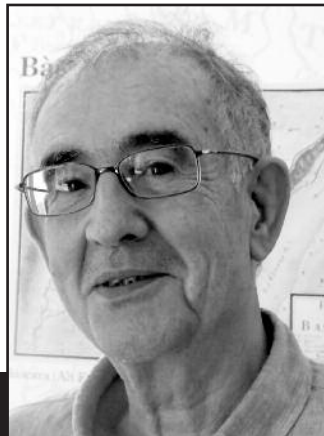




L'Àrea funcional Andorra-Pirineus: prioritat de la política exterior andorrana?

Amadeu GALLART i SORT



A. Una reflexió sobre el passat

1- Mirant enrere

Durant segles la política exterior de les institucions andorranes ha estat purament defensiva, és a dir, gairebé inexistent com a tal, davant de les guerres que han devastat els territoris veïns. Per exemple, l'edat moderna va acabar amb conflictes entre els Coprínceps com a representants d'interessos ben contradictoris i amb l'etern perill de perdre bous i esquelles, és a dir, veure Andorra fagocitada pels veïns, en especial els de la part espanyola, malgrat l'oposició dels coprínceps episcopals, que volien mantenir la seva prerrogativa senyorial.

L'edat contemporània comença amb l'esclat de la Revolució Francesa. Les noves autoritats de París no reconeixen la figura del Copríncipat en considerar-la pertanyent a l'*Ancien Régime*, cosa que fa sentir als andorrans un terratrèmol institucional capaç de desballestar tota la seva personalitat històrica. Napoleó fa retornar les ànsies revolucionàries al seu realisme imperial i torna a acceptar el vassallatge andorrà.

Les guerres carlines a Catalunya suposen un altre terrabastall dels ordres establerts. Les elits andorranes segueixen les dèries integristes dels Coprínceps Episcopals. Tant els compromisos polítics de Caixal com, sobretot, els de Simó de Guardiola posen Andorra a la vora de la desaparició institucional i no per mor de grans tractats sinó per l'amenaça d'una pura i simple ocupació militar.

2- De Fhasa al vot de les dones

Fhasa representa l'entrada d'Andorra a les tensions pròpies del món del segle xx. La concessió de l'explotació hidroelèctrica al grup capitalista hispà i francès personalitzat per Miquel Mateu, l'empresari *dels ferros*, i les obres consegüents impliquen la importació humana de més d'un miler de treballadors amb totes les tensions pròpies d'una obra gegantina. Una bona part dels treballadors són afiliats al sindicat anarquista CNT. Això, lligat amb les reivindicacions de

democratització del sistema polític andorrà que esclata l'any 1933, implica l'entrada d'una companyia de gendarmes francesos.

La Guerra Civil espanyola no tampoc ajudarà gens en l'estabilitat andorrana. Els grups de la FAI que han ocupat la veïna ciutat de la Seu començaran a entrar a Andorra amb total impunitat. Nova entrada de gendarmes francesos que, si bé que pacifiquen el país, posen Andorra sota tutela francesa. La Segona Guerra Mundial mantindrà aquest escenari d'una Andorra sotmesa, a la de moment, amenaça de tots els vents de devastació. Un Síndic molt conservador, Francesc Cairat, teixirà una xarxa de bones relacions amb les autoritats franquistes a costa de desplaçaments regulars a la Seu d'Urgell, on es confon amb les diverses jerarquies franquistes, polítiques i militars.

Malgrat tot, a partir dels anys cinquanta, Andorra, consolidades les seves institucions tradicionals, inicia una etapa de creixement econòmic que la conduirà, a una velocitat gairebé vertiginosa, a una zona d'alt nivell de vida gràcies al comerç, el turisme i els esports d'hivern. El sufragi universal masculí, aconseguit l'any 1933, es consolidarà, malgrat un parèntesi *franquista* i *petainista*, en les successives eleccions comunals i generals. Falta el sufragi de les dones, que fins i tot amb el veïnatge d'una Espanya on la dictadura s'esquerda, s'aconseguirà l'any 1973. Es tanca una etapa i se n'obre una altra que apunta cap a la conversió d'Andorra en un país de personalitat política totalment homologada.

3- Cap a la Constitució

El país, malgrat la seva democratització interna, continua tutelat pels serveis administratius dependents de la Mitra i de l'Elisi. Gairebé tots els intents d'accions exteriors del Consell General topen amb la falta de reconeixement internacional, en especial als totpoderosos països veïns, França i Espanya. De moment, en els aspectes del seu desenvolupament econòmic i social interior, Andorra continua fidel als principis dels equilibris entre una França que pertany a la Comunitat Econòmica Europea i una Espanya que es mou en la transició econòmica i política que la porta del tardofranquisme a la democràcia liberal.

El 1986, Espanya entra a la CEE. El que en principi és una gran notícia, plena d'esperances per a milions i milions d'uropeus, suposa per Andorra veure's encerclada per una xarxa molt densa de normatives de tot tipus. Què ha de fer? La situació l'obliga a endegar una política exterior que va guanyant importància dins de les seves accions polítiques generals. Li pot ser difícil la supervivència a partir d'uns diferencials fiscals que paguen tard o d'hora els seus veïns. El 1990 s'arriba a un acord entre la CEE i Andorra. Tant França com Espanya promouen, des de les institucions europees, canvis en la circulació de mercaderies, en la fiscalitat i en les franquícies dels viatgers que surten d'Andorra. Significava, de fet, una nova orientació de la política exterior andorrana. La filosofia de l'acord, per la part no andorrana, és facilitar tot tipus d'importacions per tal que Andorra pugui desenvolupar algun tipus de producció que superi el comerç guiat pels diferencials fiscals o els moviments financers que fugen dels sistemes fiscals europeus. Els resultats, era difícil que no fos així, resulten poc encoratjadors i les exportacions andorranes queden reduïdes en la seva majoria a camions de brosses industrials provinents de la construcció.

B. L'Andorra constitucional i el seu encaix europeu

L'any bàsic per a la història contemporània andorrana, el 1993. Després d'una campanya exemplar, s'aprova la Constitució del 1993. El preàmbul proclama la necessitat d'adequar l'estructura institucional d'Andorra a l'entorn institucional marcat per la UE. La política exterior ja apunta com un dels eixos bàsics que haurà de dirigir l'Andorra del futur. També el 1993, la consagració internacional, l'entrada a la ONU.

Les negociacions per anar complint el preàmbul constitucional es van produint. Així, el 2004 s'arriba al fonamental acord sobre la fiscalitat de l'estalvi i l'obligació d'intercanvi d'informació. El 2011 l'adaptació de la legislació andorrana a les normatives europees de la prevenció de blanqueig de diner i en general la prevenció del frau financer. I també, molt important, la recollida d'informació estadística als àmbits bancaris i financers. Cal treure's del damunt l'etiqueta d'Andorra "paradis fiscal".

Es perfila el gran tema: cal un acord futur d'associació amb la Unió Europea adaptat a les característiques geogràfiques i econòmiques d'Andorra. Les tensions en l'opinió pública andorrana són evidents i es cou un corrent important d'euroescèpticisme andorrà. Les demandes de la Unió Europea poden fer trontollar les bases de la creació de la riquesa andorrana. Aquí no hi ha Brexit andorrà possible. La resistència numantina als canvis a curt termini pot costar molt cara.

Jaume Bartumeu: *"Una vida decent a Andorra ja no és possible, ni avui ni menys encara a llarg termini, sense relacions estables i harmòniques dins i amb la Unió Europea"*. (Bartumeu i Cassany, Jaume. *L'associació amb la Unió Europea: una opció positiva*. Andorra i l'acord d'associació amb la UE. Societat Andorrana de Ciències. Diada Andorrana a la UCE, 2017, p.173).

Òscar Ribas: *"Som una macroestació d'esquí amb l'estructura d'una duty-free comercial i de serveis al seu entorn"*. (Ribas i Reig, Òscar. *Andorra / UE post-tractat d'associació*. Andorra i l'acord d'associació amb la UE. Societat Andorrana de Ciències. Diada Andorrana a la UCE, 2017, p.185).

Caldrà, doncs, negociar algun tipus d'associació. El resultat serà més a prop dels partidaris del *statu quo* o dels d'algun tipus d'adhesió?

C. Enfoquem el futur

C1. Per a Andorra

Maria Ubach: *"L'acord d'associació permetrà suprimir els obstacles relatius a l'activitat econòmica transfronterera i tindrà un impacte positiu. En matèria de política regional, l'acord de cooperació UE-Andorra ha facilitat la col·laboració entre Espanya, Andorra i França en el marc del Programa Operacional de Cooperació Transfronterera Poctefa. Cal destacar que aquesta cooperació es podria reforçar i generar efectes positius a les regions frontereres... "*. (Ubach i Font, Maria. *L'Acord d'Associació Andorra-Unió Europea: una finestra d'oportunitats*. Andorra i l'acord d'associació amb la UE. Societat Andorrana de Ciències. Diada Andorrana a la UCE, 2017, p. 41).

Una altra visió, potser complementària amb l'anterior, és la de Joan Ganyet i Antoni Pol: *"Una necessitat compartida. Andorra és conscient que necessita el seu entorn i aquest té una*

possibilitat de participar en la generació d'una nova àrea de desenvolupament in situ que li possibilita la proximitat d'Andorra. Junts, perquè es complementen, els territoris poden fer front millor als nous reptes de dinamització local i regional. Ambdós necessiten millorar les seves economies d'escala". "No es pot dubtar que l'existència reconeguda per Andorra, França, Espanya i la UE de l'Àrea econòmica de desenvolupament especial Pirineus Andorra (Aedepa), conformarà un nou escenari de cooperació entre els pirinencs —avui decididament marginals i perifèrics—, i els dos grans pols econòmics i de serveis situats al nord i al sud del Pirineu, Tolosa i Barcelona". (Ganyet i Solé, Joan; Pol i Solé, Antoni. *El futur d'Andorra i el seu entorn pirinenc en la Unió Europea*. Societat Andorrana de Ciències. Diada Andorrana a la UCE, 2017, p. 130 i p. 135).

El dia 20 de maig de 2020, Víctor Naudi Zamora i Jaume Bartumeu Cassany publicaven en un article al *Diari d'Andorra*: "Nosaltres hem defensat i defensem que en l'annex a la negociació de l'acord d'associació amb la Unió Europea es doni forma a un àrea especial pirinenca que permeti reforçar la col·laboració econòmica de l'estat andorrà amb les regions franceses i espanyoles veïnes d'Andorra a la serralada pirinenca. Per això volem insistir en la urgència per a Andorra d'encarar aquesta qüestió".

En relació amb els territoris veïnals, els diversos sectors de l'opinió pública andorrana poden pensar que:

- No cal fer res. Ja induïm un pas de persones que els beneficia. Amb la part catalana ja mantenim un circuit de fronterers de l'ordre de mil treballadors. No cal fer-hi res més.

- Cal implicar els territoris veïnals en la nostra activitat econòmica. Com? Amb inversions directes d'uns i altres en els respectius territoris? Els capitals andorrans haurien d'anar més enllà de la compra de béns immobles i invertir en la creació de riquesa productiva i en la creació de llocs de treball. No cal dir que aquest segon punt seria un gran pas endavant respecte al que significa el primer.

- Cal crear una àrea funcional —que compregui Pirineu i l'Aran i les comunes muntanyenques de l'Arieja i els Pirineus Orientals francesos—, que figuri dins del marc d'un acord d'associació Andorra-UE a través d'una declaració annexada que permeti la base legal i política per poder materialitzar-la. En total, arribar a implicar uns 250.000 habitants al llarg de 10.000 km². Cal veure-ho com una experiència de caràcter interregional, primer, en el marc de la UE; segon, en el marc dels estats espanyol i francès i d'Andorra; tercer, en el marc de la Comunitat de Treball dels Pirineus.

Aquesta darrera àrea ha estat impulsada per dos autors: un d'andorrà, Antoni Pol i Solé, i l'altre altaguellenc, Joan Ganyet i Solé, i traslladada la idea d'un document signat per tres-centes persones de les tres àrees: l'andorrana, la catalana de l'Alt Pirineu i l'Aran i la de les àrees comunals pirinenques de l'Arieja i els Pirineus Orientals. Els autors proposen una àrea de desenvolupament especial Pirineus-Andorra i concreten, seguint anteriors acords de cooperació, els punts següents:

- El desenvolupament econòmic —amb la lliure circulació de persones, empreses, serveis, capital i ús d'equipaments socials.

- La promoció i el desenvolupament de les infraestructures aeroportuàries, viàries, ferroviàries i de telecomunicacions.

- La posada en marxa de polítiques de muntanya en aquest espai pirinenc i el seu medi ambient amb la conservació i preservació dels patrimonis culturals.

C2. Per a l'Alt Pirineu

Els veïns d'Andorra ens preguntem sobre l'abast de la política exterior andorrana. Es tindran en compte les relacions directes amb els territoris veïnals pirinencs francesos de l'Arieja i dels Pirineus Orientals? Què cal fer amb l'Alt Pirineu —comarques de la Cerdanya, l'Alt Urgell, el Pallars Sobirà, el Pallars Jussà, l'Alta Ribagorça— i l'Aran?

Com veuen els sectors implicats de l'Alt Pirineu i l'Aran la proposta de l'àrea funcional? A falta d'un estudi aprofundit del tema, aquest articulista creu que això és directament proporcional a la distància geogràfica amb el Copríncipat. És a dir, que aventura que l'interès pot ser molt alt a les comarques de l'Alt Urgell, la Cerdanya i el Pallars Sobirà. I més matisat en les comarques del Pallars Jussà, l'Alta Ribagorça i el territori d'Aran. Algunes actituds negatives cap aquest projecte poden venir d'aquest sectors geogràfics si bé que poden ser combatudes amb eficàcia si les idees són clares i constructives.

També en qualsevol dels casos esmentats hi ha dos elements que catalitzarien molt positivament aquests interessos. El primer seria la creació de la Vegueria de l'Alt Pirineu que dotaria aquest territori d'una consciència d'interessos comuns, consciència que podria facilitar en extrem la visió positiva d'una àrea funcional com la descrita. D'altra banda, lògicament, la dispersió comarcal mai no seria bona per arribar a una planificació comuna de les inversions a aconseguir. S'ha de tenir en compte que Brussel·les ha fet notar que molts esforços de finançament per a la dinamització de les zones de muntanya han estat poc rendibles per culpa de la falta de cohesió institucional pròpia. El segon seria que la sensibilització andorrana amb vista a promocionar els territoris del voltant com a part dels seus interessos prioritaris aportaria moltes inversions andorranes que avui dia coneixen destinacions més exòtiques. No se'ns escapa que en totes aquestes qüestions serà la ciutadania andorrana, amb permís de París i de Madrid, qui tindrà la darrera paraula. Sigui com sigui, ens caldrà un projecte on una bona part del protagonisme ha de ser andorrà.

Penso que puc dir que des de l'Alt Pirineu se saluda amb gran interès la creació de la delegació de la Generalitat de Catalunya a Andorra. Ja era hora! A part de la millora en la gestió de temes com la pandèmia del covid i els JJOO d'Hivern, cal racionalitzar les relacions de la Generalitat de Catalunya amb el Govern d'Andorra. És un tema absolutament imprescindible. El perfeccionament constitucional andorrà té avui dia una fortalesa que li permet d'enfrontar-se sense complexos, ni de superioritat ni d'inferioritat, en les relacions amb administracions d'inferior rang polític administratiu. No hi té res a perdre i molt a guanyar. I per aquest camí, opinem, ha d'anar també l'increment de les relacions entre Andorra i les comarques veïnes, relacions, que si bé que per sí soles disposen d'una gran potència, cal enfortir-les encara més amb unes relacions institucionals estretes amb el que el dia de demà serà la vegueria de l'Alt Pirineu.

D. Alguns exemples a la UE

La UE preveu un conjunt d'estratègies macroregionals que poden rebre finançament de fons europeus per fer front als reptes comuns de zones ben definides geogràficament. Aquestes

zones comprenen estats membres però també països tercers ubicats en un mateix espai geogràfic. Les estratègies s'han concretat en regions com les del mar Bàltic, del riu Danubi, de la regió adriaticojònica i de la regió alpina.

En referència comparativa a la nostra àrea, comentem diferents situacions territorials:

Gibraltar. Un cas que ens ve al cap és el de Gibraltar, malgrat les notables diferències existents. No fa pas molts anys que es va pensar que la idea de la cosibirania preconstitucional que regia Andorra podia ser exportada a Gibraltar. La cosa no va anar endavant per decisió popular gibraltarenca. Hi ha elements, però, que se'ns fan palesos cada vegada que pensem en aquesta temàtica. És clar el fet de l'existència d'un pol de desenvolupament important en una zona exterior a Espanya, i ara exterior a la UE, que, malgrat la seva reduïda superfície, impacta molt positivament en un *hinterland* espanyol que proporciona una gran quantitat de treballadors transfronterers a les empreses gibraltarenques.

La mateixa negociació global del Brexit va permetre a darrera hora, per la seva intensitat i complexitat, obrir un espai d'anàlisi creativa molt interessant per la introducció de mesures que facilitaran que el Gibraltar sota protectorat britànic sigui un element de creixement econòmic del Campo de Gibraltar, molt més extens i poblat que el primer. N'és un bon exemple, per a la circulació de persones, la seva incorporació a l'àrea Schengen sota l'administració fronterera del Frontex europeu, dins del mateix territori del penyal.

Aquesta nova relació jurídica, amb un nou estatus europeu per a Gibraltar sota la influència del Regne Unit i d'Espanya, ens pot proporcionar elements importants d'anàlisi per a futures experiències de cooperació internacional en altres àrees de la UE o de territoris que li siguin fronterers. Segur que aquest cas ens farà entreveure amb més precisió la formació d'una *àrea de prosperidad compartida*, que inclourà la circulació i les condicions de treball dels treballadors transfronterers, el tractament del tabac, el mediambiental i la cooperació duanera i policial. La capacitat de creuar la frontera entre Gibraltar i Espanya de manera ràpida i eficient és clau per a les economies tant d'Espanya com de Gibraltar.

La Comunitat de Treball dels Pirineus. Fa més de tres dècades que la CTP busca afavorir els intercanvis entre els territoris i els actors del massís pirinenc i posar en marxa accions compartides i estructurals d'abast transnacional, sempre amb la idea de corregir desequilibris regionals i enfortir la cohesió territorial. Els seus objectius ens són ben agradables i, a més, geogràficament ens hi inclouen plenament. Els programes Interreg entre Espanya, França i Andorra en són bon exemple i s'han materialitzat en els coneguts com a Programa Europeu de Cooperació Transfronterera Espanya França Andorra (Poctefa) i la seva dotació financera a través del Fons Europeu de Desenvolupament Regional, Feder.

Estratègicament, podria ser interessant —més com a pregunta que com a afirmació—, situar l'Àrea Funcional Andorra-Pirineus dins del marc des treballs CTP? Ens temem, però, que les diverses particularitats de les nombroses comunitats autònomes i regions que componen la CTP seria una selva d'interessos, alguns potser contradictoris amb la idea que defensem. Tenint en compte aquest trencaclosques potser el més desitjable seria un acord arrancat directament de Brussel·les.

Els petits països: Liechtenstein, Mònaco, San Marino. Aquí caldria tenir en compte totes les característiques de la relació de la UE amb aquests països que impliquen mesures

interregionals de desenvolupament econòmic i de protecció del medi ambient. Els organismes de la UE han manifestat en diverses ocasions, oficialment i oficiosament, la intenció de formalitzar-hi acords suficients. És especialment interessant el cas de Liechtenstein, amb acords específics que el lliguen amb Àustria, país de la UE, i Suïssa, que no hi pertany i també per la seva pertinença a la Convenció Alpina. També tenim el cas de Mònaco, lligat amb França, i el cas de Sant Marino, amb Itàlia.

La Convenció Alpina. L'objectiu d'aquest tractat internacional és protegir l'entorn natural dels Alps al mateix temps que promoure'n el desenvolupament. Aquest acord marc del 1991 implica la Unió Europea i vuit estats: Alemanya, Àustria, Itàlia, Liechtenstein, Suïssa, Eslovènia, França i Mònaco. La seva gran complexitat i la seva extensió l'allunyen de l'Àrea Funcional a formar per territoris pirinencs espanyols i francesos i l'estat andorrà, però és bo de tenir-lo com a punt de referència per les implicacions polítiques i econòmiques que se'n puguin derivar. Tot el tractament sobre el fet muntanyenc, boscos, turisme, energia, conservació del sòl...

E. Un debat molt interessant

L'any 2021, el Consell General del Principat d'Andorra, el Govern d'Andorra i els Comuns han organitzat una sèrie de debats sota el títol *Andorra: reptes de futur*. Aquests deu reptes són tots molt importants però en el marc de la nostra ponència, ens interessa especialment el repte 2, que tracta de *Les relacions amb un món canviant*.

En aquest apartat es marca com a principi director el fet que cal mantenir unes bones relacions amb el territoris veïns, especialment el que s'explicita en el punt primer: "...amb el Pirineu per compartir coneixements, cooperar en reptes compartits i impulsar conjuntament la regió pirinenca". També es concreta: "Enfortir les relacions amb l'entorn pirinenc i els territoris veïns".

I es va precisant en l'apartat de *Relacions amb el Pirineu*: "Institucionalitzar una zona d'influència d'àmbit pirinenc, internacional, que suposi un pol d'atracció cap al Pirineu i que compti amb una estructura jurídica que dinamitzi totes les accions que es planifiquin". I segueix: "Aconseguir un reconeixement d'aquest espai per part de la Unió Europea —via l'acord d'associació— similar als que tenen espais similars als Alps, compartits entre països comunitaris i tercers".

I ara ve un punt que ens demostra que la sensibilitat territorial transfronterera ha avançat molt respecte l'any 2003 —fa 19 anys!!—, quan vàrem participar en una jornada de la SAC a Prada de Conflent, que girava sota el títol *Andorra i els seus veïns del sud*. Llegim, concretament a les conclusions del debat del 2021, que cal "establir relacions bilaterals formals i informals amb els responsables de les comarques veïnes meridionals i septentrionals, per garantir relacions fluides de veïnatge". Avançar s'avança, encara que sigui a poc a poc.

F. Conclusions

Del conjunt de consideracions que he anat aportant, voldria destacar-ne sis:

- La UE desitja afavorir les relacions interregionals amb o sense tercers països, de cara al seu desenvolupament territorial i amb l'esperit de superació de les fronteres. En el nostre cas: entre Espanya, França i Andorra.

- La creixent importància de la política exterior per a l'estat andorrà. Andorra, des del benèfic any 1993, ha anat incrementant el ventall de les seves accions de política exterior. Crec que es pot opinar que la política exterior andorrana va ocupant un lloc cada vegada més principal respecte de la globalitat de les seves actuacions polítiques governamentals i parlamentàries.
- Cal que Andorra, en l'opinió d'aquest articulista, veí directe del Coprincipat, tingui als protocols de la seva política exterior un capítol important dedicat a les relacions amb la Generalitat de Catalunya i amb la regió de l'Alt Pirineu i Aran.
- Caldria, en el marc del futur acord general d'associació d'Andorra amb la Unió Europea l'establiment d'un acord específic de cooperació i de desenvolupament econòmic i social amb els territoris geogràficament veïnals de França i d'Espanya, acord cenyit a una àrea geogràfica concreta. Veiem Andorra com a propulsora de la iniciativa amb el patrocini entusiasta de París i Madrid.
- Cal la configuració institucional de l'Alt Pirineu i Aran. Legalment, existeix, des del 2010, aprovada pel Parlament de Catalunya, la Llei veguerial. Amb aquesta base legal, des de la perspectiva catalana i espanyola, caldria posar en funcionament les vegueries en territoris pilot com podria ser l'Alt Pirineu i l'Aran. En funció del context d'aquesta ponència és molt important que l'Alt Pirineu i l'Aran, al seu nivell administratiu, es vegi dotada de veu institucional pròpia.
- L'oportunitat d'una campanya informativa de cara a la ciutadania pirinenca afectada, organitzada des de les institucions que corresponguin a cada país. Seria important arribar de manera efectiva a una massa crítica rellevant. Aquesta campanya hauria de ser institucional i en defensa d'una àrea funcional pirinenca o de cooperació social i econòmica reforçada, en l'àmbit geogràfic explicitat, d'Andorra, Espanya i França.

Agraïments

Haig de citar, agraït, les converses mantingudes amb Víctor Pou, Eugeni Bregolat i Andreu González-Nandin, així com amb Joan Ganyet i Antoni Pol.

Amadeu Gallart i Sort,
economista i ex-alcalde de la Seu d'Urgell