



# De l'Àrea Funcional a l'espai pirinenc: el rol de l'Acord d'associació entre Andorra i la UE

Landry RIBA i MANDICÓ



Els darrers quinze anys hem estat testimonis de tres grans crisis que han afectat, i encara afecten, el món. L'anomenada crisi financera internacional del 2008, la pandèmia de la covid, que sembla que comencem a deixar enrere, i l'actual invasió de Rússia a Ucraïna. A aquestes crisis s'hi afegeixen altres reptes majors que no respecten fronteres, com el canvi climàtic o l'augment de les desigualtats, que desestabilitzen el planeta i el fan més fràgil. La llista de reptes podria ser molt més llarga. I quan els tinguem tots enumerats, de ben segur que n'apareixeran de nous que haurem d'aprendre a superar.

L'estratègia aplicada pels diferents països a l'hora de gestionar aquestes situacions varia i pot ser objecte de llargs debats i anàlisis. Però coincidirem en el fet que hi ha dos afirmacions que difícilment es poden rebatre. La primera és que aquestes crisis o reptes han tingut una afectació global, i doncs també de manera clara i inequívoca a Andorra, i la segona és que en cap cas Andorra, ni cap altre país, no se n'ha pogut sortir sense cooperar amb els seus veïns, sense la col·laboració dels organismes internacionals dels quals forma part o, de manera més àmplia, dels seus socis habituals.

En aquest context, els territoris fronterers de muntanya es troben abocats a identificar solucions que els portin a assolir diversos objectius indispensables. En primer lloc, garantir la seguretat i la salut de les poblacions residents, així com la dels visitants. 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 sense que sigui una qüestió menor, cal que els territoris de muntanya treballin per diversificar la seva economia i reduir les dependències existents, per guanyar així resiliència davant de situacions de crisis multinivell, causades per fets desestabilitzadors que no podem preveure. 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 en el Pirineu, i també per la seva situació de país de frontera, ha viscut, i viu, les diferents crisis des d'una perspectiva certament particular. En primer lloc perquè la nostra condició d'estat, però especialment la condició d'estat tercer en relació amb la Unió Europea, ens exclou del mecanisme de solidaritat i de cooperació que la UE disposi 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 certes matèries, les institucions europees l'han considerat sovint com un marc jurídic insuficient per articular col·laboracions.

En segon lloc perquè la nostra condició de país amb una economia altament dependent de la frontera i dels fluxos comercials i de persones que s'hi troben associats ens posa en una 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 durant la pandèmia van tenir conseqüències negatives directes i molt significatives per a l'economia andorrana. Anticipar i mitigar aquests efectes en moments en què la incertesa predomina és, al nostre entendre, un veritable repte. Els marcs jurídics existents han demostrat les seves mancances i han exposat, clarament, els seus límits.

Amb tot, els avatars geopolítics de la història recent han dut Andorra a reflexionar sobre el seu futur i decidir-se per un nou marc de relació amb la Unió Europea que permeti al país, d'una banda, participar en el mercat interior per poder enfortir i diversificar l'economia i, d'altra banda, disposar d'un marc jurídic que possibiliti una cooperació àmplia amb la Unió Europea. Després d'un període d'anàlisi i estudi que va anar del 2009 al 2014, Andorra i la Unió Europea van identificar com a millor opció de relació un acord d'associació, un text que es troba en negociació des del 2015 i la conclusió del qual està prevista per a d'aquí a un any i mig.

Paral·lelament a aquesta negociació amb la UE, es fa necessari seguir enfortint les relacions amb els nostres veïns pirinencs. Durant la pandèmia en particular vam veure com les accions de cooperació regional, bilateral o trilateral aconseguien 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 va portar, com ha detallat i explicat el Sr. Andreu Jordi en la seva ponència, a treballar decididament perquè el programa Poctefa incorporés la noció d'espais funcionals en el període de programació 2021-2027. Estem parlant d'espais funcionals que permeten 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.

Com he recordat, 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 per disposar d'un únic instrument jurídic que aporti totes les garanties per desenvolupar els àmbits de cooperació que quedin sota el seu àmbit d'aplicació. Cal recordar que l'acord del 2004 inclou el concepte d'espai pirinenc, definit com un espai de desenvolupament transnacional en benefici de les poblacions locals. Aquest concepte no s'ha desenvolupat mai. Cal pensar que, potser, no ens ha estat necessari?

Entenem, però, que la negociació de l'acord d'associació representa una oportunitat única per garantir el recorregut a llarg termini d'un espai funcional compartit, fent-ne menció expressa en les disposicions de l'acord i dotant-lo d'un marc jurídic que tindrà la consideració d'acord internacional. Es completen, alhora, els objectius de la CTP, i especialment els que figuren en l'estratègia pirinenca.

És cert que la finalitat central de l'acord és aconseguir la participació del Principat en el mercat interior, però el seu aprofitament màxim implica reforçar les relacions de veïnatge, ja que on l'acord podrà produir efectes més significatius és, òbviament, a Andorra, però també al seu entorn. I per això resulta molt interessant i totalment coherent desenvolupar les relacions d'Andorra amb el seu entorn pirinenc, més enllà de la participació en la CTP, en una proposta que s'emmiralli en l'espai alpi, que prioritzi la cooperació de proximitat i que inclogui un marc convencional i una estratègia que impliqui no només França i Espanya, sinó també la Unió Europea. Un objectiu que es podria ubicar dins la dinàmica que suposa la negociació de l'acord d'associació, i com a desenvolupament d'una part del seu potencial.

He fet menció de l'espai alpi. Aquest espai està basat en la Convenció alpina signada per Alemanya, França, Àustria, Itàlia, Eslovènia, Suïssa, Liechtenstein i la llavors Comunitat Econòmica Europea l'any 1991 i en vigor des del 1995. L'Espai Alpi comprèn el territori íntegre d'Àustria, Eslovènia, Suïssa i Liechtenstein, i parts de França, Alemanya i Itàlia. En total abraça set països, dos dels quals no són membres de la UE. La Convenció alpina va ser de fet el primer tractat internacional que implica una regió transnacional muntanyenca i ha tingut un efecte dinamitzador de la cooperació territorial en aquest territori, i s'hi ha implicat també la UE amb l'objectiu de garantir la protecció i el desenvolupament sostenible del massís.

Una de les concrecions de l'Espai Alpi ha estat la posada en marxa en l'àmbit de la UE, a partir de l'any 2000, del programa Interreg Alpine Space. En el període de programació 2014-2020, el programa ha invertit 139 milions d'euros en projectes a través dels quals els actors clau desenvolupen solucions compartides per a les qüestions alpines més rellevants. La taxa de cofinançament del Feder és del 85% per a socis d'Àustria, França, Alemanya, Itàlia i Eslovènia, i la resta prové del cofinançament nacional, públic o privat.

Un altre instrument compartit entre els estats i territoris alpins i la Unió Europea és l'estratègia alpina, resultat d'un procés d'orientació estratègica i prioritats dut a terme en el marc del programa Interreg Alpine Space, entre el 2011 i mitjan 2013.

A partir d'aquest treball previ, el Consell Europeu va convidar la Comissió, en cooperació amb els estats membres, a elaborar una estratègia de la UE per a la regió alpina abans del juny del 2015. L'estratègia es va materialitzar, efectivament, el 2015 i s'hi va incloure un pla d'acció.

L'estratègia no inclou finançament addicional per part de la UE. Ara bé, el programa Interreg Alpine Space està alineat amb les mateixes prioritats. A més, la implementació de l'estratègia

suposa altres fons i programes de la UE, com Horizon 2020, el programa Cosme, el Connecting Europe Facility i el programa Life, el Fons Europeu per a Inversions Estratègiques, el Banc Europeu d'Inversions i altres institucions financeres internacionals. Així mateix, l'estratègia també mobilitza recursos pressupostaris nacionals i regionals, en particular als països no UE.

Probablement, doncs, l'aspecte de més interès de l'estratègia alpina és el fet que dota de finalitats coherents a tots els instruments financers que actuen en la zona, pel que fa als àmbits objecte de cooperació transnacional.

Al Pirineu ja hem avançat cap a una direcció similar. Així, mitjançant la CTP ens hem dotat d'una estratègia pirinenca. La creació de l'espai funcional, que pot ser l'embrió del que l'Acord de cooperació del 2004 entre Andorra i la UE identificava com un futur "espai pirinenc", podria quedar inscrit en l'acord d'associació entre Andorra i la UE, i permetria 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 jurídics 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.

**Landry Riba i Mandicó,**  
Secretari d'Estat d'Afers Europeus