



La cooperació transfronterera a l'Europa del segle XXI Context, reptes i oportunitats

Taula rodona organitzada per
l'Ambaixada d'Espanya a Andorra,
Creand i la Universitat d'Andorra

UNIVERSITAT
D'ANDORRA



UA

La cooperació transfronterera a l'Europa del segle XXI

Context, reptes i oportunitats

Taula rodona organitzada per l'Ambaixada d'Espanya a Andorra, Creand Crèdit Andorrà i la Universitat d'Andorra. 11 de març del 2025.

Col·loqui conduït pel periodista **Josep Puigbó** amb la participació de:

- **Joan Ganyet Solé**, director del Comissionat per a les relacions interpirinenques de la Generalitat de Catalunya
- **Joaquim Llimona Balcells**, director del Centre d'Estudis Internacionals de l'Escola diplomàtica de Barcelona
- **Juli Minoves i Triquell**, rector de la Universitat d'Andorra
- **Antoni Pol i Solé**, coordinador de la secció Espai funcional Andorra Pirineu de la Societat Andorrana de Ciències

AMB L'OBERTURA DE:

- **Imma Tor Faus**, ministra d'Afers Exteriors del Govern d'Andorra
- **Carles Pérez-Desoy i Fages**, ambaixador d'Espanya a Andorra

EPÍLEG DE:

- **Rafael Giménez Capdevila**, president de la Societat Catalana de Geografia

ANNEX DE:

- **Ladislau Baró Solà**, ministre de Relacions Institucionals, Educació i Universitats del Govern d'Andorra (30/X/2025)

Presentació

És una gran satisfacció com a rector de la Universitat d'Andorra iniciar amb aquesta publicació una nova col·lecció de les Edicions de la Universitat d'Andorra, orientada a la difusió dels debats organitzats per les institucions del país, que tracten aspectes relacionats amb els àmbits d'estudi de la nostra Universitat. Aquest objectiu de transferència a la societat està en línia amb la vocació de servei públic de la Universitat d'Andorra.

Aquesta obra recull les intervencions dels participants a la taula rodona organitzada per l'Ambaixada d'Espanya a Andorra, Creand Crèdit Andorrà i la Universitat d'Andorra, que va debatre la cooperació transfronterera a l'Europa del segle XXI, en la qual es va posar de manifest l'especial importància que ha tingut la cooperació transfronterera al llarg dels anys, tant per Andorra com per als territoris veïns.

Es tracta d'un dels àmbits d'estudi en els quals es vol aprofundir en el marc del recentment creat Observatori Interdisciplinari d'Història, Ciència Política, Relacions Internacionals i Unió Europea de la Universitat d'Andorra.

A banda de les intervencions dels quatre membres participants a la taula rodona (el senyor Joan Ganyet Solé, el senyor Joaquim Llimona Balcells, el senyor Antoni Pol i Solé, i jo mateix), la publicació també inclou les intervencions d'obertura que hi van fer la Molt Il·lustre senyora Imma Tor Faus i l'Excel·lentíssim senyor Carles Pérez-Desoy i Fages, i l'epíleg del senyor Rafael Giménez Capdevila.

Hem volgut incorporar com a annex a aquesta obra la conferència inaugural que va impartir el Molt Il·lustre senyor Ladislau Baró Solà al centre de la Seu d'Urgell de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), el dia 30 d'octubre del 2025, ja que constitueix un marc molt adequat per posar de manifest el lligam entre Andorra i el Pirineu al llarg de la història i la necessitat de construir més ponts en benefici mutu.

Desitjo que aquesta publicació sigui profitosa per a tota la societat de la nostra serralada pirinenca i serveixi per enfortir les aliances entre tots els seus territoris, així com per encoratjar futurs projectes de cooperació transfronterera.

Juli Minoves i Triquell, rector de la Universitat d'Andorra
Sant Julià de Lòria, 4 de desembre del 2025

Taula de contingut

- Imma Tor Faus
- Carles Pérez-Desoy i Fages
Unir territoris, relligar persones
- Joan Ganyet Solé
*La cooperació transfronterera a l'Europa del segle XXI.
Context, reptes i oportunitats*
- Joaquim Llimona Balcells
- Antoni Pol i Solé
Andorra i la cooperació transfronterera
- Juli Minoves i Triquell

EPÍLEG

- Rafael Giménez Capdevila
De l'espai transfronterer a la cooperació

ANNEX

- Conferència de Ladislau Baró Solà en el marc de la inauguració del curs acadèmic del Centre de La Seu d'Urgell de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)
És la política un joc de suma zero?
Lliçons de les ciències socials per al Pirineu i Andorra

Imma Tor Faus

Bon dia a tothom.

Molt il·lustres i honorables autoritats,

Excm. Sr. Ambaixador Carles Pérez-Desoy i Fages,

Distingits ponents i moderador,

Benvolguts tots,

Gràcies per haver-me convidat a pronunciar unes breus paraules d'introducció a aquesta taula rodona sobre "La cooperació transfronterera a l'Europa del segle XXI". El tema és molt ampli, tant des d'un punt de vista geogràfic com temporal. Per llançar uns debats que de ben segur seran fructífers, només pretenc donar unes pinzellades dels mecanismes de cooperació transfronterera existents entre Andorra i els territoris veïns, així com dels reptes propis i compartits.

La cooperació transfronterera a Europa i a Andorra:

Al nivell del continent, la Unió Europea és un model únic al món d'organització d'integració regional, a la qual els Estats han cedit les seves competències en una multitud de matèries. No obstant això, hi queda molt espai per a la cooperació transfronterera, tant entre els propis Estats membres, com entre les seves regions, i amb els Estats tercers i els seus territoris.

La cooperació amb els Estats i territoris veïns, per la dimensió i la configuració particulars d'Andorra, és, naturalment, el primer dels cercles concèntrics de la seva política i acció exterior.

Hem recorregut un llarg camí en les relacions amb els Estats veïns i amb la Unió Europea, que ens han permès percebre els beneficis d'establir unes relacions sòlides amb el nostre entorn. Ara tenim davant nostre una important oportunitat: l'Acord d'associació, que ens ha de permetre sortir de l'actual situació de dependència econòmica d'uns pocs sectors, obrir a les empreses les portes de l'immens mercat europeu i permetre l'entrada

d'operadors estrangers a Andorra, on han de trobar seguretat jurídica i regles del joc comunes i conegudes en el context del mercat interior de la UE. Tot plegat hauria de conduir a la consolidació d'un nou model econòmic i social al Principat.

Un model que de ben segur facilitarà la cooperació transfronterera, actualment l'instrument més útil per posar en pràctica les polítiques europees de cohesió territorial.

La Comunitat de Treball dels Pirineus (CTP) i el seu Consorci continuen sent claus per a la participació a la cooperació transfronterera.

En aquest marc, Andorra ha anat incrementant la seva participació al programa POCTEFA.

El nou programa POCTEFA 2021-2027 és el tercer en el qual Andorra participa i aquest nou període de programació introdueix com a principal novetat la creació de les àrees funcionals, que ens han de permetre treballar per una Europa més propera del ciutadà.

L'Àrea Funcional de Muntanya Est (AFME), a la qual pertany Andorra, acaba de tancar la seva convocatòria amb un total de 9 projectes presentats, dels quals 4 compten amb participació andorrana. Destacar aquí que Andorra es presenta per primer cop com a cap de fila d'un projecte, TRAMVALIRA, que realitzarà un estudi de viabilitat del transport segregat entre Andorra i la Seu d'Urgell.

Destacar igualment que Andorra és el primer país no membre de la UE elegible per accedir als programes de finançament del Banc Europeu d'Inversions. En aquest sentit, s'està treballant sobre projectes que concerneixen la sobirania energètica i vinculats al transport públic.

Pel que fa a les relacions de bon veïnatge amb Espanya i França, Andorra manté un diàleg transfronterer anual amb Occitània presidit pel cap de Govern i el Prefecte de la regió. En aquest marc, s'han creat un nombre de grups de treball per assolir els compromisos marcats: millora dels accessos; economia verda i agricultura; cooperació en l'àmbit turístic i economia circular; ensenyament superior; cooperació sanitària i cooperació cultural.

Del costat català, també s'ha estructurat la cooperació transfronterera de manera similar a com s'ha fet amb Occitània, amb una reunió anual presidida

pel cap de Govern i el president de la Generalitat i amb diferents grups de treball temàtics per al seguiment dels compromisos.

Figura com a prioritat del full de ruta del Ministeri d'Afers Exteriors aprofundir i desenvolupar aquesta cooperació transfronterera, particularment en l'àmbit econòmic. Segons aquest full de ruta, tenim per missió: "potenciar el rol de pol·l generador de creixement econòmic d'Andorra en un territori més ampli".

Andorra: motor del Pirineu

Sens dubte, amb el transcurs dels anys, Andorra s'ha anat consolidant com un dels principals centres urbans dels Pirineus i també és cert que el progrés i benestar d'Andorra repercuteixen directament en el seu entorn.

Hi ha xifres que ho demostren. Segons les darreres dades estadístiques de Govern (juny 2023):

- Andorra ha assolit un màxim històric de població, que actualment és de 87.085 habitants (2024).
- Població activa: 50.117 (84,1%).
- Treballadors transfronterers: 1.749.
- Taxa d'atur: 2,1%.
- L'ocupació creix al ritme més intens dels darrers quatre anys.
- L'economia andorrana creix a un ritme superior als països veïns i ja supera el nivell pre pandèmia (el 2022, va créixer un 8,8%, amb un PIB per càpita de 34.304 €).

En aquest sentit, Andorra pot actuar com a motor del Pirineu, en una cerca de sinergies i complementarietat amb els territoris veïns que pot i ha de ser beneficiosa per totes les parts.

Andorra vetlla especialment per la millora de la seves comunicacions per carretera vers l'exterior. Explora igualment la possibilitat d'enllaços ferroviaris transfronterers i la implementació de noves rutes aèries, un cop assentat l'aeroport d'Andorra-La Seu.

Però, certament, aquestes xifres de creixement i atractivitat plantegen també importants reptes per al país: el creixement sostenible, el seu model econòmic, la seva capacitat de resiliència davant els canvis globals.

1r REPTE : EL CREIXEMENT SOSTENIBLE COMPARTIT

El 2021, es va aprovar l'**Estratègia energètica nacional i de lluita contra el canvi climàtic**, que té com a element clau l'objectiu d'aconseguir la neutralitat carboni al 2050.

L'**estudi dels impactes i les vulnerabilitats d'Andorra**, en àmbits com el turisme, la salut, l'energia o l'agricultura, davant dels efectes del canvi climàtic, que lidera l'Oficina de l'Energia i del Canvi Climàtic (OECC), i també l'**estudi relatiu a la capacitat de càrrega turística del país**, estan sent elements clau a l'hora de definir la millor estratègia turística per al futur.

Andorra forma part, al nivell transfronterer, de l'**Observatori Pirinenc del Canvi Climàtic**, entitat de la CTP.

2n REPTE : LA DIVERSIFICACIÓ ECONÒMICA

Andorra ha d'atreure **inversió estrangera i promoure sectors** al voltant de la tecnologia, la digitalització, l'educació i la salut, contribuint a l'estabilitat econòmica a llarg termini per **reduir la seva dependència del turisme**.

En aquest sentit, apostem fermament per atraure nous sectors que **aportin innovació, sostenibilitat i alt valor afegit a la nostra economia**.

Hem aprovat algunes lleis específiques que afavoreixen l'arribada de nous sectors, entre les quals destaquen la **Llei de l'eSport o la Llei d'Economia Digital**, Emprenedoria i Innovació.

3r REPTE : LA RESILIÈNCIA

Andorra ha de desenvolupar els mecanismes necessaris per adaptar-se als canvis imposats per un món globalitzat.

Més que mai, en aquests temps convulsos, tant per als petits països com per als grans, la cooperació és crucial per garantir la seguretat i la prosperitat dels ciutadans.

L'experiència ens ha demostrat que en situacions d'emergència, la cooperació i solidaritat entre territoris veïns juga un paper clau. Pensem per exemple en l'experiència límit i recent de la pandèmia de covid 19. Però cada dia, l'aplicació dels diversos convenis que tenim signats amb els Estats i territoris veïns en matèria de cooperació policial, de salut, de protecció civil o de tractament de residus, faciliten la vida dels nostres ciutadans.

Però hem d'anar més enllà, i sens dubte que aquesta taula rodona ens donarà pistes per enfortir les relacions de proximitat i adoptar estratègies comunes de cooperació.

Conclusió: oportunitats

La cooperació transfronterera ha d'aplicar polítiques responsables a llarg termini, que tinguin en compte la realitat del conjunt del territori, més enllà del que marquen les fronteres administratives.

En aquest sentit, és indispensable treballar i valorar conjuntament amb els governs d'un costat i altre de la frontera, la possibilitat de dur a terme projectes tan importants i emblemàtics com podrien ser el transport segregat Andorra - la Seu d'Urgell o la creació de zones econòmiques especials.

Una economia més sostenible, inclusiva i resilient només serà possible si continuem treballant junts, sector públic i sector privat, incloent tots els actors econòmics i socials del territori, mantenint un esperit de col·laboració i amb l'objectiu d'un progrés compartit.

Estic segura que aquesta taula rodona explorarà aquestes pistes i moltes més.

I no voldria acabar sense recordar que, sens dubte, disposar del marc de l'Acord d'associació serà l'empenta definitiva per dotar Andorra de la solidesa i garantia jurídica necessàries per desenvolupar aquest tipus d'estratègia transfronterera organitzada que, alhora, representaran una nova font d'oportunitats per als joves del territori.

Moltes gràcies.

Unir territoris, relligar persones

Vivim un moment en que la paraula frontera és, dissortadament, sinònim de guerres, murs, aranzels, o deportacions, entre altres flagells.

Europa, i, molt particularment, la Unió Europea, són una rara excepció, una petita llum al mig de la foscuria, pel que fa a la cooperació transfronterera, que neix paral·lelament a la construcció d'una Europa unida després de la Segona Guerra Mundial, per posar fi a la barbàrie bèl·lica que havia assolat el continent. Aquest procés – pensat no només per a fomentar el desenvolupament econòmic i la integració regional, sinó també per a promoure la pau i la cooperació entre nacions – es va intensificar especialment a partir de la dècada de 1990, amb l'establiment d'euroregions, comunitats de treball i eurodistrictes, institucions, que són objecte de comentari, amb més detall, més endavant.

La cooperació transfronterera a Europa ha estat un element clau en la construcció d'una Europa més unida i cohesionada, i ha contribuït significativament al desenvolupament regional i a la mitigació dels desavantatges perifèrics de les regions frontereres, particularment les de muntanya. La seva continuïtat i enfortiment són essencials per al futur de la integració europea.

L'article 174 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE), diu que un dels principals objectius de la Unió és reduir les disparitats entre els nivells de desenvolupament de les diverses regions i la situació de les regions menys avançades entre les quals "se prestarà especial atención (...) regiones (...) transfronterizas y de montaña" (Comisión Europea, 2018).

Per altra banda, la cooperació transfronterera es produeix sobre espais de vida mil·lenaris, constituïts abans de l'aparició dels estats i les fronteres, que també són sovint complementaris. Aquesta complementarietat s'ha vist sovint accentuada i fins i tot transformada en especialització econòmica, a causa de l'existència de fronteres poc o gens poroses, i per la consegüent diferenciació dels respectius sistemes politicoeconòmics.

L'espai transfronterer, és fins i tot allà on les fronteres són poc amables, àmbits d'interdependència, on, inevitablement, cal combinar sobiranies. Això és particularment cert pel que fa a les zones de muntanya.

La creació del mercat interior europeu i les quatre llibertats – la lliure circulació de mercaderies, la lliure circulació de treballadors, de serveis i de capitals – suposa una fita clau per a la cooperació transfronterera en el mac de la Unió Europea. Un dels efectes més importants de la llibertat de moviment és que escampa l'efecte de la legislació veïna dins el territori dels estats membres. Parlem, per tant, de conceptes importants: impacte extraterritorial de la legislació, però també, en certa manera, d'erosió “*de facto*” de la sobirania.

Pel que fa al Pirineu Oriental, el debat sobre la cooperació transfronterera es va obrir fa uns anys, amb persones com l'**Àngels Mach**, que va impulsar la publicació de *L'Àrea Funcional Andorra-Pirineus* (2022), i també tres dels participants en la taula rodona sobre cooperació transfronterera de l'11 de març de 2025, que a més, són coautors d'aquest treball, com és el cas d'en **Juli Minoves**, en **Joan Ganyet**, o l'**Antoni Pol**. Cal fer un reconeixement per a tots ells, per la seva visió anticipatòria i filantròpica. L'adagi, prou conegut, atribuït sovint a **Juli Cèsar** diu que “les muntanyes uneixen, i els rius separen”. Això és prou clar pel que fa al Pirineu Oriental, on la proximitat física de les valls es tradueix en un continu geogràfic, però també humà, i cultural.

Sorprenentment, aquesta realitat s'ha vist rarament traduïda en institucions transfrontereres. De fet, en l'àmbit institucional, les úniques entitats d'aquest tipus són la *Comunitat de Treball del Pirineu*¹, la *Trobada sobre salut animal i vegetal hispano-francesa-andorrana*², i la *Taula Tècnica per l'Aeroport de la Seu*³, tot tres exemples exitosos de cooperació entre administracions diferents.

¹ Institució creada l'any 1983, sota l'empareda del *Conveni-marc europeu sobre cooperació transfronterera entre comunitats o autoritats territorials* del Consell d'Europa (Madrid, 1980) – també anomenat Tractat de Madrid – base jurídica per a la cooperació territorial impulsada pel Consell d'Europa.

² Al començament formada pels estats espanyol i francès, i posteriorment s'hi han incorporat l'estat andorrà – fa 23 anys –, i també les comunitats autònomes del Pirineu (Catalunya, Aragó, Navarra i País Basc). L'any 2024 va arribar a la seva 63^a edició.

³ Inicialment integrada per la Generalitat de Catalunya, i el Govern andorrà, i, des de 2024, també per l'administració de l'estat d'Espanya.

Tenim, a més, eines que ens han de permetre avançar, com el *Tractat de Baiona de 1995* entre Espanya i França⁴, al qual Andorra es va adherir el 2010. També s'està negociant un document d'estratègia sobre cooperació transfronterera entre Espanya i Andorra. En aquest sentit, val a dir que l'experiència dels anomenats tractats de cooperació 5.0 pot ésser una referència interessant de cara al futur⁵.

Enrico Letta, ex primer ministre d'Itàlia, i actualment president de l'Institut Jacques Delors, en ocasió de la seva participació en les *XXXV Jornades Econòmiques del Pirineu (2024)*, va expressar la seva sorpresa davant l'escassíssima presència d'institucions de cooperació transfronterera en aquest espai geogràfic. Va animar les autoritats a posar fil a l'agulla per impulsar la creació d'institucions de cooperació, seguint el model de les moltíssimes existents a tota Europa. En aquest sentit, com sabem, la UE ha promogut la creació d'Agrupacions Europees de Cooperació Territorial (AECT d'ara endavant), prou flexibles per a encabir, també, estats fronterers no membres de la UE, com seria el cas del Principat d'Andorra. Les AECT són estructures a cavall de la frontera amb personalitat jurídica sòlida⁶. El mateix **Enrico Letta**, i **Mario Draghi**, en els seus respectius informes sobre el Mercat Únic Europeu, i el futur de la competitivitat europea, han destacat que per avançar en el camí del federalisme europeu cal un gran esforç – “sense precedents” – en cogovernança i en cooperació transfronterera⁷.

“Res és possible sense les persones; res és permanent sense les institucions”, va dir **Jean Monnet**, un dels pares de la UE. I, certament, l'existència d'aquesta mena d'institucions, té implicacions molt pràctiques, com les següents:

⁴ Sota el paraigua del Tractat de Madrid de 1980, Espanya i França van subscriure el *Tractat de Baiona sobre cooperació transfronterera entre entitats territorials* de 1995, al qual Andorra s'hi va adherir el 2010.

⁵ Els tractats de cooperació transfronterera 5.0 són una nova generació d'acords bilaterals que van més enllà de la cooperació bàsica i promouen una integració multisectorial i estratègica entre països que busquen intensificar i estructurar la seva col·laboració en una àmplia gamma d'àrees, especialment en regions frontereres. Es caracteritzen per incorporar elements com l'alineament de les polítiques nacionals en temes clau, la reducció de fronteres administratives en zones límit, i la creació d'estructures de governança conjunta. També són multinivell (distints nivells administratius i també del sector privat) i multisectorials (economia, migració, cultura, etc.). Responen a aquest esquema els tractats d'Aquisgrà (2019) entre França i Alemanya, del Quirinal (2021) entre França i Itàlia, i Barcelona (2023) entre Espanya i França.

⁶ Tenen com a base l'esmentat *Conveni-marc de Madrid de 1980*, i el *Reglament de les Agrupacions Europees de Cooperació Territorial 2006-2013*.

⁷ Salvador Illa: Som i serem gent europea. *La Vanguardia*, 09/05/2025.

<https://www.lavanguardia.com/politica/20250509/10661708/som-i-serem-gent-europea.html>

- Possibilitat d'obrir debats institucionals sobre problemes comuns. Pensem, per exemple, en infraestructures d'abast transfronterer, beneficioses per a tot l'espai del Pirineu Oriental, i que, pel seu elevat cost econòmic, poden ser idònies per a demanar finançament a les institucions europees. Però també en problemes característics de les zones de muntanya, que van més enllà del territori d'un sol estat, com el despoblament, i les seves conseqüències com la manca de serveis públics, els problemes migratoris, o fins i tot, la crisi de l'habitatge.

De vegades, la competència per a resoldre alguns d'aquests problemes pot correspondre a altres institucions (d'àmbit estatal, per exemple). Però res impedeix debatre i, si cal, proposar solucions, sempre benvingudes quan arriben del mateix territori afectat.

- La institucionalitat ha de permetre també anar a Brussel·les amb una veu comuna, articulada en forma d'organisme. Més quan parlem de models creats, i impulsats per la mateixa UE.

- La possibilitat de crear *Zones Econòmiques Especials* – una figura prou coneguda a la UE – amb beneficis fiscals entre altres avantatges, és un exemple més.

Hi ha un ventall prou ample d'eines per a dur a terme tot això. N'hem esmentat alguns: Euroregions, Comunitats de treball, Eurodistrictes, i Agrupacions Europees de Cooperació Territorial.

Amb el temps, han anat apareixent altres figures, com l'anomenat *European Cross-Border Mechanism*⁸ – Mecanisme Europeu de Cooperació Interregional (ECBM) –, i una proposta complementària posterior anomenada BridgeforEU, basada en la simplificació administrativa, amb l'objectiu de facilitar i agilitzar la cooperació entre regions de diferents estats membres de la Unió Europea que comparteixen fronteres. El seu objectiu principal és eliminar obstacles legals i administratius que dificulten la implementació de projectes conjunts en àrees com el transport, la salut, l'educació i la protecció civil.

⁸ *L'European Cross-Border Mechanism*, "és un nou instrument per simplificar projectes transfronterers facilitant, de manera voluntària i acordada per les autoritats competents responsables, que les normes d'un Estat membre s'apliquin en l'Estat membre veí. Això s'aplicaria a un projecte o acció específica limitat en el temps, situat dins d'una regió fronterera i iniciat per autoritats públiques locals i/o regionals." COMISSIÓ EUROPEA, *op. cit.*

Les coses poden ser petites o grosses en funció de l'escala que fem servir per a observar. Europa pot ser, certament, petita en comparació als altres continents. Passa el mateix amb el nostre espai compartit del Pirineu. Però petits o no, crec que en l'actual avinentesa tenim l'oportunitat de demostrar que al mig del temporal geopolític, aquí, en aquest racó de món nostre, sí que és possible fer que les fronteres siguin espais de convivència i prosperitat. Que la cooperació transfronterera és possible i desitjable, per millorar la qualitat de vida dels ciutadans. Citant un cop més **Jean Monnet**, "l'objectiu no és relligar Estats, sinó persones".

La Unió i els seus veïns de l'Associació Europea de Lliure Comerç (EFTA) tenen actualment quaranta fronteres terrestres internes, que apleguen, en aquests espais fronterers, més de 150 milions de ciutadans europeus. Probablement, el nostre és un dels espais on, per diferents raons, la cooperació transfronterera es troba menys desenvolupada. Una circumstància en principi negativa, però que, atès que gairebé tot resta per fer, ens pot permetre aprofitar l'experiència d'altres espais transfronterers a Europa, per a cercar les experiències i models més eficients i escaients a la nostra realitat.

Per tot això, amb en **Xavier Cornella**, CEI de **CREAND**, vàrem pensar que era una bona idea organitzar aquesta taula rodona, per part de l'**Ambaixada d'Espanya** i de **Crèdit Andorrà**, una institució que ha estat sempre amatent a la cooperació transfronterera en el seu àmbit, com ho palesa el seu paper d'impulsor de la **Trobada Empresarial al Pirineu**. Cal esmentar també la Universitat d'Andorra gràcies a la qual, i amb la coordinació de la professora Montserrat Casalprim, s'ha pogut fer aquesta publicació.

I, finalment, vull agrair també la participació de la ministra d'Afers Exteriors d'Andorra MH. Sra. **Imma Tor**, el text de la qual tenim l'honor d'incloure en aquest recull.

Referències

Comisión Europea (2018): *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un mecanismo para superar los obstáculos jurídicos y administrativos en un contexto transfronterizo*. Estrasburgo, 29.5.2018. COM(2018) 373 final, 34 p. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018PC0373>

La cooperació transfronterera a l'Europa del segle XXI. Context, reptes i oportunitats

Bon dia, senyores i senyors,

- Vull donar les gràcies a l'ambaixador, a Creand i a la Universitat d'Andorra, per l'organització d'aquesta significativa i oportuna jornada sobre la cooperació transfronterera. La meva intervenció es pot resumir en una sola frase: "La unió fa la força, i és una eina indispensable per a assegurar el progrés i la qualitat de vida a mig i llarg termini a les nostres valls."
- Deia Marcel Proust que "encara que res canviï, si tu canvies, tot canvia". I això és evident: quan s'esborren les barreres mentals, s'obre tot un camp de possibilitats. En el cas que ens ocupa és dibuixa una nova etapa per als pirinencs, que hem de saber articular entre tots amb prudència, però amb decisió.
- El tret de sortida podríem fixar-lo l'any 2018 quan 300 persones d'Andorra, de l'Ariège i de l'Alt Pirineu i Aran de Catalunya van signar un manifest amb el títol de "Per a la creació d'una Àrea Econòmica Especial Andorra-Pirineus". L'horitzó era clar en aquell moment, fa 7 anys. Analitzem on som ara, el camí recorregut i el que hem d'emprendre en els propers mesos.
- Naveguem enmig d'una etapa convulsa. Guanya les eleccions a la Presidència dels EUA un personatge disruptiu que posa en qüestió les estructures del món. Amenaça amb imposar aranzels a dreta i esquerra, i comença precisament pels veïns i amics. Amenaça també, és clar, a Europa. Imaginem que cadascun dels 27 països de la UE afrontés el repte per separat. Evidentment seríem molt més febles. Estic segur que Europa respondrà unida. Recordi's que Europa és tan sols el 5% de la població mundial. Un a un els països europeus som molt poca cosa en el món contemporani. El mateix passa amb les valls del Pirineu. A diferent escala, Europa i el Pirineu tenen reptes semblants.

- Està clar que només si els pirinencs treballem units podrem jugar un rol significatiu en la societat del segle XXI. Si actuem en formació dispersa, ens espera l'absoluta dependència de l'exterior i la irrellevància. Ara som dues perifèries -respecte de Tolosa i Barcelona- juxtaposades, sense un projecte comú, talment com si una cremallera tancada recorregués els cims més alts.
- Al Pirineu tenim dues vies possibles per encarar el futur. La primera, el conformisme, és a dir acceptar com a bona la situació actual, o considerar-la impossible de canviar.
- La segona, mirar lluny, fer un pas endavant i posar les bases d'un projecte gran compartit, preparar activament el futur. Crec que ens cal optar per aquesta segona via.
- Considero sincerament, que la situació està prou madura per a plantejar un nou escenari, un camp de joc més ambiciós. Evidentment dependrà de la determinació dels actors, de tots nosaltres en definitiva, que es faci un avenç significatiu en els propers anys.
- Escrivia Oscar Wilde: "No m'interessa viure en un país el nom del qual no sigui UTOPIA". Saben vostès que Utopia en grec vol dir no-lloc. Un lloc inexistent. Crec sincerament que el que parlem avui, la intensificació de les relacions transfrontereres, no és una UTOPIA. És quelcom ambiciós, però realista i, sobretot, necessari.
- Les famílies, les empreses, les societats tot sovint necessiten alçar el punt de mira, sortir de les inèrcies i plantejar-se nous horitzons, nous reptes. Obrir el Pirineu significa incrementar significativament el seu espai vital i el seu capital de futur.
- La contribució dels pirinencs a la construcció d'Europa passa per difuminar les fronteres político-administratives enfortint les relacions i els projectes transfronterers. Passa per obrir el Pirineu territorialment, econòmicament, culturalment. Passa per un canvi mental, perquè existeix una frontera mental des de les dues Guerres Mundials, una frontera mental que hem de saber eliminar.
- Tothom està d'acord en que el Pirineu és un tresor ecològic i paisatgístic de primer ordre. La millor manera de preservar-lo és sens dubte assegurant un desenvolupament social, econòmic i urbanístic harmònic. Ni la desenfrenada construcció en algunes valls, ni el persistent abandonament de pobles i

conreus en altres, són situacions que afavoreixen la gestió adequada del medi físic, el nostre patrimoni essencial.

- Com se sap el programa Interreg POCTEFA de la Unió Europea, atenent a la proximitat física, ha organitzat la serralada en cinc àrees: funcionals: Oest, Centre, Litoral Est, Espai Català Transfronterer i Muntanya Est. La que ens pertoca a nosaltres és la darrera, que s'estén des de la Vall d'Aran fins al Mediterrani.

- En aquesta Àrea es dona la circumstància especial de la presència d'un Estat tercer, Andorra, amb 90.000 habitants permanents, 8 milions de visitants cada any, un PIB de 3.000 M€ i una minsa superfície de 468 km², que en dificulta el desenvolupament equilibrat a mig termini.

- Entre el Principat d'Andorra i els territoris veïns immediats pertanyents a la Unió Europea -l'Alt Pirineu i Aran a Catalunya, l'Ariège i la part més muntanyenca del Departament dels Pirineus Orientals a França- es donen ja relacions econòmiques, laborals, familiars i de tot tipus, però no de forma suficientment articulada. Les esmentades relacions han propiciat diversos acords puntuals entre administracions públiques. Però amb això no n'hi ha prou. S'ha d'anar més lluny.

- Correspon ara fer un pas endavant. Com fer-ho? En quina direcció? L'objectiu és ben clar: definir un espai de cooperació reforçada en tots els camps de l'activitat: econòmics, de serveis públics, culturals, educatius, laborals, etc. Especialment els de caràcter estratègic i de projecció exterior.

- Per avançar en aquest objectiu sembla convenient crear un Àmbit Funcional Andorra-Pirineus fruit de l'acord entre les autoritats polítiques i les organitzacions socials i econòmiques concernides.

- L'esmentat Àmbit Funcional Andorra-Pirineus constitueix una subàrea de l'Àrea Funcional de Muntanya Est (que com hem dit reconeix el programa Interreg POCTEFA) caracteritzada per les interrelacions que existeixen en l'actualitat, però que tenen un enorme potencial de futur si es fa de forma estructurada i sistemàtica, creant un ens amb visió estratègica que impulsi, organitzi i prioritzi les relacions transfrontereres.

- Sembla a més de tot punt convenient dotar l'Àmbit Funcional de personalitat jurídica amb la constitució d'una Agrupació Europea de Cooperació Territorial

(AECT), figura creada per la Comissió Europea l'any 2006 precisament per a facilitar les relacions transfrontereres. Només entre Espanya, França i Portugal n'hi ha una vintena en funcionament. Potser la més propera és l'Hospital de Puigcerdà. Per tant, hi ha una contrastada experiència en la matèria.

- En la seva formulació més elemental, les AECT estan constituïdes per una Assemblea dels membres adscrits i un director. Poden formar-ne part els Estats, les Comunitats Autònomes i les Regions, les Diputacions, els Departaments, els Ajuntaments, els Consells Comarcals, els Cantons, etc. I cal estudiar com hi participen les organitzacions econòmiques i socials.

- L'Assemblea és el fòrum previst per a debatre els projectes de caràcter estratègic que afecten la totalitat o una part substantiva de l'àmbit. Entre ells poden assenyalar-se les infraestructures bàsiques de transports i comunicacions, la sanitat, les relacions laborals, la formació professional i universitària, el foment de la indústria i les activitats terciàries, l'agricultura, la preservació del medi físic, etc.

- La promoció conjunta de l'Àmbit descrit aportarà sens dubte una personalitat diferenciada dins del Pirineu i pot esdevenir ben aviat una potent referència de la totalitat de la serralada. Només cal considerar com s'incrementa l'atractiu del Parc Natural de l'Alt Pirineu, dels Parcs de Sorteny i Comapedrosa a Andorra i del Parc Nacional de l'Ariège quan es fa una promoció conjunta de tots ells.

- La projecció de la imatge unificada, amb la corresponent visibilitat exterior, serà una eina clau per a potenciar el sentiment de pertinença dels pirinencs, i per a donar-se a conèixer com a realitat davant les autoritats europees, estatals i regionals i, és clar, davant del conjunt de la societat.

- L'emergència d'un nou pol de 250.000 habitants i 10.000 km² a mig camí entre Barcelona i Tolosa amb una estratègia conjunta de futur ha de contribuir a estructurar i equilibrar millor aquesta àrea del migdia d'Europa i a dotar de més oportunitats de desenvolupament econòmic i social als pirinencs.

- Considerem que és l'hora de fer un salt d'escala. De fer un plantejament territorial més ambiciós. De dibuixar un marc organitzat de cooperació intensa a mig i llarg termini en benefici de totes les parts.

- Estic d'acord amb el polític i urbanista Greg Clark quan apunta, en relació a les ciutats, que es necessita "lideratge del lloc". Es pot aplicar també als

territoris. Cal construir, doncs, al Pirineu un "lideratge del lloc", que ha de ser necessàriament compartit. Un "lideratge del lloc compartit" és la millor eina de la que disposem per afrontar amb decisió les properes dècades.

- Estem convençuts que aquesta nova dinàmica generarà una il·lusió col·lectiva i, en especial, un nou horitzó incentivador per als joves. Una joventut perfectament formada que en un percentatge molt alt en l'actualitat no pot tornar a treballar i viure al Pirineu per manca d'oportunitats laborals.

- Deia Josep Pla: "La humanitat avança, però no progressa." Almenys en aquesta part del Pirineu potser hem de desmentir al gran escriptor empordanès, a qui li demanem d'antuvi que ens vulgui disculpar. Hem de saber avançar, però progressant alhora. Tenim una oportunitat que no hem de desaprofitar.

Moltes gràcies

Joaquim Llimona Balcells

En primer lloc, voldria felicitar a l'ambaixador d'Espanya a Andorra, Sr. Carles Pérez-Desoy i Fages, per la iniciativa que ha tingut organitzant aquesta Jornada. Més enllà de la cortesia penso que és important remarcar que aquesta iniciativa demostra com l'administració espanyola té un a priori favorable a avançar en la cooperació transfronterera, amb el Principat i també per suposat amb França. Felicitar-lo i agrair-li molt especialment que hagi comptat amb mi com a panelista.

També afegeixo a aquesta felicitació al Crèdit Andorrà, que dona un important suport a l'acte, i aprofito per saludar al seu Conseller Delegat, el Sr. Xavier Cornella.

La meva felicitació s'estén en tercer lloc a la Universitat d'Andorra, amb el rector de la qual, el Sr. Minoves, em complau molt compartir taula.

He escoltat amb molta atenció les paraules introductòries del debat que ha pronunciat la Ministra d'Afers Estrangers, la Sra. Imma Tor. Expressen l'interès i el suport del Govern del país per incrementar les relacions amb els territoris veïns. Fins i tot revelen la disposició que té el Govern d'Andorra en assumir un cert lideratge en aquesta estructuració de la cooperació amb els veïns del sud i també del nord.

Finalment voldria assenyalar la meva satisfacció per compartir taula amb persones tant rellevants i implicades en les relacions transpirinenques, i agrair molt la presència d'un públic tan nombrós en aquest acte. Moltes de les persones assegudes en aquest sala, podrien parlar amb molta autoritat del tema que anem a debatre. I prometre al moderador, el Sr. Josep Puigbó, que miraré de respectar el temps assignat.

Com hem d'interpretar la frontera

Em plau fer algunes reflexions sobre la frontera. Diré coses diferents, algunes fins a cert punt les podríem considerar com contradictòries.

En alguns moments de la història, la frontera protegeix. El tràgic destí de Walter Benjamin és un exemple. Fugit de França, Benjamin s'instal·la a Portbou, esperant a creuar la península i embarcar des Portugal cap als Estats Units. Fugia de l'horror nazi. De sobte l'hi varen comunicar que el retornarien a França i l'entregarien a la Gestapo. Això volia dir iniciar un llarg i dolorós periple fins a Auschwitz, o en el millor dels cassos Mathausen. Benjamin es va llevar la vida. La frontera l'havia deixat de protegir.

Andorra va acollir també dins el seu territori persones que fugien de la incertesa i de la persecució política. Durant la guerra civil espanyola, la segona guerra mundial i la dictadura franquista. Creuar la frontera d'Espanya a França també era garantia de quedar lliure de la repressió que exercia la dictadura.

La frontera a Europa, tal i com la coneixem, sorgeix amb la primera guerra mundial. Abans la gent passava a una i altra banda sense controls. Els Pirineus son plens d'aquestes interseccions de persones, que succeïen d'una manera natural. Jean Monet deia que les fronteres eren les cicatrius de la història, testimoni de ferides i batalles, i que per tant la integració europea s'havia d'esforçar en suprimir-les. No com a límit polític dels Estats, però si com a barreres als intercanvis de persones, idees i béns.

Per aquesta raó la frontera és un obstacle a l'objectiu de la integració que persegueix la Unió Europea. Les barreres al mercat s'han anat superant i avui tenim la realitat d'un mercat interior que no és perfecte però que funciona. No obstant segueix separant en molts àmbits. Les xarxes de transports o d'energia s'han dissenyat tradicionalment a escala estatal, i per tant han permeabilitzat poc les fronteres. Els serveis, de manera més clara quan les fronteres coincideixen amb una densitat demogràfica més baixa, manquen i les poblacions en pateixen. En tot cas, per a la seva planificació no es té en compte la població que viu a l'altre costat de la frontera, amb la qual es podrien compartir aquests serveis. La frontera encara segueix pesant. D'una banda les diferències administratives, legals o organitzatives no sempre fan fàcil el treballar amb els veïns. Un exemple que segur coneixen és l'Hospital Transfronterer de la Cerdanya. Dissenyat per a un ús conjunt per als residents d'ambdós costats, amb personal sanitari dels dos països. Un projecte sens dubte emblemàtic. Funciona, però la seva agilitat queda afectada per les diferències de funcionament i de pagament de la sanitat pública a França i a Catalunya.

Els explico una anècdota. A mitjans dels anys 90, des la Generalitat i la regió de Languedoc-Roussillon vàrem projectar la unió de dues carreteres que quedaven interrompudes a la frontera. Del costat català, de Maçanet de Cabrenys, a Tapis i s'aturava a dos-cents metres de la frontera. Del costat del Vallespir, arribava al poble de Costoja, situat sobre la mateixa ratlla.

Un projecte amb una finalitat turística, de connectar dues comarques amb un fort potencial de generar un cert moviment de persones, moguts per un interès en fer turisme. El pont i accessos es varen construir i avui es pot circular des la vall del Tec fins a l'alt Empordà. Per construir l'enllaç, però, ambdós Estats van haver de realitzar una consulta amb els respectius Estats Majors de l'Exercit de Terra, per avaluar els riscos que fer una nova connexió terrestre podia presentar per a la seguretat nacional, el risc que facilités una invasió per terra, entre dos Estats membres de la Unió europea i de l'OTAN. Encara queda doncs molt camí a fer.

Malauradament la frontera segueix essent una font de conflictes. Les tensions entre Índia i Pakistan, o entre la mateixa Índia i Xina, per unes fronteres que no són mútuament acceptades, els conflictes diplomàtics, en el passat guerres, a Amèrica Llatina, a l'Àfrica... A Europa les coses són diferents, però tampoc totalment resoltes. Per posar dos exemples als Pirineus, l'illa dels Faisans que cada 6 mesos canvia d'estat, ara espanyola, després francesa, o el massís de les Salines, on la frontera en un punt és oberta. Tot això, si vostès volen, té un punt d'anecdòtic a casa nostra, com penso que han deixat clar els dos exemples que els esmentava. Però l'anècdota queda molt superada si sortim del nostre continent.

Els Pirineus són una frontera important. Parlo ara des el punt de vista orogràfic. Una patrimoni natural de gran vàlua i una reserva d'aigua bàsica, sobretot per a la Península Ibèrica. Una frontera cara de traspasar i que a més llinda amb un Estat tercer, el seu país, el Principat d'Andorra. Una frontera que abans de l'adhesió d'Espanya a les Comunitats europees els francesos denominaven "Frontière sauvage", i que ja fa anys va passar a ser coneguda, coneguts el Pirineus, com "Montagnes de l'Europe".

Un darrer exemple. De nou parlo d'Andorra. Fins l'any 1986 el Principat se situava en una frontera exterior de les Comunitats Europees. França, en formava part, però Espanya, tota la península ibèrica, era un Estat tercer, com la mateixa Andorra. L'adhesió espanyola va canviar la situació. El país va esdevenir en enclavament en una frontera "intracomunitària". Les conseqüències

les coneixen molt bé. Fins i tot abans de comptar amb una Constitució, el Principat va signar un acord comercial, que en essència establia una unió duanera industrial amb les aleshores Comunitats. Un acord que ha marcat l'evolució del país i que, més enllà del seu contingut, va suposar el primer reconeixement de la personalitat internacional d'Andorra. Tot pel canvi de situació de la frontera.

La Cooperació transfronterera: un repte que esdevé necessitat

Andorra té una llarga tradició de cooperació transfronterera, amb els seus dos veïns. Dins les relacions bilaterals els contactes de proximitat són una prioritat, i això s'accentua per una realitat: tot el territori andorrà és fronterer. Les set parròquies que conformen el país, totes elles en algun punt comparteixen límit bé amb Espanya, bé amb França. Andorra com Estat sobirà té infraestructures i serveis i presenta una demografia dinàmica. Però en d'altres aspectes és tributària dels territoris que l'envolten. Ofereix feina, sanitat, educació, però li cal espai.

Hem de tenir en compte que el país és un motor econòmic que projecta el seu impacte més enllà de les seves fronteres, generant un hinterland que es beneficia no només de l'economia, sinó de tot un seguit de serveis i infraestructures que disposa pel fet de ser un Estat, per damunt dels requeriments d'una població entorn als 80.000 habitants.

Fem un breu repàs de la participació andorrana en la cooperació transfronterera als Pirineus. Per això hem d'esmentar en primer lloc la Comunitat de Treball dels Pirineus, la CTP. Es va constituir l'any 1983, a l'empara del Consell d'Europa, que l'any 1980 havia aprovat una convenció sobre cooperació transfronterera d'entitats territorials, el Conveni de Madrid, i impulsada per una voluntat d'afrontar conjuntament la permeabilitat dels Pirineus. Una voluntat compartida per un Estat sobirà i un seguit de Comunitats Autònomes i regions, desafiant en certa manera una dinàmica de tensió que en aquells moments existia entre Espanya i França per les negociacions que varen dur a l'adhesió d'Espanya, i de Portugal, a les Comunitats Europees.

Depassa la durada d'aquesta intervenció analitzar el detall de la participació andorrana a la CTP. Si que cal assenyalar que ha anat evolucionant a mesura que la mateixa organització ha agafat noves competències, s'ha estructurat

jurídicament i, sobretot, gestiona el programa de cooperació Transfronterera de la UE pels Pirineus, el POCTEFA. Tres idees:

- Implicació progressiva d'Andorra, també en les estructures jurídiques, el que ha obligat a una activitat convencional (adhesió al Tractat de Baiona) i a la creació d'entitats, com l'Organisme andorrà de Cooperació transfronterera, OACT.
- Pèrdua d'impuls polític de la CTP. En el terreny de la gestió, ha guanyat pes i activitat, però ha perdut l'impuls inicial que va marcar la seva creació. És una organització menys ambiciosa, tot i que amb molta més capacitat de gestió.
- La CTP no ha aprofitat el potencial que tenia per a l'organització el fet de comptar entre els seus membres amb un Estat. Aquest factor crec que ha estat decisiu per entendre la percepció que la CTP ha generat dins d'Andorra. És un element essencial per entendre que en un nou context de relació amb la UE, el plantejament pirinenc del Principat, sense negligir la participació a la CTP, ha d'anar més enllà del marc que ofereix aquesta estructura amb el seu consorci, i s'ha de fixar interlocutors estatals, però també en els territoris immediatament fronterers amb Andorra.

En segon lloc convé recordar la participació d'Andorra en els programes de la Unió Europea, en particular dins l'objectiu de cooperació territorial, aprofitant que l'evolució d'aquests programes ha generat una major obertura pels països com Andorra, amb fórmules que permeten la participació d'actors emplaçats en territoris d'Estats tercers, en especial pel que fa a l'objectiu de la cooperació transfronterera. El nombre de projectes amb participació andorrana ha crescut de manera molt destacada i això malgrat les limitacions que el fet de ser Estat tercer imposa a aquesta participació. Vostès ho saben bé: els socis andorrans d'un projecte POCTEFA no poden rebre diners directes del programa, i per tant el Govern del Principat ofereix ajudes. També podria passar que un soci espanyol o francès renunciés a una part de la seva subvenció en favor d'un d'Andorra.

Finalment dins aquest repàs, un esment a l'acord de Cooperació amb les Comunitats Europees, signat l'any 2004 com un complement a un model de relació basat exclusivament en un acord comercial. Un acord, clarament impulsat per Andorra, i que permetia una relació centrada en les polítiques i programes en terrenys com el medi ambient, la cultura, comunicació i informació, l'educació i formació professional, la joventut, els afers socials, la salut

pública, les xarxes transeuropees i els transports i la política regional. Voldria recordar el que disposa l'article 7 d'aquest acord:

"estudi d'una acció coordinada per a desenvolupar les zones frontereres entre la Comunitat Europea i el Principat d'Andorra, a l'objecte de fomentar una política de l'espai pirenaic anàloga a la política de l'espai alpi; des d'aquesta perspectiva, la Comunitat Europea proposarà al Principat d'Andorra que s'associï a futurs programes del tipus Interreg en les mateixes condicions que altres tercers països;"

Cal assenyalar, que l'Acord d'Associació reprèn el contingut d'aquest acord de 2004, un tractat que malgrat el seu potencial no ha estat utilitzat de manera activa. Ara, però, les coses han de canviar.

La recent rúbrica de l'Acord d'Associació amb la UE permet, i fins i tot exigeix, ressituar les relacions d'Andorra amb el seu entorn pirinenc, com dèiem, més enllà de la participació a la CTP. Cal plantejar una proposta que prioritzi la cooperació de proximitat, i que alhora se situï en una estratègia que impliqui a França i Espanya, però també a la Unió Europea.

És cert que la finalitat central de l'Acord és aconseguir la participació del Principat en el mercat interior, però el seu aprofitament màxim passa per reforçar les relacions de veïnatge, activant els actors privats del Principat. Cal ser conscients que on l'Acord d'Associació pot desplegar efectes més significatius per Andorra és precisament en el seu entorn.

Voldria remarcar les consideracions fetes al respecte tant pel Consell de la Unió Europea, com per la Comissió. En les seves conclusions sobre les relacions amb Andorra, Mònaco i San Marino, de desembre de 2013 el Consell deia:

"A més, una major participació dels tres països en el mercat interior podria tenir un impacte econòmic positiu, encara que limitat, a la UE, en particular pel que fa a l'ocupació a les regions veïnes i l'activitat econòmica transfronterera".

Per la seva banda la Comissió, el mateix any 2013 i també parlant de les relacions amb aquests tres països, deia:

"En resum, tenint en compte la població i el PIB dels tres països en qüestió, veiem que unes relacions econòmiques més estretes tindrien un efecte

merament marginal a l'economia de la UE en conjunt. A nivell regional i local, no obstant, especialment a les regions de la UE veïnes d'aquests països, els efectes beneficiosos, especialment al mercat laboral, i els consegüents efectes positius, podrien ser més pronunciats".

En aquest context té tot el sentit crear un espai de cooperació de proximitat, dotat d'estructures, objectius i àmbits orientats a optimitzar els efectes de l'Acord d'Associació. De fet m'atreveixo a dir que aquesta acció s'ha de convertir en la primera prioritat en el procés d'implementació del nou marc de relacions entre Andorra i la Unió Europea. Entre altres raons perquè intensificar la cooperació amb els territoris veïns generarà beneficis i oportunitats tangibles i concretes per al conjunt del país.

Per configurar aquesta proposta és bo tenir en compte iniciatives que s'han proposat des del sector privat, amb un pes destacat dels actors econòmics i amb implicació també d'actors de fora del Principat, i que plantegen el projecte com una relació en benefici mutu, que parteix del potencial d'un país com Andorra, al que per desplegar tot el seu potencial li cal la interacció amb els territoris veïns.

En aquesta mateixa taula seuen els dos promotors primigenis, els amics Joan Ganyet i Antoni Pol, d'un manifest redactat l'any 2018 i actualitzat l'any 2021, que proposa crear una Àrea Econòmica Especial Andorra Pirineus, una Àrea Funcional. Voldria destacar dos aspectes de la iniciativa:

- L'Acord d'Associació és en efecte un vector per enfortir les relacions amb la UE, però de manera espacial amb l'àrea pirinenca que envolta al Principat.
- En un món globalitzat els microestats europeus han de comprometre's amb el seu entorn i esdevenir motors de reequilibri territorial.

Entre el públic, hi ha una destacada representació del món empresarial andorrà, de la Confederació Empresarial Andorrana (CEA), l'Empresa Familiar Andorrana (EFA) i la Cambra de Comerç. En un escrit conjunt de 2020, deien entre altres, les següents coses:

"Andorra necessita millors accessos que la desenclavin i que permetin als visitants venir més còmodament i de més lluny i a les mercaderies transitar més ràpidament i amb menys costos. Aquesta mateixa necessitat la tenen les regions veïnes."

“En relació a les regions veïnes, Andorra es proposa per assumir un lideratge regional per compartir el creixement i les infraestructures de transport, sanitàries i educatives; per facilitar les relacions laborals transfrontereres; per salvaguardar el medi ambient pirinenc; per promocionar conjuntament els actius històrics i culturals comuns, i per treballar conjuntament per consolidar un creixement sostenible”

La col·laboració transfronterera genera un benefici mutu, permet una relació equilibrada en la que tots els actors en surten guanyant. Em toca anar acabant però de manera molt breu els posaré uns exemples concrets.

El primer fa referència a un projecte aprovat als Alps, que fomentava la col·laboració entre pimes franceses, italianes i suïsses del sector de l'obra pública, que sumant esforços podien adquirir el muscle financer i tècnic per licitar les grans obres públiques alpines, evitant que sempre guanyessin les grans empreses de fora del territori.

En aquesta àrea pirinenca, un esment a tres projectes. La Universitat d'Andorra, té l'oportunitat de liderar els estudis sobre la cooperació territorial a Europa. Coneixent al seu Rector, en Juli Minoves que ens acompanya en aquest debat, ho farà. Però no vol ni pot fer-ho de manera aïllada. Ha de treballar amb les altres universitats d'aquest espai.

L'hospital transfronterer de Cerdanya s'ha d'inscriure en un projecte més ampli de cooperació sanitària. Un projecte que ha d'integrar per suposat el sistema sanitari andorrà.

Finalment, en el terreny del patrimoni i del turisme, un dels projectes més atractius que conec és la candidatura a Patrimoni Mundial de la UNESCO de la Catedral de la Seu d'Urgell, del romànic de les Valls del Valira i del Castell de Foix. Una candidatura trinacional, d'un patrimoni d'un gran valor artístic, però d'una forta simbologia política, per la seva rellevància en el naixement del que avui és el Principat d'Andorra.

Acabo. Convé aprofitar els instruments jurídics que ofereix la Unió Europea per promoure la cooperació transfronterera, i en particular l'Agrupació Europea de Cooperació Territorial, per donar forma jurídica a aquest projecte. I també treure un benefici dels fons i programes que la UE posa a disposició dels actors territorials per materialitzar la seva cooperació. L'Acord d'Associació permet una participació plena, amb la mateixa fórmula que s'aplica en

l'Espai Econòmic Europeu, als països no UE. Hem de tenir en compte tres circumstàncies que permeten i urgeixen a treballar per incrementar la cooperació transfronterera, impulsant un espai de proximitat:

- El seu caràcter clau per implementar l'Acord d'Associació.
- Una reivindicació compartida per les institucions i els actors privats andorrans, catalans i occitans, que el veuen com generador de possibilitats i beneficis concrets dins el nou marc de relacions del Principat amb la Unió Europea.
- La percepció positiva que en té la Unió Europea, en especial la Comissió Europea, pel fet que considera que un espai d'aquestes característiques redunda en un benefici mutu, per a totes les parts.

Moltes gràcies per la seva atenció.

Andorra i la cooperació transfronterera

Hi ha quatre conceptes dels quals cal parlar i precisar en els seus matisos, quan es parla de la cooperació transfronterera i Andorra.

La frontera n'és el primer, que cal entendre com a espai de transició entre realitats diferents i no com a simple límit separador (Boira i Maiques, 2008).

La globalització, la cooperació i l'espai funcional són els altres tres conceptes. Dir que Andorra és un estat amb fronteres, com qualsevol altre estat i, per tant, aquestes tenen una repercussió en el país, és una obvietat.

Però dir que Andorra és sobretot i a més d'un estat amb les seves fronteres, un estat de frontera, ja no.

Per les seves reduïdes dimensions, per la seva dependència des de sempre de l'exterior i especialment per limitar tot ell amb més d'un estat. I, segurament per altres circumstàncies que, en aquest moment, se'ns escapen.

La relació transfronterera, doncs, no és només ni ha estat una circumstància sinó que ha estat i és un element fonamental o essencial per a Andorra.

I la frontera com a espai, que posa en relació dues o més parts diferents de territori, es pot plantejar en una relació de tancament i per tant d'aïllament o bé en una relació d'obertura i per tant de cooperació (Pol i Solé, 2008-2010).

L'aïllament, però, tots sabem que és contradictori amb la dependència històrica d'Andorra i per tant només s'ha donat en els casos de pandèmies o guerres. Fins i tot en aquests casos s'ha tancat només parcialment o temporalment, en disposar sempre d'una de les dues portes o fronteres oberta, com exigeix la necessitat de sortir.

La cooperació o l'entesa entre dues o més parts significa col·laborar en els interessos respectius, comuns o no, i no desentendre's, obstaculitzar o defugir una relació positiva de respecte que implica compartir, ajudar-se, auxiliar-se, socórrer-se, assistir-se, protegir-se, secundar-se, sostenir-se,

intercanviar, contribuir, participar en projectes d'interès mutu o per a alguna de les parts.

I aquesta posició, de col·laboració amb els estats o institucions polítiques veïnes, ha estat la tònica general en l'evolució natural d'Andorra, des dels temps antics fins a l'actualitat, acomodant-se a les circumstàncies canviants que s'han produït en el seu entorn.

Els principals moments de la història andorrana i els elements generadors de la identitat andorrana (la diferenciació i la complementarietat com a resposta a la petitesa i a la dependència de l'exterior) han estat fonamentats, constituïts i desenvolupats en relació clara, constant i gairebé exclusiva de les fronteres.

Així es desprèn de les Concòrdies dels homes lliures d'Andorra amb els Bisbes, de 1162 i 1176; dels Pariatges de 1278 i 1288 i la institució dels Coprínceps que se n'ha derivat; dels privilegis atorgats pels Coprínceps i pels Estats veïns; de la complementarietat de fet i de dret, quan ha estat possible, establerta pels andorrans amb l'entorn; fins i tot de la manera de ser, reflectida en l'expressió fer l'andorrà..., i els acords de 1866 amb Espanya i França.

Una frontera que avui ja no és només amb Espanya i França, estats amb els quals fa més de 500 anys que hi tenim relacions obertes, sinó que avui és també amb la Unió Europea i amb la qual tot just fa 35 anys que hi tenim relació fins ara amb acords puntuals com l'Acord Duaner de 1990, l'Acord de Cooperació del 2005 no desenvolupat i l'Acord Monetari del 2011, com a principals.

La disparitat però en les relacions amb la Unió Europea és enorme perquè, malgrat les fronteres ja hi han actualment 8 Europees dins d'Andorra.

La primera, legislativa per les relacions amb les institucions de la Unió Europea.

La segona, diplomàtica per les relacions individuals amb cadascun dels 27 Estats que formen la Unió Europea.

La tercera, de cooperació per ser part de la Comunitat de Treball dels Pirineus.

La quarta, econòmica pels lligams directes amb Catalunya i Occitània.

La cinquena, estratègica per la sintonia amb els altres microestats europeus.

La sisena, de complementarietat per les connexions amb els veïns pirinencs.

La setena, turística per la presència dels turistes i visitants, la major part europeus.

I la vuitena, social pels residents europeus a Andorra.

I poques Andorres ens trobem dins d'Europa, a nivell jurídic i global almenys. Una raó de més per a canviar la situació i signar un acord d'associació.

Enmig d'una Unió Europea en progressió, sense fronteres, tot i els seus alts i baixos, el control d'aquelles amb països tercers per l'augment de la immigració així com de certs delictes, posa de relleu que no n'hi ha prou amb la diferenciació per la via del tancament si no que cal, en un marc de decidida obertura econòmica, la complementarietat amb l'entorn per a cercar l'equilibri (Pol i Solé, 2017).

Cal doncs avui institucionalitzar la complementarietat de fet, que sempre ha existit a través de les fronteres, espanyola i francesa, per equilibrar i positivar les relacions d'Andorra amb el seu entorn actual, que ha esdevingut europeu, tot i la frontera de país tercer que cal conservar, per a preservar la identitat andorrana en un món globalitzat a l'escala mundial.

Andorra i la cooperació en la globalització

La globalització o mundialització és part d'un cicle natural que consisteix en períodes d'obertura i tancament que es succeeixen, augmentant a cada canvi la seva escala d'acció i que regeixen o compassen de manera fins i tot distinta i a l'ensem, el desenvolupament de les societats humanes, com hi ha els cicles naturals del dia i la nit, les estacions de l'any i molts altres com el naixement, creixement, reproducció i mort dels éssers vius, etc.

Entendre el funcionament d'aquest cicle a nivell del planeta és tan important com entendre els problemes que tenim plantejats com a civilització occidental (canvi climàtic, emigracions, guerres, catàstrofes naturals, desgovern mundial, corrupció, contaminació, no respecte dels drets humans, desnaturalització, digitalització del món, indiferència d'espècie, renúncia a l'espiritualitat...).

Es tracta de canvis de període necessaris per a poder resoldre els nous problemes que es plantegen a nivell dels col·lectius humans a la fi d'un període i que només es podran resoldre amb les eines que es trobaran en el marc del nou període.

Després de la Segona Guerra Mundial, al 1945, els Estats Units d'Amèrica, conscients del canvi en l'ordre mundial, van advertir a nivell polític als estats guanyadors i perdedors, del final del període de tancament dit colonitzador dominant al segle XIX.

I en les dècades dels anys 1950, 1960 i 1970 es varen independitzar moltes colònies arreu del món, especialment a l'Àfrica.

Cal ser conscient doncs que avui vivim en un període dominant d'obertura, anomenat globalització, la principal característica del qual és que les fronteres dels estats s'han obert, a nivell econòmic, per exigències d'un únic i lliure mercat, estès a tot el món i acceptat per la majoria de països en una interdependència mundial (Pol i Solé, 2025).

Assistim però al fet d'un tancament dels Estats més grans malgrat trobar-nos en un període d'obertura global.

Dit d'una altra manera, els estats grans estan practicant una globalització des d'una unilateralitat desequilibrant de fet, en voler ser ells sols més grans, formant blocs al seu entorn per a ser més forts que els seus adversaris, en una carrera per a la primacia mundial en lloc de fomentar un multilateralisme equilibrant.

Els problemes que té el món avui plantejats només es poden resoldre des de l'acció global i concertada i no des d'una posició individual o tancada dels estats (Pol i Solé, 1987).

L'Organització de les Nacions Unides (ONU) així com la Unió Europea (UE) són de les poques eines o organismes dissenyats i adaptats per a intervenir en el nou període d'obertura dit globalització i resoldre els problemes plantejats. Cal, però, que s'ajustin i s'adaptin suficientment als canvis haguts en els darrers 70 anys i responguin adequadament als reptes amb diagnòstics encertats.

A Andorra, amb la Constitució aprovada el 1993, també ens hem dotat d'una eina apta per afrontar aquest període de globalització a nivell polític.

L'impacte sobre el món financer andorrà el 2015 es va poder superar gràcies a l'acord monetari signat el 2011 entre Andorra i la UE.

Les eines per resoldre els problemes globals encara es desconeixen i s'han de descobrir en aquest nou sistema mentre en molts àmbits es respon actuant com si fóssim en el sistema anterior, tancat i conegut com a colonitzador.

La globalització econòmica descontrolada, campant lliurement i desbocada pel moment i sense regnes que la condueixin està posant en crisi i escac totes les estructures i els equilibris assolits en tots els àmbits en el segle precedent. Els processos de concentració i acceleració del creixement en uns pocs territoris i abandonament i malbaratament de la resta, obliguen a preparar-se per a poder encaixar en aquest nou període del cicle natural i trobar solució a tots els problemes plantejats en les diferents escales territorials fins assolir un encaix holístic de totes elles (Serratosa i Palet, 2008).

Els impactes de la globalització sobre el territori doncs només es poden reconduir augmentant el territori que hi fa front i elevar les especificitats de sempre de baix cap a dalt. Es a dir la unió fa la força i, en coherència a aquesta, hem de treballar amb els territoris veïns des de la complementarietat (Pol i Solé, 2007).

L'equilibri urbanístic davant la globalització igualment només es pot assolir augmentant l'escala d'acció de tal manera que cada intervenció tingui el seu encaix a les diferents escales que són presents en un territori (Pol i Solé, 2008).

Malgrat estar davant d'una contradicció entre el mercat i els principis bàsics de la globalització a nivell mundial per l'acció menada pels grans estats del món entre ells, no ho estem a nivell europeu ni a nivell estatal, nacional, regional, comunal on cada vegada els impactes de la globalització des de dalt seran cada dia més forts i hem de saber fer de la necessitat virtut.

Ja sigui per la necessitat de baix cap a dalt de continuar defensant la complementarietat tradicional andorrana amb els territoris veïns, autèntica especificitat històrica que ens ha sostingut durant mil anys i ens caracteritza i a fer valer davant la UE o bé ja sigui per donar resposta a la globalització que cada dia ens impactarà més fort perquè no formem part de les àrees metropolitanes de les principals ciutats dels grans estats com a territoris elegits per a concentrar acceleradament tots els recursos i riqueses possibles del món en concurrència mundial, ens cal cooperar i sumar recursos i potencialitats amb els veïns del nord i del sud per a poder-nos desenvolupar

de manera sostenible i en equilibri o complementarietat els uns amb els altres per a poder resistir millor els impactes de la globalització i poder-los transformar, encaixar i assimilar ordenadament.

Cooperar per necessitat des de la complementarietat.

O cooperar per a fer front als impactes de la globalització.

Els dos camins, el tradicional o del passat i l'actual o el de futur conflueixen i porten a la mateixa conclusió: la necessitat de cooperar.

L'esdevenidor d'Andorra continua passant per cooperar amb el seu entorn més que mai (Pol i Solé, 2010).

Andorra i la cooperació

La unió fa la força vol dir el nostre lema nacional, *Virtus Unita Fortior*, o de manera genèrica, la virtut unida és més forta.

Però en el cas andorrà no és només un eslògan teòric que aparegui en els símbols d'estat, si no que és una resposta inevitable i obligada davant el medi que ens ha acollit i sobre el que hem arrelat.

Per tant no és un lema per recordar algun cop l'any si no per fer-lo servir diàriament.

L'andorranitat està formada, des de les seves arrels, de cooperació a tots els nivells econòmic, social i polític, com no pot ser altrament en un entorn dur climatològicament, inhòspit orogràficament, marginal políticament i residual econòmicament, com és la part central est de l'alta muntanya pirinenca i concretament en un territori petit, de frontera, sense recursos propis i clarament dependent de l'exterior.

Una vegada més el fet ha passat davant del dret, però ordenadament a través del costum i la realitat s'ha imposat en una cooperació necessària des de la complementarietat ja fos quantitativa, ja fos qualitativa. Les dues les han activat els homes i les dones lliures d'Andorra segons la necessitat, tant en l'interior com amb l'exterior.

La base federal de l'estat andorrà n'és el millor testimoni, Casa, Veïnat, Quart, Comú, Consell General, Coprincipat, Organismes europeus o mundials, totes elles institucions plurals sorgides de la necessitat de cooperar a nivell individual, veïnal, local, comunal, parroquial, nacional i internacional.

La cooperació és un dels fonaments de l'andorranitat a través de la complementarietat per a poder superar la petitesa i la dependència dels uns amb els altres des d'una mirada d'igualtat, que dona la condició de ser lliures.

Continuem sent petits, això no ha canviat, en un món cada dia més gran. I per tant continuem necessitant de la cooperació.

I potser cert benestar i acumulació de recursos o riquesa produïts els darrers 75 anys a nivell individual i col·lectiu poden haver fet pensar a algú que ja no som tant dependents, o fins i tot que som autosuficients... però continuem sent dependents com a Estat i en la majoria de la població i molt més que abans, perquè la població ha crescut i les necessitats del país augmentat mentre el territori i els recursos propis són els mateixos i la dependència exterior s'ha incrementat quantitativament i qualitativament en els àmbits de sempre i en els nous. I per tant necessitem més que mai de la cooperació, tan interior com exterior.

I no n'hi ha prou en signar acords; l'Acord de Cooperació del 2005 no es va desenvolupar i amb la Covid-19 es va trobar a faltar. L'important és a més d'arribar-los a signar, de desenvolupar-los.

Perquè ens interessa als andorrans de cooperar amb el nostre entorn, o dit d'altra manera, fer progressar i que progressi el nostre entorn?

Primer, perquè progressar vol dir desenvolupar-se i desenvolupar vol dir promoure la naixença o creixença d'alguna cosa, fer canviar-la cap a un estat més perfecte i complex i això vol dir incorporar la capacitat d'oferir noves alternatives i oportunitats.

Per tant, que l'entorn sigui més ric i competent, segons els seus interessos, també afavoreix a tots els que es trobin al seu voltant.

I si ho fa de manera complementària encara molt millor.

Segon, perquè històricament ja hem estat complementaris i continuem sent complementaris, com s'ha dit.

Tercer, perquè en cada cooperació, lluny d'afeblir-se, la sobirania andorrana s'ha vist reforçada (Concòrdies, Pariatges, Privilegis, Acords...).

Quart, perquè des del 1993 les fronteres andorranes han assolit una nova categoria, la d'un estat reconegut internacionalment i per tant la diferenciació amb l'entorn s'ha consolidat i aquesta ha esdevingut màxima, i elimina qualsevol possibilitat de l'existència d'una competència, en ser les escales de comparació totalment diferents. I per tant la complementarietat històrica haguda i existent pren encara més força i es pot projectar a nivells molt més superiors que no pas abans.

Cinquè, perquè tenim similituds i qualitats territorials i humanes, recursos, problemàtiques i objectius comuns o compartits (Pol i Solé, 2022).

Sisè, perquè els processos de desenvolupament de les societats, com la vida de les persones, famílies, comunitats i societats estan subjectes a cicles i el moment ascendent que viu avui la societat andorrana tindrà el seu contrapunt descendent algun dia com bé la història ens recorda. I el paper de motor que Andorra té per al desenvolupament propi i del seu entorn el podrà assumir alguna altra part d'aquest, amb més possibilitats i potència si ja ha participat d'un desenvolupament compartit amb Andorra en el passat.

L'oportunitat històrica (que tenim des del 1993) de creació de noves complementarietats o nous marcs de cooperació amb la Unió Europea, a tots els seus diferents nivells, des de la qualitat que ens dona la condició de ser un estat reconegut internacionalment i particularment amb l'entorn pirinenc, que encari definitivament el model econòmic de país buscat des de fa anys, i que sigui avalada jurídicament per la Unió Europea, és excepcional. Sobretot si sabem aprofitar el marc que ofereix l'aprovació d'un Acord d'Associació amb la UE superant l'etapa dels acords puntuals i aïllats (Pol i Solé/Ganyet i Solé, 2018).

Andorra i un espai funcional amb l'entorn

Als conceptes ja exposats de la frontera, la globalització i la cooperació és obligat, si continuem dins dels raonaments exposats en tractar aquells, plantejar el de la generació d'un espai funcional al seu entorn. O dit altrament

l'articulació d'un territori o espai funcional que per la via de la complementarietat posi en comú recursos, infraestructures i projecte de desenvolupament compartit a nivell conjunt en diferents temes i escales (Corsetti, 2020).

Entre l'abandonament dels territoris des de baix per manca de massa crítica o bé des de dalt pels efectes de la globalització només hi ha una via possible per a poder ser sostenibles i assolir l'equilibri territorial i l'ordenació urbanística. Sumar amb els circumveïns (augmentar l'escala) i generar un nou espai funcional més gran que encaixi en les noves dinàmiques positives aportades per la globalització però també que pugui resistir els seus impactes negatius (Pol i Solé, 2020).

I això per a fer front d'un costat a la realitat o característiques pròpies de ser territoris marginals i d'alta muntanya, el desenvolupament dels quals sempre s'ha sostingut en una cooperació entre veïns, gestionada des de la complementarietat i, d'un altre costat, a la globalització davant la qual cal augmentar territori i apujar una escala de més en qualsevol intervenció si es vol assolir l'equilibri i la sostenibilitat. Semblantment al que fa temps ja es produeix a l'espai alpi (Pol i Solé, 2021).

La creació i desenvolupament d'un Espai Funcional Andorra-Pirineus (EFAP), o subàrea, dins l'Àrea Funcional de la Muntanya Est, una de les cinc àrees funcionals establertes pel POCTEFA de la Unió Europea per als anys 2021-2027, pot ser un nou marc de cooperació en la complementarietat institucionalitzada en la forma d'una Agrupació Europea de Cooperació Territorial (AECT), figura ja establerta i reconeguda per la Unió Europea per a la cooperació entre Estats de la Unió Europea o entre aquests i altres Estats tercers (Pol i Solé/Ganyet i Solé, 2021).

Perquè aquest organisme de cooperació transfronterera hauria d'emmarcar-se i justificar-se dins de l'Acord d'Associació entre Andorra i la Unió Europea?

Per vàries raons.

La primera, per donar-li el valor jurídic el més alt possible ja que el POCTEFA pot canviar fàcilment i les AECT tenen data de caducitat.

La segona, per no perdre més temps en iniciar la transformació del model econòmic existent i bastir les bases d'una nova constitució econòmica per a Andorra i per a la zona, aprofitant la potència del motor andorrà actual.

La tercera, per no perdre més diners pel retard en la posada en marxa de projectes de col·laboració amb la Unió Europea. Als 20 anys perduts amb

l'Acord de Cooperació no desenvolupat li calen ara afegir els anys que puguem tardar a tenir un Acord d'Associació signat per les parts. Als milions d'euros perduts en aquests 20 anys passats que haurien pogut arribar de la Unió Europea per invertir en aquesta zona en projectes transfronterers, ens hi cal afegir els milions d'euros pagats i que pagarà Andorra en els propers anys en infraestructures viàries, de protecció de riscos naturals o elèctriques, entre altres, a França i Espanya (Pol i Solé, 2019).

La quarta perquè ara és el millor moment de cara a la Unió Europea de demostrar que com a microestat volem participar, via un acord d'associació, del model de societat que planteja el projecte europeu davant la globalització, fent-nos corresponsables del desenvolupament equilibrat i sostenible de l'entorn pirinenc (Pol i Solé, 2023).

Mentre no entri en vigor l'Acord d'Associació aprovat per les parts, i per acabar, seria bo que es tiessin endavant tres accions.

Des de l'entorn seria bo que es posés en marxa una AECT, a partir d'almenys una institució d'Espanya i una altra de França, que convidarien a participar-hi a Andorra, podent ser aquestes institucions de qualsevol nivell, però estaria bé que d'entrada ja fossin les més escaients per iniciar el projecte i després poder-lo ampliar.

Des d'Andorra caldria iniciar el desenvolupament estratègic de l'Acord de Cooperació, vigent, en aquells aspectes que es puguin avançar i siguin compatibles amb l'Acord d'Associació en procés d'aprovació i que pot tardar uns anys i vagin en la direcció d'establir un espai funcional d'Andorra amb el seu entorn pirinenc (Pol i Solé, 2024).

I també des d'Andorra, seria bo que es creés una Fundació pro Espai Funcional Andorra-Pirineus que hauria de servir per avançar, amb caràcter temporal, en tots els temes implicats mentre no es posi en funcionament l'AECT o pròpiament l'Espai Funcional.

Els temes a plantejar i mirar d'aprofundir per part de la Fundació podrien ser: constitució i socis, justificació dels territoris formant part de l'EFAP en les seves diferents fases; definició dels àmbits de possible acció; constitució i governança de l'EFAP; elaboració d'estudis actuals de coneixement de la realitat dels territoris inclosos en l'EFAP; màsters i formacions universitàries per a l'acompanyament i gestió de l'EFAP; informació i estudis en el marc de la Comunitat de Treball dels

Pirineus (CTP); informació i estudis en el marc de les regions de Catalunya, Occitània i Andorra; informació i estudis en el marc dels estats de França, Espanya i Andorra; convocatòria d'ajuts a projectes de col·laboració transfronterera centrats en l'EFAP; proposta d'avantprojectes d'interès per a l'EFAP; relació de les infraestructures estratègiques dins de l'EFAP en cada àmbit possible d'acció; estudis d'impacte en els diferents sectors deguts al desenvolupament de l'EFAP; promoció dels mitjans de comunicació dins de l'EFAP; publicació d'estudis sobre l'EFAP; elaboració d'un llibre blanc de l'EFAP; promoció de l'EFAP...

Referències

Boira i Maiques, J.V. (2008). La perspectiva interregional a Europa i els territoris locals. Una nova visió per a un debat renovat. A: *L'organització del territori. Un repte per al segle XXI?*.(p.477-504). Jornades sobre l'Organització Territorial. Barcelona 7-9 de juny del 2006. Fundació Universitat Catalana d'Estiu/IEC/ Generalitat de Catalunya.

Corsetti, V. (2020). *Las áreas urbanas funcionales, soporte territorial para el desarrollo urbano sostenible*. Dirección general política regional y urbana. Comisión europea. Úbeda (Jaén).

Pol i Solé, A. (1987). Les problèmes de développement de la montagne et la législation andorrane. A: *Droit et ville n° 24 .Colloque Loi Montagne*. (p.129-145). Revue de l'Institut des Etudes Juridiques de l'Urbanisme et de la Construction. 6-7 octobre 1986 Toulouse Université des Sciences Sociales.

Pol i Solé, A. (2007). Andorra, una oportunitat per a l'articulació del Pirineu central. A: *Terceres Trobades Culturals Pirinenques. Models de Pirineu. S'hi pot viure a muntanya al segle XXI ?* (p. 107-119).21 d'octubre 2006 a Organyà. Societat Andorrana de Ciències et altri.

Pol i Solé, A. (2008). Els poders locals singulars, una oportunitat per a l'articulació del Pirineu: El cas d'Andorra. A: *IBIX Núm. 5, Annals 2006-2007. Els poders locals al Pirineu: política, societat i cultura*.(p-13-24). Centre d'Estudis Comarcals del Ripollès.

Pol i Solé, A. (2008-2010). El Pirineu, frontera o connexió ?. A: *IBIX Núm. 6, Annals 2008-2009.Els Pirineus: frontera i connexió ?*. (p.87-93). Centre d'Estudis Comarcals del Ripollès.

Pol i Solé, A. (2010). L'obertura territorial d'Andorra a Europa. A: *Llibre Blanc de les infraestructures de l'Euram Euroregió de l'arc mediterrani. Volum 3 Anàlisis acadèmiques de l'Euram*. (p.189–208). Institut Ignasi Villalonga d'economia i empresa-Tres i Quatre SL-Ajuntament de Barcelona.

Pol i Solé, A (2017). Nous equilibris per a territoris desequilibrats. A: *Recursos i territori: perspectiva històrica i nous equilibris*. (p.371–378). Actes del X Congrés de la CCEPC Manresa 21, 22 i 23 d'octubre de 2016. Coordinadora de Centres d'Estudis de Parla Catalana-Institut Ramon Muntaner-Centre d'Estudis del Bages.

Pol i Solé, A./Ganyet i Solé, J. (2018). El futur d'Andorra i el seu entorn pirinenc en la Unió Europea. A: *Andorra i l'acord d'Associació amb la Unió Europea. 30 Diada Andorrana-XLIX Universitat Catalana d'Estiu*. (p.127–136). 19 d'agost de 2017 Prada de Conflent. Societat Andorrana de Ciències.
DOI: 10.2436/15.8060.12.19.

Pol i Solé, A. (2019). Les infraestructures com a elements vertebradors i modernitzadors del territori: L'electrificació d'Andorra el 1929. A: *Actes Jornada d'estudi L'obra pública i els seus professionals (s.XVIII-XX) Biografies, projectes, impacte modernitzador*. (p. 95–109). Quadern d'Estudis Tossencs 16, Centre d'Estudis Tossencs–Coordinadora de Centres d'Estudis de Parla Catalana.

Pol i Solé, A. (2020). Abandonament o desequilibri territorial. A: *IBIX Núm. 11. Els pobles abandonats als Pirineus: causes i conseqüències*. (p.355–369). Centre d'Estudis Comarcals del Ripollès-Institut Ramon Muntaner.

Pol i Solé, A./Ganyet i Solé, J. (2020–2021). L'Àrea Econòmica Especial Andorra–Pirineus. A: *Dissetenes Trobades Culturals Pirinenques, Aliances Territorials Pirinenques*. (p.47–50). Andorra la Vella 28 de novembre de 2020, Societat Andorrana de Ciències et altri. DOI: 10.2436/15.8060.23.5

Pol i Solé, A. (2021). Reflexions sobre eficiència, poblament i ordenació territorial. A: *IBIX Núm. 12. Pobles abandonats i eficiència territorial*. (p.107–116). Centre d'Estudis Comarcals del Ripollès-Institut Ramon Muntaner.

Pol i Solé, A. (2022). Dinamitzar el Pirineu, avui. A: *Divuitenes Trobades Culturals Pirinenques, Accions dinamitzadores al Pirineu*. (p.103–106). Montanui 16 d'octubre del 2021, Societat Andorrana de Ciències.
DOI: 10.2436/15.8060.28.8.

Pol i Solé, A. (2023). L'Àrea Funcional com a resposta a la globalització, també. A: *35 Diada Andorrana- LIV Universitat Catalana d'Estiu. 20 d'agost del 2022. L'àrea funcional Andorra-Pirineus*. (p.179-185). Prada de Conflent. Societat Andorrana de Ciències. DOI: 10.2436/15.8060.32.29.

Pol i Solé, A. (2024). Infraestructures i comunicacions en el model globalitzador. A: *IBIX Núm. 13. Infraestructures i comunicacions al Pirineu*. (p.339-348). Centre d'Estudis Comarcals del Ripollès-Institut Ramon Muntaner

Pol i Solé, A. (2025). Un nou món globalitzat. A: *37a Diada Andorrana – 56a Universitat Catalana d'Estiu. 17 d'agost del 2024. La globalització i Andorra*. (p.207-210). Prada de Conflent. Societat Andorrana de Ciències. DOI: 10.2436/15.8060.37.31.

Serratosa i Palet, A. (2008). Camins de futur en l'organització del territori. A: *L'organització del territori. Un repte per al segle XXI?*. (p.561-577). Jornades sobre l'Organització Territorial. Barcelona 7-9 de juny del 2006. Fundació Universitat Catalana d'Estiu/IEC/Generalitat de Catalunya.

Juli Minoves i Triquell

En primer lloc voldria felicitar a l'ambaixada espanyola per aquesta iniciativa tan encertada i que hagi volgut comptar amb la Universitat d'Andorra, la Universitat pública del país, per a l'organització d'aquest acte. Considero que és molt rellevant ressaltar la importància que té i ha tingut al llarg de la història, per Andorra, la col·laboració transfronterera, tal com ha destacat la Ministra d'Afers Exteriors. Una mostra n'és la temàtica escollida per la Societat Andorrana de Ciències en la 35a diada andorrana a la Universitat Catalana d'Estiu de l'any 2023, titulada: *L'àrea funcional Andorra-Pirineus*. En aquest esdeveniment hi vaig ser convidat per presentar un treball titulat *De l'Acord de cooperació a l'acord d'associació: l'espai pirinenc, una oportunitat europea per a Andorra i els seus veïns* (Minoves i Triquell, 2023). En aquest treball destaco l'obertura de noves oportunitats en matèria de cooperació transfronterera que representa la signatura de l'Acord de cooperació entre Andorra i la Unió Europea, signat el 2004, fent especial menció a l'article 7 d'aquest acord que torno a citar aquí:

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 alpí. 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 (Proposta d'aprovació del 21-02-2005).

Aquest marc ha permès el desenvolupament de nombrosos projectes de cooperació transfronterers, començant pel programa Interreg Espanya França Andorra (POCTEFA), amb la Comunitat de Treball dels Pirineus (CTP) com a autoritat de gestió. També la Universitat d'Andorra, de la qual en soc rector, participa en un projecte europeu de cooperació transfronterera, LLL-Transversalis, en el marc del POCTEFA 2021-27, que és un altre exemple de com es poden aprofitar sinergies entre universitats i institucions públiques i privades del territori transfronterer.

Quan vaig ser ministre d'Afers Exteriors del Govern d'Andorra, amb la voluntat de donar un gir a la imatge que semblava que es tenia de l'economia andorrana des dels representants institucionals d'altres països, com si es tractés d'una economia aïllada amb certs privilegis en termes fiscals que la feien poc solidària amb el seu entorn, vaig encarregar un estudi científic rigorós que em permetés disposar d'informació objectiva que descrivís la realitat, que coneixia tant distant d'aquella percepció. Per aquest motiu vaig encarregar, l'any 2005, al doctor Antoni Calvó Armengol, un estudi de l'impacte que l'economia andorrana tenia en el territori del seu entorn (Calvó i Armengol, 2005). El doctor Calvó era un reconegut científic andorrà (guardonat amb el Young Economist Award per l'European Economic Association), que en aquell moment iniciava la seva carrera acadèmica com a professor d'economia a la Universitat Autònoma de Barcelona i ja disposava d'una extensa bibliografia de treballs publicats en revistes científiques internacionals de reconegut prestigi. Els resultats del seu treball, com també citava en la meua ponència presentada a la 35a Universitat Catalana d'Estiu, van demostrar com la intensa activitat econòmica local a Andorra sobreixia els seus límits territorials i provocava un impacte socioeconòmic a les regions veïnes, que Calvó va estimar, el 2005, en poc més de mil milions d'euros en la banda alta de la forquilla que proposava. Un clar exemple que la cooperació transfronterera és beneficiosa per totes les parts i que cal continuar treballant per generar marcs per enfortir les oportunitats que representen.

És per tant, de gran interès, tant per Andorra com per als territoris veïns, aconseguir potenciar aquesta cooperació transfronterera, i una eina per aconseguir-ho seria la definició d'un context com es va fer en el seu moment amb l'Espai Alpí (Alpine Space Program, s.d.). Amb el programa Espai Alpí Interreg es van finançar projectes de cooperació a través de les fronteres de set estats alpins (Àustria, Alemanya, França, Itàlia, Eslovènia, Suïssa i Liechtenstein), promovent la participació tant d'autoritats públiques nacionals, regionals i locals, com d'institucions d'ensenyament superior, empreses,

organitzacions i associacions, per al desenvolupament de solucions transnacionals per a reptes que contribueixen al desenvolupament sostenible dels Alps i que permeten apropar institucions i ciutadans. El mateix es podria promoure amb la definició d'un Espai pirinenc, com determina ja l'Acord de cooperació del 2004, anàleg a l'Espai Alpí, que vagi més enllà de les àrees funcionals. També ho va destacar així el professor Jean-Claude Berthélémy, de la Universitat de París la Sorbona, quan 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 Alpí aplicat per a 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 alpí. 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" (Berthélémy, 2005). Aquesta apreciació també és compartida pel professor Maresceau, director de l'Institut Europeu de la Universitat de Gant (Berthélémy, 2005).

Un altre exemple de sinèrgies entre institucions transfrontereres és la Xarxa Vives d'Universitats, de la qual forma part la Universitat d'Andorra i que constitueix una associació de 22 universitats dels diferents territoris de parla catalana (Andorra, Catalunya, Catalunya del Nord, Illes Balears, País Valencià i Sardenya), que té com a principal objectiu la creació d'un espai universitari que permeti coordinar projectes conjunts, tant de docència com de recerca, així com activitats culturals al voltant de la identitat i la llengua pròpia.

La possibilitat de signar l'acord d'Associació amb la Unió Europea, preveiem que podria significar, per a la Universitat d'Andorra, la possibilitat d'ampliar l'accés a altres programes de cooperació, a part del ja mencionat Interreg, més específics en l'àmbit de l'ensenyament superior i la recerca. Sigui amb la signatura d'aquest acord, o amb altres possibles fórmules de relació que es puguin establir entre Andorra i la UE, el que no hi ha cap dubte que cal potenciar és la definició d'un espai específic transfronterer en el qual es puguin establir projectes de cooperació que permetin aprofitar les sinèrgies que sorgeixen entre aquests territoris, fent especial èmfasi, com es va fer en l'Acord de cooperació del 2004, en les particularitats que caracteritzen Andorra: espai pirinenc i de muntanya, i potser fent èmfasi en la urbanitat d'Andorra, com a instrument innovador interregional i transfronterer al si de la Unió Europea.

A títol de reflexions finals m'agradaria destacar la importància de disposar de compendis de dades específiques sobre cooperació transfronterera que ens permetin fer estudis amb xifres reals i projeccions que possibilitin la planificació i la definició de línies futures d'actuació. Es tracta no només de recollir dades, sinó de llegir-les en clau transfronterera i per a fer-ho cal disposar d'aquests compendis, per a diferents tipus de dades, especialment:

- Dades econòmiques, que permetrien l'actualització de manera periòdica de l'estudi elaborat fa 20 anys pel professor Calvó (Calvó i Armengol, 2005).
- Dades humanes (persones residents a banda i banda de la frontera, professionals, persones que passen per les fronteres, etc.), que permetrien analitzar l'impacte a nivell demogràfic i social de la cooperació transfronterera, per a tots els territoris.
- Dades de comunicacions viàries, ferroviàries i aèries, tan necessàries per al desenvolupament i la major integració del territori transfronterer.

Amb aquest tipus d'informació es podrien fer estudis rigorosos que permetrien, entre altres, albirar les oportunitats del possible futur acord d'associació d'Andorra amb la Unió Europea, des d'una perspectiva transfronterera.

També considero de gran importància treballar en el foment del sentiment del que en anglès s'anomena *we-feeling* per part de tots els ciutadans que vivim al territori transfronterer que representa l'Espai pirinenc. El *we-feeling* es pot definir com el sentiment d'identitat col·lectiva, de pertinença a una comunitat amb un propòsit comú, que es pot assolir si es coopera i es treballa conjuntament. Qualsevol canvi social requereix temps i fer palesa la importància de pensar en clau transfronterera en benefici de tots no és una feina fàcil. Cal començar a treballar-hi quan abans millor i una bona eina per a fer-ho, és a través del rol de dinamització social de les escoles. L'educació dels futurs ciutadans, així com la conscienciació dels aspectes socials rellevants està a les seves mans. És per aquest motiu que encoratjo que s'estengui el potencial que representa la cooperació transfronterera també a les escoles, mitjançant, per exemple, l'establiment d'acords de cooperació amb altres escoles del territori transfronterer, el desenvolupament de projectes que fomentin coneixement de la seva cultura i els lligams que ens uneixen a aquests territoris, l'organització de viatges culturals a aquests indrets, etc.

També considero de gran importància treballar en el foment del sentiment del que en anglès s'anomena *we-feeling* per part de tots els ciutadans que vivim al territori transfronterer que representa l'Espai pirinenc. El *we-feeling* es pot definir com el sentiment d'identitat col·lectiva, de pertinença a una comunitat amb un propòsit comú, que es pot assolir si es coopera i es treballa conjuntament. Qualsevol canvi social requereix temps i fer palesa la importància de pensar en clau transfronterera en benefici de tots no és una feina fàcil. Cal començar a treballar-hi quan abans millor i una bona eina per a fer-ho, és a través del rol de dinamització social de les escoles. L'educació dels futurs ciutadans, així com la conscienciació dels aspectes socials rellevants està a les seves mans. És per aquest motiu que encoratjo que s'estengui el potencial que representa la cooperació transfronterera també a les escoles, mitjançant, per exemple, l'establiment d'acords de cooperació amb altres escoles del territori transfronterer, el desenvolupament de projectes que fomentin coneixement de la seva cultura i els lligams que ens uneixen a aquests territoris, l'organització de viatges culturals a aquests indrets, etc.

El *we-feeling* també ha d'impregnar la cultura d'institucions públiques i privades, que percebin el potencial que representa el treball conjunt amb les institucions veïnes, i que poc a poc, aquest sentiment s'estengui també a tots els ciutadans.

Des de la Universitat d'Andorra es vol potenciar el debat i la recerca en tots els aspectes relacionats amb les relacions d'Andorra amb l'exterior i el seu impacte en l'economia andorrana i les dels països i territoris veïns, especialment els que constitueixen la zona transfronterera, així com el marc europeu, i és per aquest motiu que s'ha creat recentment l'Observatori Interdisciplinari d'Història, Ciència Política, Relacions Internacionals i Unió Europea. L'acte d'avui constitueix un espai de debat que pot contribuir a donar més informació rellevant a l'hora d'analitzar les relacions transfrontereres de l'espai pirinenc i és per aquest motiu que la Universitat vol contribuir-hi amb una publicació de les intervencions que avui farem els ponents d'aquesta taula i els representants institucionals que ens han precedit, l'Excel·lentíssim Senyor ambaixador d'Espanya a Andorra, Carles Pérez-Desoy i Fages i la Molt Il·lustre Senyora ministra d'Afers Exteriors, Imma Tor, que han definit de manera clara el marc d'aquest esdeveniment. Aquesta taula rodona constitueix un espai de diàleg i intercanvi de perspectives sobre una temàtica d'interès públic i el fet de fer-ne una publicació permet ampliar el seu impacte i garantir la difusió del coneixement generat, complint amb un dels papers de la Universitat pública del nostre país: la documentació del valor i la transferència a la societat.

Disposar d'aquesta publicació representa un recurs durador, que té el potencial d'inspirar accions, informar decisions i donar eines per afrontar reptes complexos de la societat actual.

Referències

Alpine Space Programme. (s. d.). *What is the Interreg Alpine Space programme?* Recuperat 8 març 2025, de <https://www.alpine-space.eu/about-us/what-is-the-interreg-alpine-space-programme/>

Berthélémy, J. C. (2005). Informe sobre el projecte de l'Acord de cooperació entre la Comunitat Europea i Andorra. A *Els acords polítics amb Europa 2001-2005* (p. 56). Centre de Recerca d'Afers Exteriors (CRAE) del Govern d'Andorra.

Calvó i Armengol, A. (2005). Una aproximació a la balança de fets i pagaments del principat d'Andorra. A V. Pou, A. Calvó Armengol i M. Pallarés (Coord.), *La balança de fets i pagaments del Principat d'Andorra. Una aproximació als mecanismes d'equilibri amb l'exterior de l'economia andorrana* (p. 64). Centre de Recerca d'Afers Exteriors (CRAE) del Govern d'Andorra.

Maresceau, M. (2005). Informe sobre el projecte de l'Acord de cooperació entre la Comunitat Europea i Andorra. Dins *Els acords polítics amb Europa 2001-2005* (p. 50). Centre de Recerca d'Afers Exteriors (CRAE) del Govern d'Andorra.

Minoves i Triquell, J. (2023). De l'Acord de cooperació a l'acord d'associació: l'espai pirinenc, una oportunitat europea per a Andorra i els seus veïns. A *L'àrea funcional Andorra-Pirineus. 35a Diada Andorrana. 54a Universitat Catalana d'Estiu* (p. 171-177). Societat Andorrana de Ciències.
DOI: 10.2436/15.8060.32.28

Proposta d'aprovació del 21-2-2005 de la ratificació de l'Acord de cooperació entre el principat d'Andorra i la Comunitat Europea. *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*, any. 17, núm. 25, de 23 de març de 2005, p. 1002-1003.

Epíleg de Rafael Giménez Capdevila

DE L'ESPAI TRANSFRONTERER A LA COOPERACIÓ

"El recorregut en tren, que podria ser un autèntic calvari per a la Manela que ja només desitja ser a Andorra i començar de debò la seva vida de família en casa pròpia, esdevé, inesperadament, un autèntic plaer. Els viatgers que comparteixen banqueta amb ella són gent de pagès, la gran majoria gent de Cerdanya i, qui més qui menys amb relacions hagudes o per haver amb les valls andorranes. Ben aviat és com si tots plegats fossin sinó parents sortits d'una mateixa casa, sí, almenys, veïns o coneguts, tot gent molt propera."

Josep Enric Dallerès (2007): *Frontera endins*.
Andorra la Vella: Anm, p. 189

Per cloure aquesta publicació, l'ambaixador Carles Pérez-Desoy i Fages em proposà d'escriure un text a mode d'epíleg, que he orientat cap a una reflexió sobre el significat de la frontera, dels espais transfronterers, de la cooperació transfronterera i de les eines per facilitar-la.

Es tracta d'una reflexió inspirada en diverses fonts acadèmiques, sobretot procedents de la Geografia, així com de l'experiència professional acumulada en aquest àmbit des de l'Acció Exterior de la Generalitat de Catalunya. La mirada està posada en l'espai pirinenc que s'estén des del coll de la Perxa fins a la Garona.

Frontera

Una frontera és un objecte geogràfic o, altrament dit, un operador espacial. Es tracta d'un element estructurant de l'espai polític, que mostra el límit territorial de la sobirania dels estats. L'anàlisi de la geògrafa i investigadora del CNRS a Estrasburg Christiane Arbaret-Schulz (2008, p. 411) rebla el clau a partir de la dualitat xarxa-frontera: "la xarxa crea artificialment proximitat allà on hi ha distància", mentre que "la frontera crea artificialment distància allà on hi ha proximitat". Ara bé, l'ambivalència de les fronteres és manifesta,

perquè són llocs de separació o fractura ensems que d'intercanvi i contacte. Així ho constata l'investigador del Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER), el també geògraf Frédéric Durand (2014, p. 68), perquè permeten el control dels fluxos i exerceixen de dispositius de distanciació.

A aquesta paradoxa s'afegeix que les fronteres són creacions humanes, per tant objectes contingents, processos continus de producció i reproducció socio-espacials a diverses escales, ens recorda el geògraf Juan Manuel Trillo Santamaría (2012, p. 1312). Perquè l'espai està sotmès a l'evolució que marquen els grups socials dominants, que tenen en les fronteres i les xarxes els instruments d'apropiació espacial rellevants. Per això es produeixen sovint processos de desfronterització i refronterització [*debordering i rebordering*] dues dinàmiques certament oposades però simultànies. L'una impulsa l'obertura i l'intercanvi, mentre l'altra accentua el control, la protecció i la diferenciació dels territoris. Els geògrafs David Giband i Joan Vicente Rufí (2018, p. 425) assenyalen que ambdues comporten canvis en les funcions i materialitzacions de les fronteres. La Unió Europea és actualment un potent actor d'aquest fenomen, rebaixant la funció barrera de les fronteres internes, però augmentant-ne la de les externes.

Les fronteres influeixen en les representacions i pràctiques espacials perquè són marcadors territorials i identitaris. Són un dels llocs d'afirmació del poder polític. En el món desterritorialitzat del neoliberalisme i la globalització, la frontera té encara un valor jurídic: fixa el perímetre d'exercici de la sobirania, és un marcador simbòlic d'identitat política i crea un dins i un fora, recorda el geògraf i diplomàtic francès Michel Foucher. També contribueix a definir unes delimitacions mentals sobre el territori, sosté la historiadora nord-catalana i andorrana d'adopció Martina Camiade Boyer (2019, p. 8). Ara bé, la geògrafa Anne-Laure Amilhat Szary (2020, p. 14) s'encarrega de fer avinent que la tríada frontera-territori-sobirania actualment ha deixat de funcionar, com demostra la creixent extraterritorialitat dels fenòmens geopolítics. En tot cas, la frontera segueix sent font de diferències que poden representar tant obstacles com oportunitats. Pot ser un recurs o un entrebanc (Foucher, 2020, p. 228).

Els estudis sobre fronteres, coneguts en anglès com a *Border Studies*, s'han desenvolupat en les darreres dècades com a punt de trobada de les ciències socials. Les aportacions provinents de diverses disciplines permeten conèixer les pràctiques i les transformacions induïdes per les fronteres. El *Journal of Borderlands Studies*, entre d'altres revistes científiques, publica

articles d'arreu del món i permet fer-se una idea sobre l'abast d'aquest tipus d'estudis.

Espais transfronterers

Abans d'abordar els espais transfronterers, convé apuntar la diferència entre territori i espai. La paraula "territori", precisa el geògraf Grégory Hamez (2020, p. 46), invoca la idea d'una governança comuna, mentre que "espai" es refereix a una part de la superfície terrestre fent abstracció de la seva institucionalització. Les fronteres generen territoris fronterers i aquests, espais transfronterers (Durand, 2014, p. 88-89). Es tracta d'una categoria espacial híbrida, on entren en joc diversos sistemes de pertinença i d'organització (Hamez, 2020, p. 45).

Per copsar-ho del tot s'han de substituir les concepcions territorialistes de l'espai per visions postestructurals, on dominen les xarxes heterogènies i complexes de relacions amb límits difusos (*fuzzy boundaries*). El geògraf Thomas Perrin (2022, p. 51) apel·la a la noció de *soft-space* per entendre els territoris de projecte, entre els quals els transfronterers. La politòloga Anaïs Marin (2014, p. 120) assenyala que al costat de la geografia institucional hi ha un espai viscut, també en podem dir funcional, que la reterritorialitza més enllà de les fronteres geopolítiques tradicionals. L'espai transfronterer, amb un contorn vague, permet que certs actors estableixin estratègies d'apropament travessant la frontera, amb motivacions diverses basades en reptes comuns, com ara culturals, socioeconòmics, ambientals, etc. (Hamez, 2020, p. 47). Quan s'intensifiquen les relacions, més que un "espai de veïnatge", es pot formar un *bassin de vie transfrontalier*, una conca transfronterera de vida quotidiana (Durand, 2014, p. 61).

El geògraf aragonès Antonio Jesús Gorría Ipas (1995, p. 91-92) explica que fins al segle XIX les relacions d'abast local a la zona pirinenca eren poc conflictives i es guiaven per tractats, acords i *faceries*, entre uns territoris força homogenis des del punt de vista humà i socioeconòmic. En canvi, a partir dels tractats de fronteres entre els estats, la complexitat de les relacions augmenta i abasta cada cop més àmbits: contraban, protecció civil, aigües, ramaderia, medi ambient, etc. Així, si anteriorment es donaven relacions transfrontereres a totes les valls limítrofes a fi de complementar-ne els recursos, més endavant es concentren només a les valls comunicades per carretera. D'un model de funcionament integrat de tot l'espai transfronterer

s'evoluciona cap a un altre, on els protagonistes de les relacions transfrontereres són sobretot els nuclis urbans. Per això, als estudis que sobre la frontera pirinenca es van realitzar per part de les administracions espanyola i francesa a mitjan de la dècada de 1980, liderats pel Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU) espanyol i la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) francesa, s'identifiquen al llarg de més de 400 km d'eix pirinenc només dotze zones frontereres, incloses les dels extrems litorals. Una d'aquestes, la vuitena en el sentit Oest-Est, es denomina Montferrer/ La Seu/Andorra, que compta amb un únic pas fronterer viari (Gorría Ipas, 1995, p. 95-96).

El repte, doncs, és aconseguir de nou la permeabilitat de la frontera. Com escriu el filòsof Michael Walzer (2023 [2019/1994], p. 132), "que hi hagi una ratlla divisòria en el mapa polític o social no fa pas que es creïn subjectes particulars a cada banda; hi ha sempre ratlles transversals." Aquestes "ratlles transversals" són les que travessen fronteres, les que permeten la cooperació més enllà dels límits que arbitràriament s'han establert per delimitar les jurisdiccions sobre el territori. Amb la intensificació de les relacions de tot ordre –socials, econòmiques, institucionals, etc.– es podrà superar la fragmentació territorial creada per les fronteres.

Cooperació transfronterera

El motor que permet intensificar les relacions a través de les fronteres i superar el mer espai de veïnatge és la cooperació transfronterera. Aquest concepte abasta les accions conjuntes concertades que duen a terme actors locals a banda i banda de la delimitació entre estats (Perrin i Hamez, 2020, p. 227). Adquirir personalitat jurídica amb el conveni-marc impulsat pel Consell d'Europa adoptat el 1980 a Madrid. Ara bé, d'acord amb el model teòric proposat per Emmanuel Brunet-Jailly, polítòleg i membre de l'Association of Borderland Studies, citat per Perrin i Hamez (2020, p. 228), cal considerar almenys quatre aspectes en l'anàlisi de la cooperació transfronterera. En primer lloc el context econòmic, és a dir el diferencial que provoca els fluxos comercials transfronterers, que en el cas andorrà és prou rellevant. El segon té a veure amb el sistema de governança multinivell, que no sol ser coincident en diferents estats i que comporta l'augment de la complexitat de l'actuació institucional. El tercer és el cultural, particularment la situació lingüística, que en el cas que ens ocupa no constitueix un obstacle. El quart dels factors és el context sociopolític, que divergeix d'un costat a l'altre de la frontera estatal. Els

agents territorials han de tenir en compte aquests elements a l'hora d'impulsar les seves estratègies de cooperació transfronterera.

La cooperació transfronterera suposa, a més, uns reptes que Perrin i Hamez (2020, p. 233) condensen en tres blocs. El primer incideix en el pes dominant de les fronteres estatals en l'ordenació del territori i en les decisions estratègiques, que dificulta la visió d'objectius transfronterers. El segon al·ludeix a les inèrcies administratives i jurídiques dels estats, que impliquen esforços extraordinaris, fins i tot remar contra corrent, per dur endavant les actuacions (l'Hospital de Cerdanya ho pateix en primera línia). El tercer fa referència al decalatge entre la pràctica individual transfronterera (per treball, comerç, estudis...) facilitada pel tractat de Schengen de lliure circulació, que crea un espai viscut, i les lògiques dels actors institucionals.

Atès que la cooperació transfronterera contribueix al procés d'integració europea, com recorden les denominacions de manta estructures creades al seu escalf integrant el prefix "euro": euroregió, eurodistricte, eurometròpoli, eurociutat... (Trillo Santamaría, Amado, Paül, 2025, p. 392), per al cas andorrà se n'haurà de modular la intensitat segons quin sigui l'escenari de la relació entre el Principat d'Andorra i la Unió Europea en cada moment.

Les eines amb què s'ha dotat la UE per afavorir la cooperació transfronterera han consistit inicialment en estímuls financers, per incitar els actors locals a banda i banda de les fronteres a impulsar projectes conjunts. Els programes Interreg, finançats amb el Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER), canalitzen des del 1989 uns recursos gens negligibles cap a projectes transfronterers. Des del 2007, alguns agents andorrans se'n beneficien al formar part de projectes amb socis espanyols i francesos, tot i no rebre subvencions directes de la UE.

Com se sap, els diners no fan la felicitat, però hi ajuden. La institucionalització el 2006 de la figura jurídica de l'Agrupació Europea de Cooperació Territorial (AECT) suposa un altre pas decisiu en l'impuls de la cooperació transfronterera, perquè permet dotar de personalitat jurídica les associacions d'ens territorials, facilitant així l'accés als finançaments europeus i l'operativa en contextos transfronterers.

Al març del 2025, després d'unes quantes anades i tornades entre les seves tres instàncies decisòries, la UE ha aprovat el Reglament "BRIDGEforEU", un nou Instrument de Desenvolupament i Creixement de les Regions Frontereres

de la UE. L'objectiu és facilitar solucions transfrontereres als obstacles administratius i legals que, com s'ha dit, afecten negativament la cooperació. D'antuvi no s'aplicarà als països tercers, però si l'experiència funciona pot ser un bon precedent per a Andorra.

La cooperació transfronterera, doncs, avança i es dota d'instruments més sofisticats per fer front a la creixent complexitat de les relacions transfrontereres. Aquestes, d'acord amb l'anàlisi presentat pels geògrafs Antoni Durà Guimerà i Xavier Oliveras González (2008, p. 66), es concentren en tres àmbits principals: mobilitat i infraestructures de transport; desenvolupament d'activitats econòmiques; i cultura i turisme.

Així es construeix un nou paradigma per a la gestió del territori, que evoluciona de la cooperació transfronterera a la cooperació territorial (Paül Carril *et al.*, 2017, p. 620), on guanyen protagonisme conceptes nous com ara governança cooperativa i "coopetició" (de cooperació i competició) (Perrin, 2022, p. 222).

Conclusió

L'espai pirinenc que s'estén des del coll de la Perxa fins a la Garona es caracteritza, a banda i banda de les fronteres estatals que el segueixen longitudinalment, per la seva condició perifèrica dins dels respectius estats. Tanmateix, en aquest espai es troba Andorra, un nucli demogràficament i econòmicament potent que és un estat amb tots els seus atributs moderns, inclosa la frontera.

L'ambivalència de la frontera, lloc de pas i de tancament, ofereix tant obstacles com oportunitats en múltiples espais transfronterers superposats (Giband i Vicente Rufí, 2018, p. 425), a escales diverses que obeeixen a lògiques globals, estatals, regionals, locals, sovint contradictòries (Amilhat Szary, 2016). La cooperació i la rivalitat no s'exclouen i apareixen noves dinàmiques territorials. Unes posen èmfasi en aspectes funcionals, altres en institucionals o fins i tot en socials i simbòlics.

Als darrers 30 anys s'han creat diverses eines per a la realització de projectes transfronterers, com els fons Interreg de la Unió Europea i la figura jurídica de l'AECT, però no n'hi ha prou per a bastir una cooperació territorial sincera i eficaç. Cal d'antuvi una ferma voluntat política, més enllà d'objectius conjunturals i a curt termini. Superar, o almenys apaivagar, els obstacles associats a l'existència de la frontera requereix aquesta mirada llarga. Construir espais amb contorns diversos, font d'oportunitats diferenciades, encara més.

En l'espai que ens ocupa la cooperació transfronterera s'ha intensificat durant les 4 dècades que han transcorregut des que el Consell d'Europa va impulsar la creació de la Comunitat de Treball dels Pirineus el 1983. Andorra, Catalunya i la Regió d'Occitània, aleshores Midi-Pyrénées, hi formaren part des del primer moment. En aquest temps la cooperació transfronterera ha esdevingut un àmbit normal de relació en diverses escales territorials. Certament contribueix a la integració europea, perquè redueix el pes de les fronteres estatals en diversos aspectes de la vida dels territoris fronterers. La intensificació de la cooperació de veïnatge comporta beneficis comuns que tots els actors implicats valoren positivament, malgrat algunes queixes sobre l'excés de burocràcia.

Quin és el següent pas? Cap a on ha de portar l'aprofundiment d'aquesta cooperació? Sens dubte cap a noves oportunitats, en què els agents d'aquests territoris prenguin la iniciativa per a orientar les dinàmiques territorials cap a resultats beneficiosos per a llur ciutadania. Aplicar en aquest espai una governança cooperativa en un context de "coopetició", com suggereix Thomas Perrin, sembla ara una estratègia encertada per compartir profits i apaivagar conflictes.

Referències

Amilhat Szary, A.-L. (2016). Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui ? *geopolitique.net*. 29/06/2016.

Amilhat Szary, A.-L. (2020). *Géopolitique des frontières. Découper la terre, imposer une vision du monde*. Paris: Le Cavalier Bleu.

Arbaret-Schulz, C. (2008). La question du continu et du discontinu à l'épreuve de la dimension technique des sociétés. Dans A. Frédéric, A. Génin, *Continu et discontinu dans l'espace géographique*. Tours: Presses universitaires François-Rabelais, p. 409-416.

Beyer, A. (2020). Les réseaux de transport au risque de la frontière. Dans A.-L. Amilhat Szary, G. Hamez, *Frontières*. Malakoff: Armand Colin, p. 314-321.

Camiade Boyer, M. (2019). *Practicar la cooperació transfronterera, pensar la frontera*. Barcelona: Institut d'Estudis Catalans.

Durà Guimerà, A., Oliveras González, X. (2008). La cooperación territorial en el Arco Mediterráneo. *Eixo Atlántico. Revista da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal*, nº 13, p. 55-78.

Durand, F. (2014). L'approche pluridisciplinaire des espaces de voisinages transfrontaliers – le point de vue des géographes. Dans B. Wassenberg, *L'approche pluridisciplinaire de la coopération transfrontalière. Les jalons pour un travail de recherche interdisciplinaire*. Paris: L'Harmattan, p. 62-91.

Foucher, M. (2020). Les frontières. *Documentation photographique. Géographie* (2020/1).

Giband, D., Vicente Rufi, J. (2018). Los espacios transfronterizos europeos: ¿un objeto geográfico de difícil definición? Una aproximación desde la perspectiva de los soft spaces. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, núm. 64/3, p. 421-441.

Gorría Ipas, A. (1995). *El Pirineo como espacio frontera*. Zaragoza: Gobierno de Aragón.

Hamez, G. (2020). La région transfrontalière. Dans A.-L. Amilhat Szary, G. Hamez, *Frontières*. Malakoff: Armand Colin, p. 45-53.

Marin, A. (2014). Gouvernance et géopolitique des espaces de voisinage. Dans B. Wassenberg, *L'approche pluridisciplinaire de la coopération transfrontalière. Les jalons pour un travail de recherche interdisciplinaire*. Paris: L'Harmattan, p. 108-121.

Paül Carril, V., Castañer Vivas, M., Trillo Santamaría, J., Martín-Uceda, J., Vicente Rufi, J. (2017). La participación española en la cooperación transfronteriza y territorial europea. En J. Farinós Dasi, J. Olcina Cantos, *Geografía Regional de España. Espacio y comunidades. Bases para una regionalización renovada del territorio español*. València: Tirant Humanidades, p. 619-677.

Perrin, T. (2022). *La région au XXIe siècle. Perspectives de France et d'Europe*. Bruxelles: Peter Lang.

Perrin, T., Hamez, G. (2020). Coopérer à la frontière: formes et paradoxes. Dans A.-L. Amilhat Szary, G. Hamez, *Frontières*. Malakoff: Armand Colin, p. 227-235.

Trillo Santamaría, J. (2012). Aportaciones recientes al estudio geográfico de las fronteras: reflexiones en torno a la Península Ibérica. En *XIII Coloquio Ibérico de Geografía*. Santiago de Compostela: AGE, Universidade de Santiago de Compostela, p. 1310-1322.

Trillo Santamaría, J., Amado, A., Paül, V. (2025). La Eurociudad Vasca: una iniciativa pionera de cooperación interurbana transfronteriza en punto muerto. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, núm. 71/2, p. 387-410.

Walzer, M. (2023 [2019/1994]). *Prim i gruixut. Argumentació moral adreçada a propis i a estranys*. La Bisbal d'Empordà: Sidillà.

Recull fotogràfic









Conferència de Ladislau Baró Solà en el marc de la inauguració del curs acadèmic del Centre de La Seu d'Urgell de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

És la política un joc de suma zero?

Lliçons de les ciències socials per al Pirineu i Andorra

Quan la UNED em va proposar de fer aquesta conferència, tenia clar que volia parlar de l'aplicació de les ciències socials –potser més especialment de la ciència política– a casos concrets; i, a poder ser, trobar alguna utilitat d'aquesta aplicació als reptes que té plantejats el Pirineu, i especialment la zona que comparteixen Andorra i l'Alt Urgell. Volia parlar del repte del creixement sostenible, de la recerca d'un equilibri territorial, dels incentius a cooperar en aquest àmbit transnacional, dels escenaris que es dibuixen amb la progressiva obertura i homologació d'Andorra cap al mercat interior europeu i de com hem de saber trobar instruments que converteixin aquest procés en un benefici compartit.

Cooperar per generar un benefici compartit; aquest és l'ideal que hem de cercar. Per això vaig triar la pregunta “És la política un joc de suma zero?” Ens aboca la política –també la política internacional i transfronterera– a un joc de suma zero? On allò que un guanya un altre ho perd? I si no és un joc de suma zero, és possible la cooperació de tal manera que tots hi guanyem, que es produeixi un escenari de win-win?

Bé, a aquestes preguntes, la ciència política fa anys que intenta donar-hi resposta; i hi ha teoritzacions i solucions pràctiques que, en alguns casos, són força reeixides. Qüestions com el creixement sostenible i l'equilibri territorial són problemes gairebé paradigmàtics per a les ciències socials.

Però és que, a més, apel·len de forma directa a la realitat que vivim dia a dia a Andorra i a les comarques del Pirineu català.

A l'hora d'analitzar els diferents territoris que conformen aquesta àrea geogràfica podríem dir -d'entrada- que Andorra, pel que fa a les variables vinculades al creixement, ha patit una transformació molt accentuada al llarg de les últimes dècades, mentre que les comarques del Pirineu català s'han mantingut més estables.

Si agafem la demografia com un paràmetre vàlid per mesurar el dinamisme d'un territori, haurem de remarcar que l'Alt Urgell presenta una estabilitat notable: La comarca va assolir el seu màxim històric de població (poc més de 28.000 habitants) a la segona meitat del segle XIX i va patir una davallada no dramàtica, però sí significativa, els últims anys del segle com a conseqüència de la fil·loxera.

Ara bé, amb l'arribada del segle XX la comarca es va saber reconvertir, passant de ser eminentment agrícola a ser eminentment ramadera, i d'aleshores ençà la població s'ha mantingut estable, oscil·lant entre un mínim de 19.000 habitants i un màxim de 22.000.

El que ja no ha estat tan estable és com s'ha distribuït geogràficament aquesta població. Durant la segona meitat del segle XX la comarca va viure un fenomen de concentració de població a la Seu d'Urgell, que en acabar la Guerra Civil espanyola tenia 4.500 habitants i avui dia frega pràcticament els 13.000.

La població andorrana, per la seva banda, va créixer de manera molt intensa durant la segona meitat del segle XX, passant de poc més de 6.000 habitants el 1950 a més de 65.000 l'any 2000. Aquest creixement es va allargar durant la primera dècada del segle XXI fins a la crisi financera desencadenada a partir dels anys 2007 i 2008. Per primera vegada en més de sis dècades, la població -seguint la tendència de l'economia- va anar disminuint fins a tocar fons el 2012: Dels gairebé 80.000 habitants previs a la crisi financera i econòmica, el Principat va assolir un mínim el 2012 de 69.758 habitants.

Des d'aleshores i fins avui, al llarg de 13 anys, la població ha tornat a créixer, un any darrere un altre, fins i tot durant el 2020 -any marcat per la recessió econòmica lligada a la pandèmia de la Covid-19-; i el 2024 Andorra va tancar l'any amb una població estable de 87.097 habitants. Els anys posteriors a la pandèmia han estat especialment intensos des d'un punt de vista demogràfic: De 77.500 habitants el 2019 a més de 87.000 el 2024, amb la particularitat que aquest creixement no s'ha fonamentat en el creixement vegetatiu sinó en la immigració.

Evidentment, aquest creixement ha tingut un rerefons econòmic: El PIB andorrà era de 2.482 milions d'euros el 2012 i va ser de 3.732 milions d'euros el 2024. Cal admetre que Andorra va superar amb èxit els desafiaments vinculats a la crisi financera del 2007-2008 i va adaptar-se al canvi de paradigma derivat dels nous criteris en relació a la cooperació fiscal internacional, a la desaparició del secret bancari i a l'enduriment accelerat de la normativa financera.

El 2012 la crisi econòmica va tocar fons i Andorra va obrir la seva economia de forma generalitzada a l'entrada de capital estranger. Això s'ha traduït en la implantació a Andorra de noves empreses i de nous residents internacionals, fet que ha impulsat la inversió i el consum.

El que al responsable o l'analista polític de fa 15 anys li hagués costat més d'imaginar és que Andorra passaria en tan poc temps de patir el mal de la recessió a estar afectada del mal del creixement: L'economia creix a un ritme tal i en una direcció determinada que fa que les empreses no trobin prou treballadors per cobrir totes les necessitats de personal, que l'augment dels salaris -que des de fa anys han crescut sistemàticament per sobre de la inflació- no sigui suficient per trobar un habitatge de lloguer a un preu assequible, que la necessitat de més habitatge i l'arribada de nous capitals disposats a invertir en l'immobiliari estan fent que el desenvolupament urbanístic creixi a un ritme accelerat... i tot plegat posa una pressió cada vegada més notable sobre el medi ambient, les infraestructures i els serveis públics del país.

Una pressió que, de retruc, també pateix l'Alt Urgell. És cert que el dinamisme econòmic d'Andorra té uns efectes positius sobre la comarca: La Seu concentra, ella sola, més del 17% de la població de l'Alt Pirineu i Aran i aquesta concentració demogràfica -aquesta massa crítica- li permet tenir uns serveis i una oferta que altrament no tindria; l'empenta econòmica d'Andorra irradia cap a l'Alt Urgell en forma de millores en les vies de comunicació, polígons industrials, oferta comercial de supermercats propers a la frontera hispanoandorrana, l'aeroport d'Arfa...

Però, de la mateixa manera que Andorra pateix els mals del creixement, aquests mals també irradien cap a l'Alt Urgell, en forma de creixement demogràfic accelerat, de pressió inflacionista sobre els preus de l'habitatge i de tensions en els serveis que presten les administracions públiques de la comarca. Aquest és a grans trets el problema que tenim i amb el qual tots hi estem familiaritzats.

Quines respostes poden donar les ciències socials a un problema com aquest?

Tot seguit comentarem algun dels models explicatius més destacats en relació a la qüestió que ens ocupa. Garrett Hardin en un famós article publicat a la revista *Science* el 1968 i que porta per títol *La tragèdia dels béns comuns* ens proposa un experiment ideal que –per la metàfora escollida– ressona amb una freqüència que a nosaltres ens resultarà força familiar: Hem d’imaginar una pastura comuna compartida per uns pastors. Cada pastor obté un benefici individual i directe per cada animal que afegeix a la pastura i, en canvi, el cost de sobre explotar la pastura és suportat per tots els pastors per igual, i és un cost no immediat, sinó futur i difús.

Per mitjà d’un model matemàtic Hardin demostra que el guany individual i immediat s’imposa sempre a la pèrdua col·lectiva futura i que, per tant, invariablement, cada pastor posarà a la pastura tants animals com pugui, la pastura acabarà sobre explotada, arruïnada, i tots els pastors en el llarg termini perdran el seu mitjà de subsistència.

Podríem pensar que això no té per què acabar així de malament, que algun o alguns d’entre els pastors poden tenir certa visió a llarg termini i decidir no posar més animals a la pastura. Però si suposem que fan això, la resta de pastors –menys conscienciats– encara hi podran posar més animals; la pastura se sobre explotarà igual i, a més, aquells que hagin tingut una actitud més altruista s’arruïnaran –i potser es moriran de gana– abans que els altres.

Per això l’autor qualifica de tragèdia la situació dels béns comuns; uns béns comuns que poden tenir forma de pastures, d’oceans, d’atmosfera, de carreteres o de capacitat demogràfica d’un territori. Una societat formada per individus racionals i auto interessats està abocada, indefectiblement, tràgicament, a la sobre explotació –i per tant, a la ruïna– de tots els béns comuns. Les similituds del cas andorrà amb la metàfora de les pastures de Hardin són innegables; alguns senyals indiquen que Andorra podria estar sobre explotant els seus béns comuns: La seva capacitat demogràfica, el seu territori –amb un urbanisme que malda per donar resposta a les necessitats d’habitatge d’una població que no para de créixer–, el seu sistema educatiu, la seva xarxa viària... I aquesta sobre explotació de recursos es trasllada també més enllà de les seves fronteres; l’Alt Urgell i –en menor mesura, la Cerdanya, també comencen a patir una certa sobre explotació dels seus béns comuns.

Quina solució ens dona Hardin? Segons el seu model només amb la intervenció d'un tercer –un ens regulador públic o un propietari que posi un preu o totes dues coses alhora– es pot evitar la tragèdia dels béns comuns. En el fons, el que ens està dient Hardin és que l'única manera d'evitar que els béns comuns desapareguin és fer que deixin de ser comuns.

La tragèdia dels béns comuns és una versió –una mica més complexa– d'un model teòric que juga un paper central en la ciència política moderna: el dilema del presoner. I aquí ens hem de remuntar uns quants anys, no gaires, abans de la publicació de l'obra de Hardin: El 1950 dos matemàtics nord- americans, Merrill Flood i Melvin Dresher, treballaven en problemes del que s'anomena teoria de jocs per modelitzar situacions de cooperació i de competència.

El seu objectiu era analitzar fins a quin punt dues parts racionals i auto interessades (egoistes, si es vol dir així) podien acabar fent una elecció desastrosa per ambdues parts. Cal tenir en compte que el context era el de la Guerra Freda i l'escenari temut pels analistes era el d'una tercera guerra mundial amb dos blocs bel·ligerants amb armes nuclears.

Flood i Dresher, en col·laboració amb el psicòleg Albert W. Tucker –que és qui li va donar el nom– van crear el dilema del presoner, en què dos presoners, coautors del mateix delictes i aïllats cadascun a la seva cel·la, han de decidir si delaten a l'altre o guarden silenci, si competeixen (delaten) o cooperen (guarden silenci). Si ambdós guarden silenci, ambdós rebran un càstig lleu. Si un guarda silenci i l'altre delata, el que guarda silenci rebrà un càstig sever i el delator serà alliberat. Si tot dos delaten, ambdós rebran un càstig sever. Com que cap dels dos presoners no sap què farà l'altre, l'estratègia de delatar és sempre dominant respecte l'estratègia de callar: Perquè si jo delato i l'altre calla, surto lliure; si jo callo i l'altre delata, tinc un càstig sever; si jo delato i l'altre delata, també tinc un càstig sever. I això últim és el que acabarem fent. Amb la qual cosa, tots dos ens podrem a la presó.

La delació mútua no és la millor situació col·lectiva, perquè la millor situació col·lectiva seria el silenci mutu (la cooperació mútua), que condueix a un càstig lleu. La delació mútua no és, en termes econòmics, un òptim de Pareto; l'òptim és que tots dos callin. Però sí que és una situació estable, en què cap dels dos jugadors no té cap incentiu per canviar la seva decisió. És el que s'anomena un equilibri de Nash, que va ser formulat per John Nash precisament el mateix any, el 1950, en què Flood, Dresher i Tucker donaven forma al dilema del presoner.

L'equilibri de Nash ens serveix per explicar perquè els andorrans -tot i ser plenament conscients de la fragilitat dels equilibris que fan possible el nostre país- tendim a sobre explotar-lo en termes de població, desenvolupament urbanístic i creixement turístic i comercial. I això no és així perquè els andorrans estem especialment posseïts per l'esperit de la contradicció, no; segons Hardin- qualsevol altre grup de persones en la situació en què ens trobem nosaltres faria exactament el mateix, perquè els béns comuns que un no consumeixi, els consumirà un altre.

Com ja hem vist en l'exemple de la pastura de Hardin: Si un pastor hi posa seny i decideix no posar tantes vaques a la pastura, s'arruïnarà abans que els altres. L'auto limitació individual no serveix de res. Per això aquest escenari és un escenari tràgic, perquè de les tragèdies -des dels temps dels grecs antics- no se n'escapa ningú, ni tan sols els déus. Si ens ho mirem bé, la tragèdia grega és alguna cosa així com traslladar les lleis naturals a l'esfera del comportament humà: Facin el que facin els personatges, el destí caurà sobre ells de manera invariable, amb la mateixa força que operen les lleis de la física. No se'n escapa ningú a menys que, en casos com el que ens ocupa, els deus s'acabin erigint en entitat reguladora i coordinadora.

El 1990, 22 anys després que Hardin formulés la seva tragèdia, la politòloga i economista nord-americana Elinor Ostrom va publicar una obra que capgiraria l'aproximació als anomenats béns comuns: *La gestió dels béns comuns*- on Ostrom demostra que, en la vida real, la tragèdia de Hardin es produeix menys sovint del que el model teòric prediu.

En lloc de crear un model teòric i deduir-ne les conseqüències -tal com feia Hardin-, Ostrom opta per un mètode inductiu, menys racionalista i més empirista. A partir de l'estudi de diversos casos reals de gestió dels béns comuns, Ostrom constata que els individus són capaços de posar-se d'acord en una gestió que garanteixi un ús racional dels recursos sense necessitat de la intervenció de l'Estat ni de la privatització.

En la seva obra -que, com a bona obra empirista, és extensa i carregada de detalls descriptius- Elinor Ostrom va analitzar casos com els sistemes d'irrigació al Nepal, el Tribunal de les Aigües de la Vega de València, els boscos comunals del Japó, les pastures de Suïssa i els recursos pesquers de les Illes Aland, a Finlàndia. En tots aquests casos no hi ha intervenció estatal -no hi ha contracte social *stricto sensu*-, no hi ha tampoc privatització, i -en canvi- no es produeix la dinàmica descrita per Hardin, i els béns comuns no se sobre exploten.

¿Per què l'obra d'Elinor Ostrom –que li va valdre el Premi Nobel d'Economia el 2009, la primera vegada que una dona rebia aquest guardó– representa un gir copernicà en l'enfocament de la ciència política? Perquè malgrat que els models matemàtics de Hardin i del dilema del presoner ens diuen que els individus racionals i auto interessats estan condemnats a no cooperar i a quedar estancats en un equilibri sub òptim, la realitat és que en molts casos, cooperen.

I què és el que fa que cooperin? Quina variable –o quines variables– no va tenir en compte Hardin en el seu model tràgic? Què van passar per alt els matemàtics i psicòlegs que van crear el dilema del presoner? Ostrom es resisteix a formalitzar i modelitzar en excés les seves troballes empíriques; potser perquè sabia que tota definició és perillosa perquè com més definim una cosa més risc hi ha que la realitat la desvirtui. Per això ens ofereix una llista llarga, no exhaustiva i una mica borrosa de les condicions que fan possible el govern òptim dels béns comuns; Ostrom capta bé la vessant qualitativa de les ciències socials; Ens parla de regles adaptades a les condicions locals, de la participació directa dels usuaris en la presa de decisions, del seguiment i monitoratge per part de membres de la comunitat, de mecanismes de resolució de conflictes, de sancions graduades...

Ostrom no re formula el model de Hardin perquè ella aspira a fer proposicions més inductives, que s'adaptin en funció de cada cas. Però els teòrics de la teoria de jocs no han pogut evitar anar refinant el seu propi model per adaptar-lo al repte constant que suposa contrastar-lo amb la realitat. Més enllà de la intervenció externa i la privatització que ens proposa Hardin, hi ha altres mecanismes –tots ells presents en els treballs d'Elinor Ostrom– que permeten superar el dilema del presoner i la tragèdia dels béns comuns:

El primer és la repetició, perquè el joc dels béns comuns rarament es juga només una vegada. A l'estiu, portats pel nostre egoisme racional, hem sobre explotat les pastures; però aviat arribarà l'hivern, la neu les cobrirà, i quan la neu es fongui, a la primavera, ens tornarem a trobar; i potser haurem après alguna cosa.

El segon és la comunicació, perquè els pastors no són ermitans; viuen al poble, al costat d'altres pastors, amb interessos similars. I de la conversa sorgeixen promeses, idees de coordinació, compromisos morals... I això ens porta a un tercer mecanisme, que a les societats petites és molt potent: la reputació: Els altres pastors observaran i recordaran el nostre comportament.

I nosaltres observarem i recordarem el seu. I els uns i els altres sabem que serem observats i recordats. I fins i tot hi podríem afegir un darrer mecanisme, que és el més soft de tots, però no per això menys important: els valors morals i els sentiment de pertinença a la comunitat.

Hem parlat de Hardin i hem parlat d'Ostrom, però quan busquem obres i autors rellevants que ens puguin ser útils no sempre hem d'anar fora del Pirineu i d'Andorra. És per això que no podem deixar de recordar avui que un dels acadèmics més brillants que ha tingut Andorra, l'enginyer i doctor en economia Antoni Calvó-Armengol, va dedicar part dels seus treballs a estudiar els incentius per a la cooperació i ho va fer amb un exemple molt local: La Crema de Canillo.

Calvó-Armengol, en un treball conjunt publicat l'any 2001 amb Antonio Cabrales i Matthew O. Jackson, va analitzar el disseny institucional de la Crema, una assegurança d'incendis mútua que es va establir a la parròquia de Canillo el 1882. Es tracta -ho explico superficialment- d'una assegurança on cada assegurat declara un valor dels seus béns i aquest valor serveix per fer dos càlculs: El primer, la compensació màxima que rebrà en cas d'incendi; el segon, la part proporcional que li tocarà pagar en cas d'incendi de la propietat d'un altre assegurat. Per tant, com més valor es declari més compensació es rebrà en cas d'incendi i també més tocarà pagar en cas que l'incendi afecti a un altre.

Perquè la Crema funcioni i doni un resultat òptim, tots els assegurats han de dir la veritat, és a dir, han de declarar el valor real de la seva propietat. Però... tenen incentius per declarar aquest valor real? Tenen incentius per cooperar? La veritat és que no gaire:

Les cases més pobres tindran incentius per declarar un valor inferior al real, perquè així reduiran el cost d'haver de contribuir en cas que s'incendiï la casa d'un altre; i les cases riques tindran incentius per declarar un valor superior al real, perquè així rebran més compensació en cas d'incendi. I no es tracta només d'una opinió sinó que els autors de l'estudi suporten aquesta afirmació amb fórmules matemàtiques complexes que demostren que els incentius d'uns i altres els portarien a no cooperar.

Però, malgrat el model matemàtic, els assegurats de la Crema de Canillo cooperen i diuen la veritat a l'hora de declarar el valor de les seves propietats. Per què? Doncs perquè la Crema -que és una institució voluntària- té una

acceptació molt àmplia, molt estesa. I aquell càlcul a què m'he referit abans –el de les cases més pobres d'una banda, i el de les cases riques, de l'altra– només és rellevant quan hi ha pocs assegurats; en canvi, quan n'hi ha molts, el resultat marginal de desviar-se del valor real de la propietat assegurada és poc significatiu; i cal esmentar que la Crema funcionava amb més d'un centenar de cases. Evidentment, també hi ha un model matemàtic que explica per què un nombre relativament elevat d'assegurats fa que aquesta mútua funcioni de manera òptima i estable. És un disseny institucional tan virtuós que en ell l'òptim de Pareto i l'equilibri de Nash són pràcticament equivalents.

Perquè el model funcioni també calen elements més descriptius, similars als que trobem en l'obra seminal d'Elinor Ostrom: Mecanismes de control i vigilància, sancions i prevenció per evitar que cap dels assegurats tingui la temptació de cremar intencionadament la seva propietat i implicació directa dels assegurats en la gestió de la mútua.

Dins de la petitesa de Canillo, d'Andorra i del Pirineu, la grandesa de la institució de la Crema és que és una assegurança on no hi ha companyia d'assegurances, on tots son assegurats i asseguradors al mateix temps, on no hi ha una tercera part independent que regula, que controla i que sanciona. No hi ha ni tan sols una entitat independent que valori els béns assegurats amb criteris objectius. I tampoc no es tracta d'una assegurança obligatòria, com podrien ser els sistemes de seguretat social moderns.

Definits alguns models teòrics, permetin-me ara entrar en una de les dimensions de la cooperació de la que avui i aquí ens interessa particularment parlar: la cooperació transfronterera. Perquè per superar la tragèdia dels béns comuns, tant Andorra com l'Alt Urgell es necessiten mútuament.

Abans de continuar, però, els proposo una molt breu excursió a Liechtenstein. La riquesa del país alpi també es troba estretament vinculada al seu entorn: amb les zones frontereres de Suïssa i Àustria hi ha diàriament una intensa mobilitat poblacional. Liechtenstein crea oportunitats per als seus ciutadans i també per als ciutadans dels seus dos països veïns. I evidentment, Liechtenstein treu profit de les oportunitats generades per les activitats econòmiques que tenen lloc prop de les seves fronteres, de les infraestructures de comunicació dels seus dos països veïns i de l'entorn europeu en el seu conjunt.

L'interessant és que, cooperant en el marc de l'Espai Econòmic Europeu amb Àustria i en el marc de la unió duanera amb Suïssa, els tres països alpins en surten beneficiats, no l'un a costa de l'altre, sinó que creen riquesa per mitjà de la cooperació.

Tornant a la nostra situació local, fa anys es va posar en marxa una iniciativa que clarament va en aquesta direcció: Un alt-urgellenc, el Joan Ganyet, i un andorrà, l'Antoni Pol, van impulsar el *Manifest per a la creació d'una àrea econòmica especial Andorra-Pirineus*. Es tractava d'entendre el Pirineu català, Andorra i els departaments francesos de l'Arieja i els Pirineus-Orientals com un conjunt que està destinat a cooperar per resoldre reptes tals com els de les infraestructures, la diversificació econòmica, la demografia o la sostenibilitat.

I aquí ens hem de tornar a plantejar la pregunta: Volem un joc de suma zero, on estiguem condemnats a competir o volem dotar-nos d'unes institucions que ens ajudin a cooperar i a maximitzar el benefici per a tots?

Tenim exemples en tots els sentits. El creixement demogràfic, per exemple, s'ha anat configurant com un joc de suma zero. Perquè com que els uns i els altres no hem estat capaços de planificar gran cosa, l'augment dels preus de l'habitatge -primer a Andorra i després a la Seu- està provocant moviments demogràfics entre territoris com si fossin vasos comunicants.

No tot són, però, males notícies. I en molts casos hem estat capaços de superar la lògica del joc de suma zero. Per exemple, m'hi he referit abans, amb l'aeroport d'Arfa. Hi va haver temps, fa uns anys, en què alguns ciutadans d'Andorra van apostar per fer un aeroport al país, al Grau Roig; i ho van fer amb bones intencions, però deixant-se endur per una idea de la sobirania una mica vuitcentista. Quin sentit hauria tingut que Andorra tingués un aeroport i l'Alt Urgell un altre? Afortunadament, els beneficis de la cooperació en aquest cas eren tan grans, que podem dir que avui l'experiència de l'aeroport Andorra-la Seu és una experiència positiva.

En podríem citar d'altres: L'Hospital d'Andorra dona servei a alguns pacients de l'Alt Urgell; i en el futur caldrà aprofundir aquesta via, perquè els serveis públics i les infraestructures necessiten massa crítica, i com més massa crítica tinguem, més serveis podrem oferir des d'Andorra; tant per als andorrans com per als nostres veïns.

Un altre exemple el trobem en el Centre de Tractaments de Residus d'Andorra, on es valoritzen energèticament els residus que no es poden reciclar i es produeix electricitat i aigua calenta. Doncs bé, part dels residus que es valoritzen al CTR provenen, des de fa més d'una dècada, de la Cerdanya.

I, encara més recentment, tot just han començat els treballs per a la construcció d'un polígon industrial a Organyà; que ha suscitat l'interès de diverses empreses andorranes i alt urgellenques. Aquest polígon, que aspira a ser la zona industrial de referència al Pirineu català, molt probablement acabaria infra utilitzat sense l'aportació de les empreses andorranes; i, a la vegada, aquestes empreses potser no trobarien a Andorra sol industrial a preus adequats.

Quan parlem de superar la lògica del joc de suma zero, estem parlant de substituir la competició per la cooperació. I la lògica de la cooperació passa per la complementarietat, com acabem de dir, i també passa per entendre que cap territori és principal ni cap territori és secundari. En els dissenys institucionals virtuoses que va estudiar Elinor Ostrom –o en el disseny institucional, també virtuós, de La Crema de Canillo a què ens hem referit abans– els diversos actors no són iguals, presenten diferències i desigualtats, però tots són igualment rellevants.

Per això és molt important el disseny institucional d'aquesta Àrea Econòmica Especial que fa anys van proposar els amics Ganyet i Pol. Perquè cal una orientació estratègica que canalitzi el que avui ja és una realitat –les relacions econòmiques i socials transfrontereres– i que les porti cap a un enfortiment de les cadenes de valor.

En aquest sentit és una bona notícia que Joan Ganyet hagi estat nomenat alt comissionat del Govern de la Generalitat per al Pirineu, amb la missió també de coordinar les relacions amb Andorra, conjuntament amb la Delegació que la Generalitat de Catalunya ha obert recentment al Principat. Per part andorrana s'ha correspost a aquest gest amb el nomenament de Noèlia Souque com a ambaixadora per a la cooperació transfronterera. En paral·lel, al llarg dels darrers dos anys s'han intensificat els diàlegs transfronterers entre Andorra i la regió francesa d'Occitània.

Per tant, les bases per construir un disseny institucional que fomenti la cooperació entre Andorra i el seu entorn ja estan posades. El moment és especialment propici, no només perquè la cooperació transfronterera té ple

sentit en el marc de l'acord d'associació entre Andorra i la Unió Europea, -de fet, potser només té sentit en el marc d'una associació o una plena integració-, sinó perquè és ara quan ens adonem de manera més clara dels beneficis que podria tenir la cooperació i dels problemes que ens crea fer un ús dels béns comuns no prou ben gestionat.

Durant aquesta conferència d'avui he caracteritzat alguns dels problemes que afecten Andorra, l'Alt Urgell i al seu entorn com una qüestió de gestió dels béns comuns, com un dilema del presoner escalat a la dimensió de l'acció col·lectiva.

Per molt depriments que d'entrada puguin ser algunes de les conclusions de la ciència política a l'hora de resoldre aquests dilemes -i ja hem vist que, com a mínim des que Elinor Ostrom va publicar la seva obra el 1990, tan pessimistes tampoc no són- sempre és millor un dilema del presoner que un joc de suma zero.

En un dilema del presoner i en la tragèdia dels béns comuns els participants han de triar entre cooperar o competir. Si cooperen tots hi guanyen; si no cooperen, tots hi perden. I la clau està en donar incentius a la cooperació per aconseguir que tots hi guanyin; i que el resultat del joc s'allunyi tant de zero com sigui possible.

Aquest és el gran repte que tenim plantejat: Com aconseguir que Andorra i les comarques del Pirineu català i els departaments francesos de l'Arieja i dels Pirineus-Orientals cooperin en lloc de competir. O que cooperin més intensament.

Tenim -com acabo d'exposar- molts elements de complementaritat que fan que sigui molt més beneficiós per a nosaltres cooperar que no pas competir; però també tenim -tant a nivell individual com col·lectiu- totes les temptacions pròpies de la tragèdia dels béns comuns que ens podrien acabar arrossegant a una competició en la que tots hi perdem.

La vida s'assembla poc als escacs, o al pòquer o a la botifarra -que, aquests sí, son jocs de suma zero-. A la vida real gairebé sempre hi ha la possibilitat de cooperar; i si la cooperació és mútua, augmenta el benefici, també el benefici individual.

Els dissenys institucionals intel·ligents serveixen, primordialment, per a això: per fer-nos cooperar i per superar els jocs de suma zero. Des de dissenys institucionals molt locals, com podria ser un sistema electoral, fins a aquells que tenen vocació universal, com les grans organitzacions multilaterals.

Voldria acabar amb una defensa convençuda –i espero que convincent– de les ciències socials, disciplines que hi tenen molt a dir en el disseny institucional. Malgrat les limitacions epistemològiques que tenen (inherents a la naturalesa del seu objecte d'estudi), val la pena dedicar-s'hi perquè són disciplines que aborden qüestions rellevants per a tots nosaltres. I encara hi ha una altra raó: Les ciències socials no només generen un coneixement descriptiu i tenen, en tant que ciències, una vocació predictiva; sinó que també tenen una vessant normativa, una gran capacitat de dir-nos què és bo i què no ho és tant.

A les ciències naturals això no els passa: les lleis de la termodinàmica no són bones o dolentes, justes o injustes, simplement són; allà on no intervé el comportament humà, els judicis morals no tenen sentit. En canvi, un model aparentment fred i matemàtic com el dilema del presoner no pot escapar de la seva càrrega ideològica: Per què és millor cooperar que competir? Per respondre a aquesta pregunta podem donar molts arguments racionals, però al capdavant sempre arribarem a unes assumpcions bàsiques i fonamentals que tenen una certa càrrega ideològica.

Però això no és dolent; és més, això fins i tot és bo. Perquè vol dir que les ciències socials no només ens ajuden a entendre i a predir part del que passa al món, sinó que també ens donen eines per construir un món millor.

És cert, no ho farem mai amb la fiabilitat i la precisió amb què un químic du a terme una reacció a dins d'una proveta. Els que ens dediquem a les ciències socials sempre serem aquells que sabrem demà perquè avui no s'ha complert el que vam predir ahir. Però sabrem per què. Perquè la feina de fer models imaginaris i d'imaginar que controlem variables que són incontrolables ens permet acostar-nos cada dia una mica més –sense arribar-hi mai del tot– a la comprensió de la naturalesa humana.

Si la vida no és un joc de suma zero i si a vegades cooperem contra tot pronòstic és, precisament, perquè les persones som una variable incontrolable, som éssers lliures i creatius que no ens deixem tancar en la gàbia de ferro del determinisme, potser perquè estem fets d'alguna cosa més que àtoms i partícules. Quina cosa més? William Shakespeare, a *La Tempesta*, diria que "estem fets de la matèria amb què estan fets els somnis".

Moltes gràcies.

COORDINACIÓ EDITORIAL
Universitat d'Andorra

DISSENY I COMPAGINACIÓ
Moles Disseny

IMPRESSIÓ
Impremta Envalira

DIPÒSIT LEGAL
AND. 653-2025

ISBN
978-99920-3-566-5

© Universitat d'Andorra, 2025



**EDICIONS DE LA
UNIVERSITAT D'ANDORRA**

The University of Andorra Press
Presses de l'Universit   d'Andorre
Ediciones de la Universidad de Andorra

ISBN 978-99920-3-566-5



9 789992 035665



EMBAJADA
DE ESPAÑA
EN ANDORRA

Creand  
Crèdit Andorrà