



L'Àrea Funcional com a resposta a la globalització, també

Antoni POL i SOLÉ



1- Una de les especificitats històriques andorranes més important i més desconeguda és la de la complementarietat

Desconeguda per a la majoria per ser en el fons contradictòria amb la visió simplificada que es té d'Andorra, petita i aïllada al Pirineu est occidental i tancada políticament en si mateixa, per un parell de claus en mans dels Coprínceps, davant un joc d'equilibris constants entre França i Espanya.

Andorra no existiria si no s'hagués sostingut, des de sempre, en el seu entorn més immediat. I ho testimonien, en l'escrit, especialment els darrers mil anys d'història.

Andorra ha estat necessàriament oberta econòmicament als seus veïns, per la seva dependència de l'exterior pel que fa a tot tipus de recursos.

Les condicions geogràfiques, orogràfiques, climàtiques l'han situada en una marginalitat com la major part dels territoris pirinencs i a Andorra una mica més encara, per la seva petitesa i les seves condicions d'independència política.

Per tant, la cooperació institucional indirecta dels, primer Consenyors i, després Coprínceps, sempre ha estat reforçada amb França i amb Espanya, per la seva relació directa amb aquests.

Com també hi ha hagut una relació directa econòmica en el dia a dia amb cadascun dels veïns territorials a l'exterior de les set parròquies, que han estampat en l'ADN andorrà una condició o qualitat de relació econòmica amb l'exterior permanent, mentre s'establia alhora i igualment un tancament polític en sentit invers, atesa la situació política d'Andorra entre 1278 i 1993.

En resum, la complementarietat històrica de relació i cooperació amb l'entorn exterior ha estat evident i indispensable per a la supervivència d'Andorra.

Aquesta s'ha vist forçada per:

- la petitesa territorial,
- la petitesa poblacional,

- per ser un país d'alta muntanya,
- per tenir una posició geogràfica marginal.

I s'ha conformat a través d'una història mil·lenària que ha cooperat per complementar-se contínuament amb el seu entorn:

- començant amb una de les seves principals institucions, el Copríncipat, amb un senyor a la Seu d'Urgell i l'altre a Foix,
 - amb la neutralitat institucionalitzada amb els veïns,
 - amb els drets i privilegis concedits i renovats pels Coprínceps,
 - amb les franquícies i privilegis atorgats i renovats per la corona d'Aragó i els regnes de França i d'Espanya,
 - amb una interrelació econòmica, social, cultural i religiosa històrica amb tots els territoris veïns,
 - sent país de pau i d'acollida en guerres entre veïns,
 - sent un país pobre ahir i benestant avui, però sempre dependent dels veïns i dels dos alhora.
- Aquesta complementarietat s'ha produït en dues escales: la local-regional i l'estatal.

2- La Constitució ha aportat ser un estat i amb ell, la capacitat de negociar i signar un Acord d'associació amb la Unió Europea que comporta una nova escala de relació

La Constitució de 1993 no ha canviat de la nit al dia aquesta dependència exterior i condicions intrínseques al fet andorrà, perquè, a més de polítiques (havent-se assolit una continuïtat històrica), són geogràfiques, orogràfiques i climàtiques. Però sí que ha permès incorporar una nova escala de relació, la internacional i d'aquesta amb la Unió Europea.

Avui, a Andorra, gairebé tothom ha entès que aquesta dependència hi és i la complementarietat s'ha de, no només, mantenir, sinó també reforçar i s'ha escollit la via de l'obertura econòmica, que suposa la relació institucional amb la nova escala, la del món.

Per tant la complementarietat continua tenint sentit en el present i el continuarà tenint en el futur si es vol continuar existint com a andorrans, és a dir la independència i caldrà continuar preservant l'equilibri amb l'exterior, com històricament ha estat.

I amb l'Acord d'associació amb la UE hi ha una oportunitat històrica d'emmarcar jurídicament aquesta complementarietat històrica per preservar-la i potenciar-la cap al futur en sintonia als objectius de la UE i de la inevitable globalització, en els tres nivells o escales de relació, el local-regional, l'estatal i el mundial.

3- Els efectes de les fronteres precisades en els darrers 400 anys entre França i Espanya, i amb Andorra, han perjudicat aquestes relacions mil·lenàries de cooperació reforçada entre veïns a escala local i regional

El Tractat dels Pirineus (1659), la guerra de Successió d'Espanya (1714), el Tractat de Baiona (1856-1868), l'Acord duaner d'Andorra amb la UE (1989), el reconeixement com a estat d'Andorra (1993), l'Acord de cooperació d'Andorra amb la UE... han anat tancant i dificultant les relacions entre veïns, sobretot jurídicament.

Del 1993 ençà, qualsevol cooperació amb els territoris veïns s'ha tornat molt més complicada de dur a terme que no pas el que havia estat abans.

4- Hi ha quatre grans nivells o escales de relació europea, tres dels quals, l'europeu (quart), l'estatal (tercer) i el regional (segon) estan desenvolupats i consolidats jurídicament des de fa molts anys

El quart, el nivell europeu, amb les seves institucions generals integrant tots els estats formant la UE i les seves relacions, ja sigui amb els propis estats integrants o amb estats tercers com Andorra, té el seu marc i la seva experiència desenvolupada des de la seva creació tot i que li queda encara molt camí a fer.

El tercer, el nivell estatal o de relació entre els estats integrants la UE o amb altres estats com Andorra bilateralment, també disposa del seu marc.

El segon, el nivell regional, ha desplegat, en el cas pirinenc la Comunitat de Treball dels Pirineus des del 1982, desenvolupada imitant l'experiència alpina més avançada, igualment un marc propi ben establert.

Les àrees o zones funcionals establertes en el darrer programa Poctefa per al 2021-2027 preveuen les parts en què es vol dividir aquest nivell regional, en el nostre cas els territoris integrats a la Comunitat de Treball dels Pirineus, la de l'oest, la del centre, la del territori de muntanya est, la de l'espai català transfronterer i la del litoral est.



Mapa Interreg-Poctefa

Però hi ha un primer nivell, el plurilocal, que no s'ha desenvolupat, només en alguns punts aïlladament i ocasionalment, a través de comunitats de projectes, però no tot el que pot donar de si, i en tot cas, ara és el moment del seu desenvolupament, però atenent a una escala que no sigui regional i pugui entendre's plurilocal amb un màxim o topall de 250.000-300.000 habitants.

I per tant, seria una de les parts en què caldria i hauria de poder-se dividir una àrea o zona funcional establerta regionalment i poder així considerar-se una subàrea en el nivell plurilocal, reconeguda com a espai i en el nostre cas, l'Espai Funcional Andorra-Pirineus.

El nivell plurilocal és el més proper i el que permet arribar directament i amb més contingut al ciutadà.

El desencís pel projecte europeu, per part de molts ciutadans europeus, es pot justificar en part en no haver pogut encara arribar a aquest nivell, visible i palpable per al ciutadà.

Amb la globalització el món ha incorporat amb contundència una nova escala global i ha obligat necessàriament a corregir i augmentar la visió de l'activitat dels territoris en almenys un augment d'escala per poder-los entendre operatius.

Així, per resoldre els problemes en el nivell local cal atendre i tenir en compte el nivell superior, el plurilocal, i per fer-ho en aquest nivell cal atendre el regional i per fer-ho en aquest, l'estatal, i per fer-ho en aquest, el continental i finalment per fer-ho en aquest, el mundial.

5- La globalització ben entesa comença pels veïns

Per una qüestió de territorialitat i complementarietat històrica i si es vol ser sostenible, la globalització ha de passar pels veïns per sustentar-se sòlidament en una primera escala bàsica que és fonamental per a poder encaixar un territori en una globalització equilibrada i holística, on puguin cabre totes les parts en els diferents nivells.

La unió ben emmarcada a través de la cooperació, juntament i seguint el concepte de la complementarietat, com a principi rector entre els territoris, ofereix una via clara a seguir, de desenvolupament conjunt al qual la mundialització ens està portant, ens agradi o no, i si no volem quedar abandonats, desequilibrats i marginats.

I per tant, des de cadascun dels territoris, el primer llindar, o nivell, en el qual ens hem de saber emmarcar adequadament és amb el dels veïns del nostre entorn.

I per fer-ho bé ho hem de fer en confluència a l'àrea funcional que es troba per sobre, en el nivell regional.

Però no es pot passar directament cap aquest sense passar prèviament per un nivell plurilocal de cooperació reforçada o de complementarietat estructurada, una subàrea o subzona funcional dita espai, més concret i a l'abast d'una gestió directa des del territori.

6- L'Àrea o Zona Funcional Pirineus Est

Una àrea o zona funcional, en la definició donada el 2020 pel nou programa Poctefa per als anys 2021-2027, és *"una àrea o zona amb alt grau d'interaccions i interdependències en les quals és necessari actuar simultàniament en diferents sectors, buscant un desenvolupament territorial integrat per afrontar els reptes de futur a través d'estratègies integrades"*.

Però cal tenir en compte i entendre alhora els quatre nivells de desenvolupament, l'europeu, l'estatal, el regional i el plurilocal.

L'àrea o zona és massa gran i ultrapassa el local i el plurilocal.

La seva extensió incorpora una complexitat que no pot ser resolta en el nivell plurilocal i per tant ha de subdividir-se en parts gestionables i assumibles des del territori, des de baix cap a dalt i no al revés.

El contingut de sectors o àmbits de cooperació possible haurien de ser certament els ja continguts en l'Acord de cooperació del 2005, malauradament no desenvolupats, en no disposar els territoris implicats dels organismes i de les eines per poder-ho fer. Això mostra com n'és de complex el tema, com l'escala i l'amplitud és important i com cal fer un pas més enllà i aconseguir un emmarcament jurídic de més contingut i detall.

Així, els temes de l'Acord de cooperació són:

- desenvolupament econòmic,
- infraestructures,
- polítiques de muntanya,
- polítiques d'espai pirinenc,
- administracions públiques,
- medi ambient pirinenc,
- conservació del patrimoni arquitectònic,
- promoció del patrimoni cultural,
- recerca transfronterera en història, arts i llengües.

Però també ens cal anar més enllà per fer front als reptes de futur que ja són presents, com el treball transfronterer, les pandèmies, el canvi climàtic, la transició energètica, la sostenibilitat del desenvolupament, la globalització, l'envelliment i la immigració, etc.

I ampliar els aspectes de cooperació als àmbits social, sanitari, educatiu i altres, amb una visió estratègica per afrontar els propers cinquanta anys.

I no només establir-ne els continguts, sinó dotar-se dels organismes de gestió, capaços de tirar endavant aquesta cooperació, i de les eines adequades per treballar en un món obert, extractor, competitiu, accelerat i globalitzat.

7- L'Espai Funcional Andorra-Pirineus (EFAP)

Aquesta és la talla adequada, la plurilocal, si es vol realment tenir alguna possibilitat de reanimar els territoris abandonats o de difícil activació després d'haver estat marginats pel canvi de model d'ocupació del territori, esdevingut a la segona meitat del segle xx amb la substitució del model colonitzador pel model globalitzador.

Siguin terres d'alta muntanya o de plana, més pobres o més fèrtils, la globalització, amb unes noves regles, està fent estralls en tots els estats europeus grans, Alemanya, Polònia, França, Espanya... i buida grans extensions de territori.

Només aquest canvi de model pot explicar el fenomen iniciat després de la Segona Guerra Mundial, amb la norma imposada pels vencedors d'obertura de tots els mercats econòmics nacionals i final de la colonització als territoris de l'Àfrica i arreu on en quedaven.

Però el disseny d'aquestes subàrees o espais ha de ser acurat.

Cal que hi hagi dins seu uns nuclis o pols importants que puguin tensar el territori al seu entorn i fer-lo funcionar, i cal a més comptar com a mínim amb un pol dinamitzador del conjunt que aporti alguna singularitat que no tenen els altres i suposi un complement al conjunt notable.

En el cas dels territoris de l'Alt Urgell, Andorra, l'Aran, l'Arieja, la Cerdanya, el Pallars Sobirà i els Pirineus Orientals, no en totalitat sinó en una part d'ells, per determinar i modificar

evolutivament, es pot articular un espai funcional, ja que comparteixen semblances diverses, activitats i objectius, i es poden complementar en tota una sèrie de funcions i recursos.

La creació d'aquests espais són una evident oportunitat per als territoris integrants de poder participar a dotar-se d'eines i dissenyar una contenció als efectes desintegradors i negatius de la globalització sobreposada i aplicada sense cap constreyniment o canalització.

Complementarietat històrica com a especificitat i espai funcional per encaixar sòlidament i equilibradament en la globalització es troben, tot i partir d'òrgens diferents i confirmen que aquest és el millor camí de cara al futur.

8- La globalització com a nou model d'ocupació del territori

En els darrers 75 anys s'ha passat del model colonitzador al model globalitzador, com a model dominant d'ocupació del territori arreu del món.

De manera general i simplificada sembla que només han existit aquests dos models humans d'ocupació del territori. El colonitzador des dels temps més remots fins al 1945 i el globalitzador a partir de llavors.

Els dos models són extractors i la diferència més clara entre els dos és que en el model colonitzador el territori sobre el qual s'actuava estava tancat en el pla polític, però també en el pla econòmic i social. És a dir l'estat, l'imperi, el regne o qualsevol altra forma de governar aquell territori, tenia uns límits clarament establerts i no es permetia que intervinguessin o entressin a l'interior altres estats o interessos econòmics estranys no autoritzats. Les fronteres i àrees d'influència eren establertes i defensades. Qualsevol ingerència de tercers era excepcional i resolta de manera determinant per l'estat afectat. Alguns estats avui encara intenten continuar aquest model superat per la globalització.

I per tant, amb aquest tancament protector, els territoris a les diferents escales es podien tancar i aspirar a una ordenació o cert equilibri territorial i urbanístic en interès de la preservació i la durabilitat del sistema, avui en diríem sostenibilitat, fins a l'esgotament dels recursos extrets i reconversió si era possible del territori cap a un nou equilibri derivat de noves activitats.

El model globalitzador, però, en basar-se en l'obertura dels mercats i la lliure competència, en l'acceleració del sistema d'extracció per raons de la competitivitat amb tots els altres extractors mundials i la disponibilitat de nova i potent tecnologia es desentén totalment del territori on fa la intervenció i aquest no té cap oportunitat d'equilibrar-se ni reequilibrar-se per haver quedat marginat i des-estructurat des d'una escala molt superior, que no ha tingut en compte cap de les altres escales que conformen en el territori el conjunt d'aproximacions possibles.

L'extracció de recursos es fa de la manera més ràpida sense aspirar a cap sostenibilitat ni del sistema ni del territori, i per tant aquest s'abandona a la seva desgràcia sense cap mirament. Aquest model tal com avui s'està produint i se'l deixa operar només treballa per aportar recursos i riquesa a les grans àrees urbanes i concentracions metropolitanes mundials, defensades pels respectius estats, mentre descuida la resta dels territoris locals i regionals, en un interès exclusivament econòmic.

Només la vertebració d'espais, àrees o zones, territoris, comunitats o estats funcionals amb

un esperit de complementarietat entre els mateixos pot posar fre i contenció a aquest nou model cap a l'acompliment d'uns principis holístics d'equilibri i complementarietat i solidaritat oberts i dinàmics sí, però continguts per exigències d'haver d'assumir equilibris territorials en cada nivell o escala i entre totes elles.

9- L'àrea funcional com a resposta a la globalització, també

L'Àrea Funcional Pirineus Est i en el nostre cas, l'Espai Funcional Andorra-Pirineus, amb la grandària que successivament es vagi establint per ser en tot moment autènticament funcional, és més necessari que mai davant la situació creada per la globalització salvatge i no domesticada que està campant lliurement avui, arreu, sense cap més constrenyiment que l'obtenció accelerada del màxim profit econòmic.

Però també ho serà quan aquesta globalització s'hagi domesticat per tal que els seus inconvenients siguin mínims i en tot cas corregibles, i no devastadors i negatius sobre el territori com ho són ara, perquè fins i tot les grans àrees metropolitanes, amb aquesta incorporació accelerada de recursos, han perdut la seva capacitat d'equilibrar-se i d'ordenar-se urbanísticament.

L'única possibilitat de fer front i de reacció a la globalització, que es produeix de dalt cap a baix, en el pla local o des del territori és actuar de baix cap a dalt, des de la complementarietat unint-se en una escala superior i actuar conjuntament i en la freqüència de la globalització però defensant el seu projecte territorial i dret a l'equilibri i a l'ordenació urbanística.

És a dir, a la sostenibilitat en l'aprofitament i l'ocupació del territori.

I per tant, assumint l'extracció dels seus recursos que es vol des de dalt, plantejant però des de baix els requeriments i condicions que facin que aquesta extracció de recursos sigui sostenible, ordenada i equilibrada amb la vocació urbanística dels territoris afectats.

I això només és possible si des de baix es generen els projectes i les institucions capaces de crear aquests nous espais, que disposaran d'una mínima capacitat per poder actuar en aquest nou model d'ocupació del territori conegut com a globalitzador.

10- El repte pirinenc més gran per al futur

Aquest projecte, ambicions i complex però realista i possible, no depèn només de la Unió Europea, de França, d'Espanya i d'Andorra.

És el repte pirinenc més gran dels propers cinquanta anys i per tant depèn en primera instància de tots els pirinencs, que ens hi sentirem implicats al nord, al centre i al sud, cadascú des del seu territori, país i estat.

I la gent de muntanya sabem per experiència que sols, sense solidaritat amb els veïns, no som res ni podem sobreviure.

Per tant, ens cal superar i abandonar els prejudicis dels uns respecte als altres i mirar d'incidir en el present, per tal de millorar el futur per a les noves generacions de ciutadans pirinencs que ens han de rellevar i que ho podran fer si nosaltres creem unes noves circumstàncies o, altrament, no hi haurà relleu possible.

Antoni Pol i Solé,
arquitecte i urbanista, ex-president de la SAC