, 1999: 2) – factor particularmente decisivo tanto para o crescente interesse pela ideia de sociedade civil global como para a evolução da protecção internacional do meio ambiente.

#### 1. A ideia de governação sem governo

A estrutura básica da política internacional é tida como inadequada para lidar com os novos desafios, nomeadamente ambientais, fruto da crescente interdependência entre os membros da sociedade internacional.

A ideia de governação sem governo, popularizada por Rosenau, implica que existem certas funções de controlo que não requerem um governo formal: "governação refere-se a actividades apoiadas em valores partilhados que podem derivar ou não de responsabilidades ditadas por via legal e formal que não requerem inevitavelmente o apoio do poder político para superar as reservas e garantir o cumprimento" (Rosenau e Czempiel, 1992: 4).

Trata-se de um "[...] fenómeno mais abrangente do que um governo, que inclui mecanismos informais não-governamentais" (Rosenau e Czempiel 1992: 4), permitindo uma maior flexibilidade e inovação no desenvolvimento progressivo de novos sistemas de regulação. De facto, a ausência de um governo mundial não significa que a comunidade internacional esteja desprovida de regras.

Uma das respostas perante o fosso aparente entre a procura e a oferta de governação ao nível internacional e transnacional, que enfatiza a ideia de governação sem governo, centra-se no estudo dos regimes, e alguns dos esforços mais criativos desta área dizem respeito especialmente aos temas ambientais.

Na verdade, a Teoria dos Regimes tornou-se o paradigma dominante do debate da cooperação internacional desde a segunda metade dos anos 70, em larga medida, por propor uma solução de cooperação entre os Estados num contexto de ausência de uma autoridade política central (Young, 1999: 189) e por permitir aos Estados gerir colectivamente a sua interdependência regional e global beyond anarchy and short of supranational governments (Hanf, 2000: 5).

Estes padrões emergentes de governação não suplantam o sistema estatal, emergem a seu lado. São, por isso, uma combinação de regimes interestatais e de normas, regras e procedimentos menos formalizados, um sistema híbrido de práticas estatais e não-estatais diversas (Patterson, 1999: 796). A autoridade é "deslocalizada" em múltiplas direcções.

#### 2. Os Regimes Internacionais Como Fontes De Governação

##### 2.1 Definição de regime internacional

Apesar de existirem várias definições de regime, a mais comum é a formulada por Krasner no

início dos anos 80. Segundo este autor, os regimes são "conjuntos de princípios, normas, regras e processos de decisão, implícitos ou explícitos, em torno dos quais as expectativas dos actores convergem numa dada área das relações internacionais" (1983: 2).

Os princípios afirmam a visão teórica do mundo; as normas identificam o comportamento geral, os deveres e obrigações dos Estados; as regras determinam nomeadamente linhas de reconciliação e resolução de conflitos entre os princípios e as normas; e os processos de decisão especificam a metodologia a utilizar relativamente, por exemplo ao sistema de voto, que se vai alterando à medida que o regime se vai consolidando e alargando (1983: 4-5).

Actualmente, é muito difícil identificar normas ou regras partilhadas entre actores a nível internacional em que não se parta de um acordo explícito e escrito entre Estados (Grasa, 1999: 124). A maior parte dos regimes estão fundamentados em acordos ou instrumentos legais vinculativos (convenções, tratados, protocolos) e podem mesmo estar associados à emergência de organizações internacionais.

Isto significa que não há identidade entre regime internacional e regulação jurídica internacional: o conteúdo normativo de um regime internacional não tem que assumir uma formalização jurídica canónica. O essencial é a dimensão regulatória, independentemente da respectiva natureza formal.

A distinção entre regimes (isto é, instituições), organizações (isto é, entidades materiais que possuem escritórios, orçamentos, pessoal e personalidade jurídica) e direito (isto é, normas jurídicas formalmente positivadas) permite afirmar que esta abordagem acentua a ideia de governação sem governo e pode portanto desempenhar a função de governação, minimizando o estabelecimento de novas burocracias ou entidades administrativas (Young, 1999: 7).

O facto dos regimes governarem áreas específicas, distingue-os, mais uma vez, das outras formas de governação estudadas nesta área (Vogler, 1995: 23).

Esta primazia da horizontalidade é, porém, simultaneamente um ponto de convergência e de bifurcação. Convergência no facto de todos os teorizadores desta versão da governação sem governo rejeitarem a reprodução, à escala transnacional, da lógica centralizadora do modelo estatal. Quer dizer, a proposta dos regimes internacionais é, em si mesma, uma negação da ideia de "governo mundial/transnacional".

Ficam, porém, em aberto, o sentido e o alcance desta horizontalidade ou descentralização. Para

uns, ela não é mais do que o resultado da aceitação do dado de base da anarquia do sistema internacional, não sendo, pois, os regimes internacionais senão ilhas de governação em meio anárquico, segundo uma lógica eminentemente pragmática e técnica (problem-solving approach). Para outros, esta horizontalidade, posta em evidência pela teoria dos regimes internacionais e por outras linhas teóricas da governação transfronteiriça, deve ser encarada como um elemento crucial de uma leitura crítica do sistema internacional contemporâneo: tratar-se-á fundamentalmente de recuperar, em sede de governação transnacional, a ideia de comunidade democrática de pessoas e de povos, transgredindo os pressupostos essenciais em que tem assentado, desde Vestefália, a representação do sistema mundial: segmentação territorial, soberana exclusiva, anarquia internacional.

Marie-Claude Smouts considera que a eficácia dos regimes fica provada se os participantes obedecem aos princípios, regras, processos de decisão... ou pelos menos os tomam como referências; se protestam quando estes são violados; se não é necessário utilizar a força ou sanções para levar os intervenientes a respeitar o regime; se o regime permite atingir os objectivos determinados pelos membros e a maior parte, senão todos, sair a ganhar (1998: 145).

### 3. A Reconfiguração Da Soberania

Nos anos 70, a soberania - como controlo exclusivo por parte dos Estados das actividades dentro dos seus territórios - era o obstáculo fundamental à gestão eficiente dos problemas ambientais transnacionais (Patterson, 1999: 798).

A ordem que tinha triunfado com a paz de Vestefália (1648) oficializava os princípios da territorialidade e da soberania e, enquanto tal, o poder estatal era absoluto, não podendo ser precedido por nenhum outro nem restringido por qualquer princípio que o transcendesse (Badie, 1998: 40).

No entanto, a mundialização, a relativização da soberania e a crise do Estado foram revelando a pouco e pouco que esse poder absoluto dos Estados não resistia mais à emergência dos bens comuns que transcendem fronteiras, à interdependência entre as comunidades políticas e entre as economias, aos problemas ambientais transnacionais, à multiplicidade dos espaços de integração.

O novo "mundo multicentrado" resultante da proliferação na cena mundial de actores não-estatais, individuais ou colectivos, que suscitem, pelas suas interações, um número considerável de "fluxos transnacionais", contorna o controlo dos Estados-nação, transgredindo nomeadamente a sua soberania e competência territorial (Badie,

1998: 50).

Krasner sublinha a capacidade dos Estados de criar regimes internacionais como um exercício de soberania legal internacional que, apesar de significar uma perda de soberania vestefaliana ao estabelecer estruturas de autoridade exteriores, oferece aos governantes a possibilidade de captarem recursos externos que podem reforçar a sua capacidade para se manterem no poder e promoverem os interesses de segurança, económicos e ideários dos seus constituintes (Krasner, 2000b: 19).

Neste novo contexto, os sinais tendem a inverter-se: o Estado não é um fim em si, mas um instrumento; está destinado antes de mais a servir uma comunidade humana; essa comunidade humana não é mais fechadamente soberana, está inserida numa comunidade mais vasta onde certos parâmetros são claramente transnacionalizados.

É “[...] uma soberania agora chamada a ser mais serviço do que poder, mais administração do que propriedade. Se a noção de interesses comuns começou por ser identificada com a realidade empírica dos interesses coincidentes, ela tem vindo a ganhar uma intensidade cada vez maior, projectada em formas de cooperação e de partilha que vão muito além da tradicional coexistência negativa” (Pureza e Lopes, 1998: 88).

A consciência da interdependência e dos bens comuns projecta-se no plano da governação na edificação de uma rede descentralizada de mecanismos institucionais e normativos que estimulam o aprofundamento e alargamento de regimes internacionais nesta área, ao permitir “[...] a participação e fomentar o desenvolvimento de um sentido de comunidade associada ao ecossistema em causa, o desenvolvimento de estruturas de gestão informais, não subtraindo, no entanto, o poder executivo dos governos nacionais envolvidos ou da administração local, regional ou estadual da área” (Pureza e Lopes, 1998: 93-94).

#### 4. A Dimensão De Governação Da Sociedade Civil Global

De facto, temos vindo a assistir, nesta última década, à explosão do papel e da influência dos actores da sociedade civil global, muito especialmente das organizações não governamentais (ONG), que progressivamente vão desempenhando funções de governação tradicionalmente associadas ao Estado (Newell, 2000: 118). As suas actividades estabelecem modos de interacção e geram redes horizontais transnacionais que são, na realidade, parcialmente responsáveis pela definição da vida social.

Antes de mais, grande parte destes movimentos sociais tem um papel extremamente impor-

tante na criação das agendas políticas nacionais e internacionais, e participam ainda activamente no processo político interno que culmina na decisão dos governos nacionais de participar num acordo formal que regule o alcance e o conteúdo de uma acção cooperativa (Hanf, 2000: 7).

Para além de penetrar profundamente no processo de decisão oficial, a sociedade civil organizada apoia também as actividades necessárias para a efectiva aplicação dos regimes. Na verdade, muito do trabalho de implementação das disposições acordadas é feito por estes actores não estatais que modelam e difundem comportamentos e criam determinados entendimentos e práticas (Wapner, 1997: 77).

Estes actores da sociedade civil global, nomeadamente as ONG, fortalecem o tecido dos regimes internacionais e devem, por isso, ser entendidos, hoje em dia, como fontes legítimas de exercício de poder no sistema de governação global.

Pondo a funcionar toda uma cadeia de relações de carácter formal e informal, em muito baseada nos laços pessoais – poder relacional – a sociedade civil organizada estabelece contactos e influencia a seu favor as políticas tanto das entidades nacionais/locais, como das entidades supranacionais.

A União Europeia, por sua vez, serve-se destes actores não estatais para implementar as suas políticas de aprofundamento do processo de integração. Aproveitando as identidades regionais ligadas à ideia de território que unem determinados povos europeus, nomeadamente Portugal e Espanha, a União Europeia encoraja actividades conjuntas para solucionar problemas comuns e apoia o desenvolvimento de posições políticas transnacionais, enfraquecendo, assim, o efeito de fronteira entre os Estados-membros.

Motivada por estas afinidades que reavivam as culturas regionais, e estimulada pelo investimento da União na promoção das regiões (o Comité das Regiões é o reflexo desta preocupação), a sociedade civil forma redes de cooperação transfronteiriça e assume papéis internacionais formais cada vez mais indispensáveis na governação global.

## II. MODELOS DE GOVERNAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA EM ACÇÃO: O Caso Portugal-Espanha

### 1. Impulso Comunitário E Regimes Transfronteiriços Portugal-Espanha

A cooperação transfronteiriça trata-se de um daqueles temas que surgem, de longe a longe, para estimular a capacidade criadora e inovadora dos estudiosos do Direito Internacional e, em con-

sequência, para dar um impulso inovador a este ramo do Direito.<sup>1</sup>

As relações entre Portugal e Espanha testemunharam um longo período de isolamento, marcado por uma fronteira praticamente "intransponível", que dificultou o desenvolvimento de acções de cooperação, nomeadamente ao nível ambiental, entre as regiões de fronteira dos dois países. A ausência de uma cultura de cooperação transfronteiriça entre as autoridades dos dois países (motivada por uma longa trajectória histórica de tensão política e territorial e culminada nos regimes centralistas e ditatoriais por que passaram em mais de metade do séc. XX) e os seus estatutos político-administrativos e quadros jurídicos distintos foram os principais responsáveis pela marginalização da faixa fronteira comum aos dois Estados ibéricos face aos principais centros de decisão.

Até muito recentemente, e não obstante os ganhos que advêm da valorização da cooperação transfronteiriça, os contactos transfronteiriços entre Portugal e Espanha ocorreram, de forma quase exclusiva, a dois níveis: o interestatal e o exclusivamente local. A um nível interestatal traduziram-se por reuniões periódicas de carácter diplomático, estritamente dependentes do estado das relações políticas entre os dois países. Visavam essencialmente regular o aproveitamento hidroeléctrico dos rios transfronteiriços e a construção de pontes internacionais. Ao nível local traduziam-se, e traduzem-se, por relações reais entre vizinhos da fronteira, reguladas por costumes ancestrais, na sua maioria aceites pela entidade estatal, resultantes da necessidade de resolução de questões sobre o uso de águas comuns para consumo humano, regadio, alimentação do gado ou pesca. Este contacto entre as populações vizinhas sempre se manteve independente das características do relacionamento entre os dois países.

A instauração dos regimes democráticos nos dois países na década de 70 e as consequentes alterações ao nível administrativo (com o reforço do poder autárquico em Portugal e das autonomias em Espanha), a entrada de ambos os países na Comunidade Europeia, em 1986, e o lançamento da primeira geração da Iniciativa Comunitária INTERREG em 1991<sup>2</sup>, alteraram por completo o panorama,

dando início a uma nova fase de dinamização das zonas de fronteira, ou das chamadas "terras de ninguém"<sup>3</sup>. Wladimir Brito considera a cooperação transfronteiriça a "[...] forma originária da cooperação bilateral internacional, em geral, cuja evolução histórica acompanhou a da própria sociedade internacional e, por isso mesmo, começou por ter a mesma natureza descoordenada, heterogénea e fragmentarizada dessa sociedade, para, de seguida, com ela evoluir para uma cooperação organizada"<sup>4</sup>. Mais ainda, a noção de interdependência traduz-se na "edificação de uma rede descentralizada de mecanismos institucionais e normativos [...] que permitem o desenvolvimento de [...] estruturas de gestão informais, não subtraindo [...] o poder executivo dos governos nacionais [...] ou da administração local, regional ou estadual da área" (Pureza e Lopes, 1998: 93-94).

É precisamente essa rede descentralizada de mecanismos institucionais que nos propomos a analisar.

### 1.1. INTERREG Portugal / Espanha – o impulso comunitário

A partir de 1991, a tradição de isolamento das zonas de fronteira começa a ser substituída por uma cultura de cooperação transfronteiriça, numa tentativa de reforço do processo de integração europeia. Isto foi possível em grande medida através da aplicação das Iniciativas Comunitárias, criadas em 1989 como complemento dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA) e como instrumentos especiais de financiamento da política estrutural. No quadro da cooperação entre Portugal e Espanha, tem especial importância uma dessas Iniciativas, o INTERREG, que conta já com três fases. O seu objectivo geral é o de tentar eliminar o precedente das fronteiras nacionais enquanto obstáculo ao desenvolvimento equilibrado (principalmente ambiental) e à integração do território europeu na sua totalidade.

O INTERREG I (1991-1993), nomeadamente o que se refere a Portugal/Espanha, ofereceu um enquadramento financeiro e político para os contactos e experiências de cooperação já existentes entre os dois lados da fronteira e incentivou e apoiou o processo de criação de vários organismos que se transformaram em peças fundamentais no processo de cooperação transfronteiriça – Comunidades de Trabalho, Gabinetes de Iniciativas

1) Brito, Wladimir (2000), "A Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça entre as Colectividades ou Autoridades Territoriais", Universidade de Coimbra – Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra: Coimbra Editora, p. 11.

2) Em concreto o artigo 10 do Regulamento 4254/88, relativo ao FEDER, concedeu à Comissão um poder de iniciativa que se concretizou na Comunicação C(90) 1562/3 dirigida aos Estados-membros, na qual se estabelecem as directrizes para os programas operacionais que cabe aos Estados elaborar no âmbito da iniciativa comunitária sobre zonas fronteiriças INTERREG.

3) "Documento Único de Programação, INTERREG III (2000-2006)": Direcção Geral do Desenvolvimento Regional, 2000

4) Brito, Wladimir (2000), "A Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça entre as Colectividades ou Autoridades Territoriais", Universidade de Coimbra – Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra: Coimbra Editora, p.14.

Transfronteiriças e Comunidades Territoriais de Cooperação - essencialmente no que diz respeito a áreas ambientais e saneamento básico, construção de estradas, desenvolvimento rural e acções de reabilitação do património natural e construído.

Foram abrangidos pelo Programa todos os distritos portugueses de fronteira: Viana do Castelo, Braga, Vila Real, Bragança, Guarda, Castelo Branco, Portalegre, Évora, Beja e Faro (cerca de 40 mil km<sup>2</sup> de território português). De um total de 276 propostas aprovadas no âmbito do INTERREG, 82 acções (cerca de 30%) diziam respeito ao ambiente e à defesa do património. Destacam-se entre elas a realização de estudos para promoção do turismo, projectos de recuperação paisagística, criação de redes fronteiriças de vigilância da qualidade do ar, entre outras, correspondentes a 21% do orçamento aprovado pelo Programa.

Em Junho de 1994, numa tentativa de continuação da iniciativa anterior, a Comissão propôs orientações para as 13 Iniciativas Comunitárias existentes<sup>5</sup>, e para o período de programação previsto para 1994-99 (2ª fase).

Ao nível da estratégia, o INTERREG II Portugal/Espanha (1994-1999) contemplou os incentivos aos mecanismos de cooperação transfronteiriça como um dos principais objectivos, considerando como fundamentais o reforço da cooperação institucional, o apoio à criação e funcionamento de órgãos ou redes de cooperação transfronteiriça de natureza empresarial e sócio-cultural, e a cooperação com vista ao ordenamento do território (gestão coordenada dos recursos naturais)<sup>6</sup>. Por outro lado, previa a conclusão de infra-estruturas, sobretudo rodoviárias (grande prioridade da iniciativa INTERREG I).

Esta 2ª fase foi executada em três vertentes distintas: cooperação transfronteiriça (vertente A), ou seja, o apoio a zonas fronteiriças internas e externas da UE, promovendo a criação e desenvolvimento de redes de cooperação de fronteiras internas, e sua articulação com redes comunitárias mais amplas; redes energéticas transnacionais (vertente B), na tentativa de completar as redes de energia seleccionadas na iniciativa REGEN (1989-

5) Comunicação 94/C 180/13 aos Estados membros fixando as directrizes para programas operacionais que os Estados membros são convidados a elaborar no âmbito desta iniciativa comunitária relativa ao desenvolvimento transfronteiriço, cooperação transfronteiriça e redes de energia seleccionadas (INTERREG II).

6) Foi neste contexto que foram realizadas as cimeiras ibéricas (em que foi negociada a Convenção internacional sobre gestão de recursos hídricos). Além deste domínio fundamental, cabe também destacar a intensificação e sistematização da cooperação entre as áreas protegidas Peneda-Gerês/Xurês (no âmbito do Programa Norte de Portugal/Galiza) e o incremento das estruturas de cooperação ambiental entre Montesinho/Sanabria/Culebra e Arribes/Douro Internacional.

93) e articulá-las com redes de energia mais amplas; e cooperação transnacional (vertente C), nomeadamente em temas relativos ao ordenamento do território.

Centrando-nos principalmente nas relações desenvolvidas entre a Região Norte de Portugal e Castela e Leão por um lado e a Região Norte de Portugal e Galiza por outro, podemos identificar alguns indicadores materiais da densificação territorial pretendida pelo INTERREG.

No que diz respeito à gestão e utilização de recursos comuns, a nível regional, foram criadas diversas infraestruturas para a gestão coordenada de espaços naturais transfronteiriços (principalmente nas áreas de actuação dos Parques Naturais) e seu aproveitamento turístico-ambiental, e foram concebidas estratégias de preservação e combate a incêndios. Como exemplos destes esforços de cooperação destacam-se a articulação entre os Parques da Peneda-Gerês/Xurês, apoiada no âmbito do Sub-programa Norte de Portugal/Galiza do INTERREG II, as estruturas de cooperação ambiental Montesinho/Sanabria/Culebra e Arribes del Duero/Douro Internacional, que dão especial importância à vertente transfronteiriça que decorre da aplicação das directivas comunitárias sobre habitats e espécies protegidas.

Finalmente, no que diz respeito à constituição de redes e estruturas de gestão regional e local comuns, assistiu-se à generalização das Comunidades de Trabalho (Norte-Galiza, Norte-Castela e Leão, Centro-Castela e Leão, Centro-Extremadura, Alentejo-Extremadura, Alentejo-Andaluzia e Algarve-Andaluzia), iniciativas com base essencialmente regional, e de estruturas de cooperação de âmbito local, como as associações de municípios e grupos de acção local, que se reuniram para traçar Propostas de Acção Conjunta a apresentar ao INTERREG III Portugal/Espanha.

Apesar destas importantes evoluções na cooperação e integração transfronteiriças, facilitadas pelas duas fases do INTERREG, e em particular pela redução de défices infraestruturais que inibiam o desenvolvimento socioeconómico e territorial dos espaços transfronteiriços, o conjunto destas duas primeiras etapas (1991-1999) foi marcado por uma relativa autonomia de iniciativas, longe da construção conjunta de acções e projectos comuns<sup>7</sup>, seja na fase de concepção seja na respectiva implementação.

7) Segundo o Documento Único de Programação Conjunta, "o facto de o Programa Portugal/Espanha ter assentado em duas vertentes nacionais, com mecanismos autónomos de aprovação e gestão, não facilitou o aprofundamento dos requisitos mais exigentes da cooperação e integração transfronteiriça, reflectindo o esgotamento do modelo, em termos de eficácia e eficiência, face a estes objectivos fundadores do INTERREG".



Este défice era denunciado pela própria UE: a avaliação levada a cabo pelo Documento Único de Programação INTERREG III (2000-2006), sublinhava que "o aprofundamento destas experiências de cooperação deve evoluir para um ordenamento conjunto do espaço transfronteiriço, designadamente em zonas com problemas homogéneos (por exemplo troços de baixo caudal do Minho, Douro Internacional em Arribes del Duero, áreas urbanas transfronteiriças de Verín-Chaves, Fuentes de Oñoro-Vilar Formoso, Valência de Alcántara-Castelo de Vide e Rosal de la Frontera-Vila Verde de Ficalho).

Na terceira (e actual) fase das Iniciativas Comunitárias (2000-2006), a Comissão pretende incentivar a dimensão europeia das iniciativas e intensificar a sua complementaridade com os objectivos prioritários, reflectindo esta preocupação nas suas propostas para o INTERREG III<sup>8</sup>.

"O PIC<sup>9</sup> INTERREG define-se como um programa em que predomina o carácter transfronteiriço da estratégia de acções, o que significa que o seu principal objectivo consiste em procurar superar as dificuldades resultantes da existência de uma fronteira. Sendo este um objectivo das políticas de desenvolvimento da União Europeia, na perspectiva da integração e da harmonização de políticas, instrumentos de promoção do desenvolvimento regional são aqueles que se revelam mais enquadreadores de intervenções deste tipo, constituindo mesmo o elemento central da estratégia dos países com regiões Objectivo 1"<sup>10</sup>.

É nesta lógica de intensificação que são redefinidas as três vertentes do Programa. A actual vertente A, relativa à cooperação transfronteiriça, tem como principal prioridade promover o desenvolvimento regional integrado entre as regiões fronteiriças, incluindo as regiões periféricas e marítimas. Os programas relativos a esta vertente serão elaborados pelas autoridades regionais ou locais das zonas abrangidas, em colaboração com as autoridades nacionais, em função da estrutura institucional de cada Estado-membro. Em geral cada programa abarcará uma fronteira e contará com diversos sub-programas para cada região transfronteiriça. A vertente B, que diz respeito à cooperação transnacional, propõe o desenvolvimento territorial e sustentável, abrangendo grupos amplos de regiões europeias (as macroregiões)<sup>11</sup>.

8) Comunicação da Comissão aos Estados membros de 28 de Abril de 2000, através da qual se fixam as orientações para uma iniciativa comunitária relativa à cooperação transeuropeia para fomentar um desenvolvimento harmonioso e equilibrado do território europeu. Interreg III (DOCE 143/08, 19/05/2000).

9) Programa de Iniciativa Comunitária.

10) Documento Único de Programação INTERREG III – Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha: Direcção Geral do Desenvolvimento Regional, Novembro de 2000.

ões)<sup>11</sup>. Enfim, a vertente C, relativa à cooperação interregional ou trans-regional, constitui a principal novidade desta terceira fase, uma vez que a figura de um terceiro nível de cooperação – o nível regional – era inexistente nas fases anteriores do INTERREG<sup>12</sup>. Tem como objectivo promover o intercâmbio de experiências ao nível do desenvolvimento regional, políticas e técnicas de coesão e visa favorecer o estabelecimento de redes em certos domínios da política regional.

O processo de elaboração do DOCUP<sup>13</sup> (Documento Único de Programação do INTERREG III Portugal-Espanha), seguindo as orientações nacionais do Guião PIC Portugal/Espanha, optou por privilegiar o envolvimento em parceria dos agentes institucionais regionais de ambos os lados da fronteira, enveredando por uma abordagem ascendente, inexistente nas duas fases anteriores do INTERREG. Entre as estratégias utilizadas para este trabalho de preparação e de articulação de projectos pode referir-se, a título de exemplo, a criação de comissões especializadas para a abordagem de problemas sectoriais, que reuniram responsáveis regionais e locais<sup>14</sup>.

## 1.2. Novos instrumentos de cooperação transfronteiriça

Os novos instrumentos ou mecanismos emergentes no cenário da cooperação transfronteiriça foram em larga medida fruto do impulso comunitário, nomeadamente do INTERREG, por um lado, e resultado do aparecimento de um terceiro nível de análise já referido – o nível regional. A principal no-

11) A delimitação das macroregiões tem por objectivo "promover um maior grau de integração territorial em grandes grupos de regiões europeias com o objectivo de alcançar um desenvolvimento sustentável e equilibrado na Comunidade Europeia e uma maior integração territorial em relação aos países candidatos à adesão e a outros países vizinhos". Documento Único de Programação, INTERREG III: Direcção Geral do Desenvolvimento Regional, Novembro de 2000.

12) Wladimir Brito em Brito, Wladimir (2000), p.15, defende que a cooperação transfronteiriça, "(...) sem perder aquela sua natureza predominantemente interestatal, acabou por se orientar também para uma cooperação entre colectividades fronteiriças regionais e locais, passando a ter uma natureza inter-regional e/ou interlocal. Em todas essas fases foi sempre bilateralizada, funcionalmente descoordenada e descentrada, predominantemente política".

13) Os contributos regionais para o Documento Único de Programação do Interreg III Portugal-Espanha foram elaborados a partir de dois eixos principais: as Orientações Comunitárias (Comunicação aos Estados-Membros de 28.04.2000) e o Guião – Estrutura do Programa, elaborado pelos dois governos nacionais e difundido no final de Julho de 2000 junto dos espaços de cooperação sub-regionais (Comissões de Coordenação portuguesas), como elemento orientador da preparação dos sub-programas.

14) Destacam-se duas linhas de orientação da actividade destas comissões especializadas: o balanço das experiências de cooperação anteriores e a identificação de acções a desenvolver em conjunto no sentido da sua apresentação ao INTERREG IIIA.

vidade reside no facto de estas regiões não obedecerem ao traçado tradicional da fronteira, desenhando um "mapa" de regiões com características e problemas comuns que não coincide propriamente com o mapa institucionalizado. Dentro destas regiões, chamadas de macroregiões ou mesmo euro-regiões por abrangerem uma área que não se confina ao território nacional, surgiram instrumentos ou mecanismos que são por si internacionais, por ultrapassarem fronteiras, e que actuam em conjunto para superar obstáculos e promover o desenvolvimento da região. Estas macroregiões são relativamente recentes no mapa administrativo europeu, e têm revelado ser bastante eficazes especialmente no que diz respeito à cooperação transfronteiriça (pela maior proximidade geográfica das administrações regionais relativamente à fronteira, maior grau de conhecimento dos problemas e das soluções a levar a cabo e maior disponibilidade financeira por comparação com as autoridades locais).

Falamos das Comunidades de Trabalho e das Comunidades Territoriais de Cooperação, cujo aparecimento se deve a um conjunto de factores facilitadores que passamos desde já a analisar.

No seguimento da entrada de Portugal e Espanha na Europa Comunitária, tanto as regiões portuguesas fronteiriças (Norte, Centro, Alentejo e Algarve) como as Comunidades Autónomas espanholas (Galiza, Castela e Leão, Extremadura e Andaluzia) foram incluídas na lista dos objectivos nº1 (prioritários) da Reforma dos Fundos Estruturais (em 1988), auspiciada pelo Acto Único Europeu. Tanto o Conselho da Europa como a União Europeia passaram a vincar a urgência da cooperação transfronteiriça, com o objectivo de estreitar as relações entre os seus membros e atenuar as desigualdades económicas que subsistiam.

Também a entrada em vigor da Convenção-Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteiriça entre Comunidades ou Autoridades Territoriais<sup>15</sup>, aprovada em 1980 pelo Conselho da Europa, abriu caminho para uma colaboração directa entre as Comunidades Autónomas espanholas e as "correspondentes" regiões portuguesas. Estabelecia-se assim o terceiro nível de cooperação transfronteiriça, o nível regional, que vem fortalecer os níveis transfronteiriço e transnacional já existentes, dando-se início a uma transformação do conceito de fronteira (de linha de separação e travão ao desenvolvimento para zona formada por territórios que, embora pertencentes a Estados diferentes, têm que resolver problemas comuns). No entanto, e na opinião de Wladimir Brito, "a Convenção-Quadro não institui nenhum

15) Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça entre as Colectividades ou Autoridades Territoriais, que entrou em vigor em Portugal a 11 de Abril de 1989, depois de ter sido aprovada, para ratificação, por Decreto do Governo nº29/87, de 13 de Agosto.

tipo novo de cooperação, limitando-se a oferecer modelos de disciplina jurídica para a prática cooperativa que as populações de um e do outro lado da fronteira dos Estados vizinhos vinham desenvolvendo com bastante sucesso"<sup>16</sup>. No entanto, e ainda segundo a opinião deste autor, a Convenção-Quadro pretende "[...] habilitar as colectividades territoriais a participar na cooperação transfronteiriça e, para o efeito, a celebrar acordos de cooperação com as suas homólogas do outro lado da fronteira, atribuindo-lhes, através do mecanismo de remissão para o direito interno, os competentes poderes para outorga daqueles acordos"<sup>17</sup>.

Esta Convenção é, então, o direito fundamentador das relações de cooperação transfronteiriça entre as comunidades territoriais, regularizando-as e institucionalizando-as<sup>18</sup>. Nesta Convenção estão expressos os três níveis de cooperação transfronteiriça – o governamental, o regional e o local.

A materialização institucional desta mutação de concepções traduz-se fundamentalmente em dois novos instrumentos internacionais de cooperação transfronteiriça entre Portugal e Espanha<sup>19</sup>: as Comunidades de Trabalho entre as Comunidades Autónomas espanholas e as Comissões de Coordenação das Regiões portuguesas<sup>20</sup> e as Comunidades Territoriais de Cooperação. De acordo com Wladimir Brito,

"Os organismos regionais de cooperação transfronteiriça [...] são associações constituídas voluntariamente por regiões fronteiriças de dois ou mais Estados vizinhos com base em critérios de homogeneidade espacial, económico-social, histórico-cultural ou de funcionalidade sócio-económica, que têm por objectivo fomentar e garantir a cooperação entre os seus membros. Trata-se, portanto, de organismos que não têm uma natureza nacional, mas sim internacional, ou se se quiser, transnacional, cujos membros são sempre as colectividades territoriais fronteiriças – regiões político-administrativas ou só administrativas, províncias, departamentos, municípios"<sup>21</sup>

16) Brito, Wladimir (2000), (A Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça entre as Colectividades ou Autoridades Territoriais), Universidade de Coimbra - Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra Editora, p. 10.

17) Idem, p. 295.

18) Idem, p. 305.

19) "[...] sujeito da cooperação transfronteiriça e dos acordos reguladores dessa cooperação é toda e qualquer entidade territorial local dos Estados parte na Convenção, a que cada Estado, de acordo com o seu direito interno e a sua concreta organização administrativa, pela via legislativa, atribui essa qualidade e autoriza a participar nessa cooperação", idem, p. 349.

20) Importa aqui referir que a formação dos organismos de cooperação da região alpina foi pioneira, sob a forma de Comunidade de Trabalho.

21) Brito, Wladimir (2000), "A Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça entre as Colectividades ou Autoridades Territoriais", Universidade de Coimbra

## IV. BIBLIOGRAFIA

Badie, Bertrand (1998), "De la souveraineté à la capacité de l'État", in Smouts (org.), *Les nouvelles relations internationales - pratiques et théories*. Paris: Presses de Sciences Po, 37-58.

Brito, Wladimir (2000), "A Convenção-Quadro Europeia sobre a Cooperação Transfronteiriça entre as Colectividades ou Autoridades Territoriais", Universidade de Coimbra - Boletim da Faculdade de Direito, Coimbra: Coimbra Editora.

Documento Único de Programação, INTERREG III (2000-2006): Direcção Geral do Desenvolvimento Regional, 2000.

Documento Único de Programação INTERREG III - Cooperação Transfronteiriça Portugal-Espanha: Direcção Geral do Desenvolvimento Regional, Novembro de 2000.

Grasa, Rafael (2000), "La construcción de regímenes internacionales para la protección transfronteriza del medio ambiente y los recursos naturales: sistemas de gobernación o sistemas de gobierno?", *Papeles y Memorias*, 113-133.

Hanf, Kenneth (2000), "The Domestic Basis of International Environmental Agreements", in Underdal e Hanf (orgs.), *International Environmental Agreements and Domestic Politics - the Case of Acid Rain*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd, 1-19.

Krasner, Stephen (1983), *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.  
Krasner, Stephen (2000a), "Compromising Westphalia", in Held e McGrew (orgs.), *Global Transformations Reader - an Introduction to the Globalization Debate*. Polity Press, 124 ss.

Krasner, Stephen (2000b), "Soberania: concepções alternativas e normas contestadas", *Política Internacional*, 22, vol.3, 5-46.

Newell, Peter (2000), "Environmental NGO's and Globalization. The Governance of TNC's", in Cohen e Rai (orgs.), *Global Social Movements*. London: The Athlone Press, 117-133.

Patterson, Matthew (1999), "Interpreting Trends in Global Environmental Governance", *International Affairs*, 75 (4), 793-802.

Pureza, José Manuel; Lopes, Paula (1998), "A água, entre a soberania e o interesse comum", *Nação e Defesa*, 86, 85-99.

Rosenau, James (1992), "Governance, Order and Change in World Politics", in Rosenau e Czempiel (orgs.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-29.

Smouts, Marie-Claude (1998), "La coopération internationale de la coexistence à la gouvernance mondiale" in Smouts, Marie-Claude (org.), *Les nouvelles relations internationales - pratiques et théories*. Paris: Presses de Sciences Po, 135-159.

Vogler, John (1995), *The Global Commons - Environmental and Technological Governance*. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd.

Wapner, Paul (1997), "Governance in Global Civil Society", in Oran Young (org.), *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*. Cambridge: MIT Press, 65-84.

Young, Oran (1999), *Governance in World Affairs*. Itaca and London: Cornell University Press.

[http://inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/official/interreg3/index\\_en.htm](http://inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/official/interreg3/index_en.htm)