

Solucions transfrontereres per afrontar els reptes dels territoris de muntanya: el rol del futur acord d'associació entre Andorra i la UE

És evident que afrontem, tots junts, reptes majúsculs provocats per la pandèmia que ens va començar a afectar ara ja fa més d'un any. Reptes que poden ser socioeconòmics i ambientals, però que, al cap i a la fi, es tradueixen en reptes estretament lligats a un factor que fins ara no sempre incloïem en les equacions: la incertesa.

En efecte, no sembla possible planificar a llarg termini. No sembla possible donar per fet o per segur gran cosa... Hem hagut d'aprendre a moure'ns en terrenys poc estables, a sortejar obstacles que no podem anticipar i a conviure amb aquest nou element que és la incertesa.

En aquest context, els territoris fronterers de muntanya es troben abocats a identificar solucions que els portin a assolir diversos objectius indispensables: garantir la salut de les seves poblacions residents, assegurar la seguretat sanitària dels seus visitants, posicionar-se novament com a destí turístic, però també com a destí de vida.

Així mateix, aquests territoris es troben confrontats a lluitar decididament per mitigar els efectes del canvi climàtic, identificant de manera precisa els factors d'amenaça i implementant ràpidament mesures suficients.

Finalment, i no sent una qüestió menor, cal que els territoris de muntanya treballin per diversificar la seva economia, per reduir les dependències existents i que aquesta situació de crisi multinivell, inimaginable fa pocs mesos, ens ha permès identificar i que contribueixen a reduir la nostra capacitat de resiliència davant de noves situacions d'emergència. En aquest àmbit, la promoció de la innovació i la connexió amb els territoris de la plana són molt rellevants.

Andorra, per la seva condició d'estat enclavat al Pirineu, i també per la seva situació de país de frontera, ha viscut, i viu, aquesta situació de pandèmia mundial des d'una perspectiva certament particular. Cal recordar que fins al febrer del 2020 estàvem acostumats a rebre més de 8 milions de turistes/visitants per any (que representaven



Landry Riba
i Mandicó, veterinari
i secretari d'Estat
d'Afers Europeus.
Govern d'Andorra

una pressió aproximada de 100 visitants/habitant) i que el flux fronterer de viatgers i mercaderies era constant i ininterromput.

Ara, però, ens trobem una perspectiva diferent. En primer lloc perquè la nostra condició d'estat, però especialment la condició d'estat tercer en relació amb la Unió Europea, ens exclou de qualsevol mecanisme de solidaritat i de cooperació que la UE hagi disposat per als seus estats membres, països de l'EEE o candidats a una futura adhesió. Malgrat compartir fronteres amb dos estats membres de la Unió i malgrat disposar d'un acord de cooperació, que Andorra va signar amb la UE l'any 2004 i que preveu de manera explícita la cooperació en matèries com la salut pública, les institucions europees l'han considerat sovint un marc jurídic insuficient per articular col·laboracions.

En segon lloc perquè la nostra condició de país amb una economia altament depenent de la frontera i dels fluxos comercials i de persones que s'hi troben associats ens posa en situació d'extrema fragilitat davant d'esdeveniments que alteren el funcionament propi de la frontera en la seva dimensió econòmica i social. Així, per exemple, les restriccions a la mobilitat acordades pels nostres països veïns han tingut conseqüències negatives directes i molt significatives per a l'economia andorrana. Anticipar i mitigar aquests efectes en moments on la incertesa predomina és, al nostre entendre, el veritable repte. Els marcs jurídics existents han demostrat les seves mancances i han exposat, clarament, els seus límits.

Serà molt difícil poder tornar a crear una sensació de certa certesa sobre el que ha de venir. Però també és un molt bon moment per extreure'n lliçons i aprendentatges.

Durant aquests mesos hem vist com les accions de cooperació regional, bilateral o trilateral han aconseguit resultats més efectius i més ràpids que les accions de caràcter nacional, multilateral o, com s'assenyalava anteriorment, dependents de la Unió Europea. Aquest fet ens ha confortat en un plantejament que ja intuïem i que pensem que cal poder materialitzar a mitjà termini perquè permetrà, sense cap mena de dubte, aportar una mica de seguretat en aquests moments convulsos.

Aquest plantejament no és cap altre que el de poder desenvolupar el que ja preveia la mateixa Comissió Europea en el marc dels treballs de preparació del programa Poctefa per al període de programació 2021-2027. Estem parlant d'espais funcionals que permetin una certa concentració de projectes concrets en espais geogràfics definits que, alhora, presenten necessitats específiques i diferents d'altres espais dins de la mateixa serralada del Pirineu.

La noció *espai funcional* es correspon a espais geogràfics continus i contigus en els quals existeix una interdependència funcional: conques hidrogràfiques, espais d'ocupació laboral, fluxos econòmics, relacions socials i culturals, etc. Poden compartir un mateix estatut administratiu o no, i hi cap la possibilitat que les interdependències puguin ser transfrontereres.

Els treballs acadèmics han demostrat que aquests espais funcionals acostumen a ser operatius mitjançant sistemes de governança multinivell, fet que els confereix una capacitat de transferència directa cap al territori que altres models no assoleixen. Així mateix, permeten aplicar polítiques públiques de manera més homogènia i eficient i permeten conjuminar els "espais de vida locals" amb els "espais de vida regionals".

És per aquesta raó que el Govern d'Andorra ha manifestat la seva voluntat de poder articular, conjuntament amb França i Espanya, i en el marc del període de programació 2021-2027 del programa Poctefa un espai funcional representatiu de la realitat física, social, econòmica i cultural dels territoris fronterers de muntanya del Pirineu oriental.

L'acord de cooperació entre Andorra i la UE signat el 2004 inclou en les seves disposicions una referència al concepte d'espai pirinenc, entès com un territori compartit entre Andorra i els territoris veïns del Pirineu i Prepirineu al nord i al sud. Aquests dos conceptes, *espai pirinenc* o *espai funcional* són, al nostre entendre un mateix fet, que no ha estat implementat fins ara perquè, senzillament, no hi ha hagut la necessitat de fer-ho. Però la realitat actual ens dona l'oportunitat de bastir elements que han de contribuir a generar oportunitats i una certa seguretat.

Andorra negocia actualment un acord d'associació amb la Unió Europea. Un acord ambiciós que ha de permetre la participació progressiva i estructurada del nostre país en el mercat interior de la Unió. El projecte d'acord inclou un apartat específic relacionat amb la cooperació entre Andorra i la UE que revesteix, ara més que mai, una importància cabdal per millorar i completar els mecanismes de cooperació existents actualment. Així, Andorra proposarà poder migrar els continguts de l'acord de cooperació del 2004 dins del futur acord d'associació amb vista a disposar d'un únic instrument jurídic que apporti totes les garanties per desenvolupar els àmbits de cooperació que quedin sota el seu àmbit d'aplicació.

Entenem que la negociació de l'acord d'associació representa una oportunitat única per garantir el recorregut a llarg termini d'un espai funcional compartit, amb menció expressa en les disposicions de l'acord i dotat d'un marc jurídic que tindrà la consideració d'acord internacional. I que completi, alhora, el objectiu de la CTP, i especialment els que figuren en l'estratègia pirinenca.

Així, ens trobaríem actualment construint la base de l'edifici, creant un espai funcional per poder implementar projectes de cooperació transfronterera dins del marc del programa Poctefa que donin resposta a les necessitats particulars dels territoris que en formaran part. Aquesta base ha de servir per avançar cap a un espai funcional permanent, inscrit en l'acord d'associació entre Andorra i la UE, que permeti aplicar polítiques públiques comunes, com a solució a problemes de caràcter regional, amb una visió de llarg termini i en benefici de la població que hi resideix.

Les regions frontereres de muntanya han de poder afrontar els nous reptes socioeconòmics i mediambientals malgrat les incerteses. Estem convençuts que si som capaços de desenvolupar estructures facilitadores de la nostra cooperació transfronterera i, alhora, d'incloure-les en instruments jurídic que en garanteixin la pervivència en el temps podrem bastir un entorn menys incert, més resilient i que ajudarà a afrontar millor els reptes que el Pirineu ha d'encarar en els propers temps.