



De l'Acord de cooperació a l'acord d'associació: l'espai pirinenc, una oportunitat europea per a Andorra i els seus veïns

Juli MINOVES i TRIQUELL



Agraïxo molt a la Societat Andorrana de Ciències la seva invitació a debatre amb altres conferencians del Pirineu el tema de l'Àrea Funcional Andorra-Pirineus en aquesta diada andorrana anyal a Prada de Conflent. Hi vaig participar per primera vegada fa 31 anys amb una contribució sobre el futur internacional d'Andorra, abans de la Constitució.

Agraïxo també a la presidenta de la SAC, Àngels Mach, que es desplaçés a Barcelona fa dos mesos pel meu discurs d'ingrés a la Reial Acadèmia de Ciències Econòmiques i Financeres. En aquell discurs/estudi vaig donar la meua visió, des del punt de vista del negociador, dels acords del 2004 amb la Unió Europea. Recordo de manera més important la inclusió d'un paràgraf especial sobre els petits estats al text constitucional europeu que després s'ha retrobat al Tractat de la UE, l'Acord sobre la fiscalitat de l'estalvi, el passatge dels andorrans per les fronteres europees, l'Acord de cooperació i l'obertura de negociacions sobre l'euro andorrà. En matèria de l'Acord de cooperació en vigor entre Andorra i la UE, -que potser és el que ens interessa més avui- vaig fer en aquell discurs una menció especial a l'espai pirinenc anàleg a l'espai alpi. Voldria llegir aquí l'article 7 de l'Acord de cooperació que vam firmar a Brussel·les l'any 2004, en el seu article 7:

"Article 7

Política regional

Les parts contractants, de conformitat amb la seva legislació respectiva, convenen reforçar la seva cooperació regional, inscrivint-se en l'esperit de la política de cooperació transfronterera, transnacional i interregional de la Comunitat Europea.

Amb aquesta finalitat, es preveuen les vies d'acció següents: l'estudi d'un enfocament concertat per al desenvolupament de les regions situades a la frontera entre el Principat d'Andorra i la Comunitat Europea amb la finalitat de promoure una política de l'espai pirinenc anàloga a la política de l'espai alpi. En aquest esperit, la Comunitat Europea proposarà al Principat d'Andorra associar-se a programes futurs del tipus Interreg en les

mateixes condicions que d'altres països tercers; l'organització de visites, intercanvis de funcionaris o d'experts, amb vista a explorar les possibilitats de cooperació; l'establiment d'una cooperació en l'àmbit de la política de la muntanya, inspirant-se en la política comunitària que té com objectiu assegurar la continuïtat i la sostenibilitat de les explotacions agrícoles, el desenvolupament econòmic i la preservació de l'espai natural".¹

El professor Víctor Pou escrivia després de la signatura de l'Acord: *"La promoció d'una política de l'espai pirinenc constitueix un dels grans encerts de l'Acord. Aquesta política es podrà inspirar en la ja existent de promoció de l'espai alpi".²* Jaume Saura, professor a la UB, destacava, en un informe sobre l'acord de cooperació que *"la cooperació entre regions transfrontereres és un dels instruments que la Comunitat emprà per assolir l'objectiu d'interdependència i de creixement econòmic. Andorra està situada entre dos països comunitaris, separats pels Pirineus. Aquesta serralada, que durant segles ha estat una frontera natural entre espanya i França hauria de constituir ara, per virtut de la seva pertinença a la Unió, un espai de trobada. I en aquest nou espai de trobada s'hi troba el Principat, que no pot quedar al marge de les polítiques de desenvolupament pirinenc que es puguin endegar des d'Europa. En aquest sentit, les vies d'acció que proposa l'Acord tenen especialment en compte la sensibilitat andorrana envers el seu medi físic: es parla d'una política de l'espai pirinenc, d'una política de muntanya, etc. A més, la referència als programes 'interreg' sembla especialment significativa i permetrà a Andorra participar en programes europeus d'aquest tipus, amb finançament conjunt del Principat, la Unió i els països veïns".³*

Ha estat així en els anys transcorreguts des de la signatura de l'acord? En aquesta mateixa Universitat d'Estiu l'any 2017 -jo no hi vaig poder ser però n'he llegit el conjunt de conferències que s'hi van fer, com la de la Ministra Maria Ubach aquí present- Ramon Copons assenyalava l'augment significatiu de la participació d'Andorra en projectes de cooperació des de la signatura de l'acord, començant per Poctefa 2007-2013 i la Comunitat de Treball dels Pirineus CTP.⁴ També al Secretari d'Estat Landry Riba, que avui hem escoltat i en unes converses que vaig mantenir amb ell el mes de maig, *"li sembla notable que s'hagin realitzat la gran quantitat de 45 projectes amb Andorra en el Programa Interreg Poctefa entre 2014 i 2020 al qual pot accedir Andorra gràcies a l'Acord de cooperació del 2004".⁵* Avui també m'ha semblat sentir que s'ha obert per a Andorra el programa Life. Per tant, l'Acord de cooperació de l'any 2004 va donar un marc jurídic que, com ha dit en Joan Massa, Andorra tarda temps a digerir però que, a poc a poc, a mesura que les entitats andorranes han vist que podien treure profit d'algunes coses, s'han creat programes, i entre 2014 i 2020 s'han realitzat 45 projectes.

Què és l'espai alpi?

El programa Espai Alpi Interreg finança projectes de cooperació a través de les fronteres de set estats alpins (Àustria, Alemanya, França, Itàlia, Eslovènia, Suïssa i Liechtenstein). El programa interpel·la autoritats públiques a escala nacional, regional i local, institucions d'ensenyament superior, empreses, organitzacions de suport a l'emprenedoria, ONG i associacions, i sosté projectes que desenvolupen solucions transnacionals per a reptes

L'objectiu per aquesta àrea funcional és *"la promoció socioeconòmica dels Pirineus, adaptant-la a la nova situació post covid-19"*.¹⁰ Es preveuen tres pols per centrar l'estratègia dels programes:

1) pol territori de salut; 2) pol d'especialització en esport i turisme actiu a l'aire lliure, i 3) pol de dinamització econòmica, a més de temàtiques transversals sobre la mobilitat i sobre la connectivitat.¹¹

Després d'haver fet un repàs sobre el marc al qual avui ens referim, farà algunes

Reflexions a l'entorn de l'àrea funcional de muntanya est i l'espai pirinenc.

L'aproximació en àrees funcionals al si de la Unió Europea, que permetin crear barreres administratives amb objectius de desenvolupament sostenible, és certament un bon projecte per agilitzar la capacitat de planificació i implementació d'inversions, projectes i serveis transfronterers. Andorra pot beneficiar-se'n i beneficiar el seu entorn amb àrees funcionals ben creades per aprofitar la seva capacitat de pol econòmic de creixement. Recordem que les àrees funcionals no són exclusives: algunes de les de Poctefa 2021-2027 s'entrelliguen en algunes parts del territori.

1. Calen estudis econòmics nous que analitzin i expliquin bé els fluxos socioeconòmics entre Andorra i el seu entorn. L'any 2005 vaig demanar al professor Víctor Pou que coordinés un estudi d'aquest tipus. La segona part d'aquest estudi, efectuada pel professor andorrà Antoni Calvó i Armengol, Una aproximació a la balança de fets i pagaments del Principat d'Andorra, és digna de ser recordada i emulada: va demostrar de manera clara i amb xifres -i cito en Toni-, *"el rol motor i vital de l'economia andorrana per a les economies regionals que envolten el país"*.¹² Com ha esmentat el professor Joan Becat abans, és molt important que coneguem les xifres, i aquest estudi del 2005 n'aportava. Ho recordava en la meua intervenció recent a la RACEF i cal tornar-ho a posar sobre la taula avui: en paraules de Calvó, Andorra és al centre d'una taca d'oli de la prosperitat: *"com una taca d'oli, la renda generada localment en aquest pol [andorrà] d'intensa activitat local sobreexceix els seus límits geogràfics i es distribueix a totes les regions veïnes"* en una quantitat que Calvó, el 2005, estimava en poc més de mil milions d'euros en la banda d'alta de la forquilla que proposava.¹³ En aquest estudi Marta Pallarès, que abans ha parlat, destacava també el cas particular de la Seu d'Urgell i àrea d'influència en l'impacte socioeconòmic d'Andorra a les comarques veïnes. Per mi és molt important que per argumentar d'una manera clara què pot fer Andorra amb els seus veïns necessitem tenir estudis moderns en l'àmbit econòmic. Hi és encara aquesta taca de prosperitat? Si hi és, com s'avalua i vers on va? Aquell estudi del 2005 em va servir molt per dialogar amb els nostres veïns perquè hi ha molts tòpics sobre això: la prosperitat andorrana és un joc de suma zero, zero-sum game, o és un joc de suma positiva, positive-sum game? El que vam demostrar en aquest estudi és que era un joc de suma positiva i important. Sobre la base d'aquests estudis actualitzats, possiblement sobre la metodologia emprada el 2005, es veurà molt més clar quines són les necessitats d'Andorra i el seu entorn per assegurar i potenciar encara més aquesta prosperitat compartida, en un joc de suma positiva.

2. Sembla plausible pensar en una àrea funcional més centrada en l'entorn immediat d'Andorra com a nucli urbà dins l'entorn de muntanya. En aquest sentit Andorra i la zona de la Seu d'Urgell podrien constituir una àrea funcional urbana de desenvolupament sostenible

amb xarxes de comunicació i una interrelació molt més intensa. Ja hem vist, per exemple, com l'accés a una infraestructura d'aeroport, important per a Andorra, ha passat amb una col·laboració amb la zona veïna. A més, una de les característiques importants d'Andorra és la seva realitat urbana, com ha remarcat Joan Becat. Es podria concebre que Andorra estigués integrada en dues àrees funcionals, una de més àmplia, la zona de muntanya est, que ara ja hi és per aquest període 21-27, i una de més urbana aprofitant la proximitat de les dues conurbacions principat d'Andorra-la Seu d'Urgell i el seu entorn, concebudes com a no excloents sinó complementàries. Aquesta possible zona funcional urbana hauria de gaudir, primer de tot, d'un mapa socioeconòmic per entendre bé quins son els "reptes interjurisdiccionals de desenvolupament clau", una mica com s'està fent en el projecte conjunt de la Comissió Europea i del Banc Mundial en un projecte pilot de millora de les àrees funcionals a la UE.¹⁴ Potser el Cerni Escalé, aquí present, el coneix aquest projecte vista la seva tasca en aquest organisme. El Banc Mundial està ajudant a concebre aquestes zones pilot.

3. Dins de l'Àrea Funcional de Muntanya est també és potser concebible treballar en un espai funcional que alguns poden nomenar, com és el títol d'aquesta trobada, Andorra-Pirineus que concentri esforços en una zona Andorra-França-Espanya més prospera. Vaig llegir l'Antoni Pol l'altre dia al diari que al seu parer podria tenir un abast d'unes 300.000 persones. La nomenclatura dels espais funcionals és una nomenclatura relativament nova.

4. La promoció, més enllà de les àrees funcionals, d'una política de "l'espai pirinenc" anàloga a la de "l'espai alpi" com determina ja l'acord de cooperació existent, que en el concepte del negociador andorrà, Landry Riba, podria ser molt positiu.¹⁵ La crisi de la covid-19 mostra que hagués estat molt bo per a Andorra emmarcar-se en aquest espai pirinenc, que hauria permès una cooperació molt més intensa pel que fa a infraestructures de salut amb les regions veïnes de França i d'Espanya. Es preveu que l'Acord de cooperació, així com la unió duanera existent, migrin al nou acord d'associació en curs de negociació. El professor Jean-Claude Berthélémy, de la Sorbona, ja albirava la importància per a Andorra d'aquesta inclusió de l'espai pirinenc en l'Acord de cooperació del 2004. Escrivia: *"L'article 7 sobre la política regional (...) introdueix una innovació important, que és la promoció d'un objectiu de política de l'Espai Pirinenc, comparable a la política de l'Espai Alpi aplicat per la Unió Europea amb els veïns afectats. (...) El Principat d'Andorra haurà d'aportar la seva contribució financera a aquests programes, com ho fan els estats tercers associats a la Comunitat Europea en el marc de la política de l'espai alpi. N'obtindrà, però, grans beneficis, ja que no es pot dur a terme cap política de condicionament del territori de muntanya sense cooperar amb les diferents regions interessades"*.¹⁶ El professor Maresceau, director de l'Institut Europeu de la Universitat de Gant, coincidia en aquesta apreciació.¹⁷ Esmement tanmateix que les negociacions en curs fan més complexa l'aplicació d'alguns d'aquests marcs existents.

Conclusió

Sempre he mantingut que l'assoliment dels objectius de política exterior d'un estat són en un marc de continuïtat i construcció successiva sobre allò que s'ha aconseguit abans, quan l'estat està madur per a nous passos. En Joan Massa ens ha recordat avui que l'estat andorrà agafa temps per fer aquests passos. L'article 7 de l'Acord de cooperació entre Andorra i la

Comunitat Europea del 2004 ha demostrat, vista la creixent i molt important participació d'Andorra en els diferents Pactes, la importància d'haver assolit aquesta base jurídica. El seu desenvolupament ha estat progressiu, lent al principi però destacat després. És una base jurídica sòlida que, un cop migrada a l'acord d'associació en curs de negociació, pot donar encara molt més de si, en el desenvolupament de l'objectiu final d'un espai pirinenc anàleg a l'espai alpí. La definició present i futura d'àrees funcionals, potser més d'una, possiblement en algun cas posant èmfasi en la urbanitat d'Andorra, com a instrument innovador interregional i transfronterer al si de la UE, també s'espera que pugui contribuir a consolidar la taca de prosperitat que constitueix Andorra envers les regions veïnes en un win-win recíproc desitjat. Això sempre dins de la perspectiva verda i sostenible que ha de ser el marc de qualsevol projecte conjunt. Es necessiten estudis econòmics actualitzats de les interaccions econòmiques d'Andorra al seu entorn per assentar polítiques de cooperació efectives, que assenyalin els punts forts i les mancances, una mica com van fer al seu dia Pou, Calvó i Pallarés. La capacitat de finançament del Principat d'Andorra en aquestes qüestions no deixa de ser clau i Andorra haurà de poder discernir quins programes europeus són assequibles i quins no en una anàlisi cost-benefici.¹⁸ Estem, però, en un moment molt bo per reflexionar a l'entorn d'aquestes qüestions, primer perquè tenim l'experiència fins ara favorable de desenvolupament de l'acord de cooperació en aquest sentit, segon perquè estem enmig d'una negociació amb la UE on Andorra ha de definir les seves prioritats i perspectives en el marc de les innovacions que la UE està ella mateixa aportant a la seva política regional, i tercer perquè, com explica Dario Battistella de l'IEP de Bordeus, *"la realitat [en les relacions internacionals] no es resumeix en una construcció principalment discursiva, però una predicció, un cop emesa, incideix en la realitat anunciada"*.¹⁹ La SAC en les seves jornades andorranes fa molts anys que fa realitat aquesta darrera afirmació.

Juli Minoves i Triquell,

doctor en Ciències Polítiques per Yale, professor i Director del International Studies Institute de la ULV, Califòrnia, i acadèmic de la RACEF. Diplomàtic i ex-ministre (1993-2009)

Notes

- 1- Butlletí Oficial del Principat d'Andorra, "Proposta d'aprovació del 21-2-2005 de la ratificació de l'Acord de cooperació entre el principat d'Andorra i la Comunitat Europea". Any 17 Núm 25 (23 de març de 2005) at <https://www.bopa.ad/bopa/017025/Pagines/3BE06.aspx>
- 2- Veure VICTOR POU, *Els nous acords Andorra-Unió Europea – El segon període del procés d'acostament del Principat d'Andorra a la UE. De la fase duanera a la fase de cooperació* (Andorra la Vella: Crèdit Andorrà, 2006), 112.
- 3- JAUME SAURA, Informe sobre l'Acord de Cooperació entre la Comunitat Europea i Andorra a Centre de Recerca d'Afers Exteriors. Els acords polítics amb Europa 2001-2005 (Andorra la Vella: Ministeri d'Afers Exteriors, 2005), 45.
- 4- Veure RAMON COPONS I LLORENS, "L'Institut d'Estudis Andorrans i els projectes europeus de cooperació: una reflexió sobre la participació andorrana en programes europeus" a Societat Andorrana de Ciències, *Andorra i l'acord d'associació amb la Unió Europea* (Andorra la Vella: Societat Andorrana de Ciències, 2018) 96-97.
- 5- Veure JULI MINOVES I TRIQUELL, *Andorra, Estado de Europa* (Barcelona: Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, 2022), 55.
- 6- Veure <https://www.alpine-space.eu/about-us/what-is-the-interreg-alpine-space-programme/>
- 7- Veure https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/funding/erdf/
- 8- Veure https://www.poctefa.eu/wp-content/uploads/2022/04/ANEXO-7_POCTEFA_Area-Funcional-monta%C3%B1a-zona-Este-ES.pdf
- 9- *Ibid.*, 3.
- 10- *Ibid.*, 4.
- 11- *Ibid.*, 4-8.
- 12- ANTONI CALVÍ I ARMENGOL, "Una aproximació a la balança de fets i pagaments del principat d'Andorra" a VICTOR POU (coordinador), ANTONI CALVÍ ARMENGOL I MARTA PALLARÉS, *La Balança de Fets i Pagaments del Principat d'Andorra* (Andorra la Vella: Centre de Recerca d'Afers Exteriors CRAE, 2005), 64.
- 13- *Op. Cit.*, 80.
- 14- Veure https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2022/06/28-06-2022-pilot-project-functional-areas-in-the-eu : "The European Commission and the World Bank launched a pilot project to improve functional area approaches in the EU. The 'Functional areas in the EU, crossing administrative boundaries for green transition and sustainable development' project aims to strengthen the capacity of participants to plan and finance investments and services across jurisdictional boundaries for green transition and sustainable development".
- 15- MINOVES TRIQUELL, *op. cit.*, 55.
- 16- JEAN-CLAUDE BERTHÉLÉMY, "Informe sobre el projecte d'Acord de Cooperació entre la Comunitat Europea i el Principat d'Andorra" a Centre de Recerca d'Afers Exteriors. Els acords polítics amb Europa 2001-2005 (Andorra la Vella: Ministeri d'Afers Exteriors, 2005), 56.
- 17- MARC MARESCEAU, "Informe sobre el projecte de l'Acord de cooperació entre la Comunitat Europea i Andorra" a Centre de Recerca d'Afers Exteriors. Els acords polítics amb Europa 2001-2005 (Andorra la Vella: Ministeri d'Afers Exteriors, 2005), 50.
- 18- Veure MINOVES-TRIQUELL, *op. cit.*, 56: "Evidentemente la participación en programas implicará costes para Andorra, algunos asumibles como por ejemplo "Creative Europe" donde la participación de Andorra se cifra aproximativamente en 490.000 euros, o algunos mucho más costosos como el programa de investigación e innovación "Horizon Europe" que podría llegar a varios millones de Euros y por lo tanto sería muy difícil de asumir en su totalidad".
- 19- DARIO BATTISTELA, *Théories des relations internationales*, 3ème edition (Paris: SciencesPo Les Presses, 2009), 602.