

L'accés a la nacionalitat andorrana: mites i realitat



Ladislau BARÓ i SOLÀ - Meritxell MATEU i PI

El debat a l'entorn de la nacionalitat andorrana i, més en concret, de les condicions per accedir-hi és complex i s'ha d'abordar, necessàriament, tenint en compte el context, les dimensions i les particularitats històriques i geopolítiques del nostre país. En aquests moments, després de l'aprovació i posterior entrada en vigor de la Llei 10/2012 d'inversió estrangera al Principat d'Andorra, del 21 de juny, el contingut de la nacionalitat andorrana es fonamenta essencialment en la titularitat dels drets polítics i l'exercici efectiu de la ciutadania, és a dir, en qüestions vinculades al moll de l'os de l'Estat.

Amb un valor de la nacionalitat andorrana circumscrit essencialment dins de les nostres fronteres, hauríem de ser capaços de veure les oportunitats que ens pot arribar a oferir un nou marc de relacions amb la Unió Europea, sobretot si sabem defensar els interessos dels nostres nacionals en l'àmbit comunitari. En aquest sentit, estem convençuts que la problemàtica de la doble nacionalitat esdevindria residual si els andorrans es poguessin moure per Europa amb la mateixa facilitat que els ciutadans comunitaris. Aleshores també es podria plantejar una eventual relaxació pel que fa als terminis per accedir a la nacionalitat per naturalització.

Però tornem a l'obertura econòmica. Les darreres modificacions legislatives en favor de la internacionalització de l'economia han tendit a equiparar els drets econòmics dels andorrans amb els dels residents al país. Fins al punt que la nacionalitat o els anys de residència han deixat de ser un element diferenciador a l'hora d'adquirir els drets en matèria econòmica.

No oblidem que la Llei d'inversió estrangera anteriorment esmentada ha reduït de 10 o 20 anys fins a 0 el termini necessari per als residents estrangers per accedir als drets econòmics i poder desenvolupar una professió liberal. D'aquesta manera s'han ampliat els drets dels residents i s'ha avançat així en la integració social i la seguretat jurídica, a més de desproveir la nacionalitat andorrana de qualsevol contingut econòmic.

El cert és que aquests avenços legislatius han permès que l'Andorra d'avui, amb una societat oberta i capaç de preservar elements de la seva identitat, pugui superar els eventuals temors davant el canvis socials i econòmics o que, en tot cas, els encari de manera diferent a com es va fer durant els anys 1970 i 1980. Per tot l'exposat, la discussió al voltant de la nacionalitat des del

punt de vista de la cohesió i l'estabilitat socioeconòmica de la població queda limitada a la seva dimensió política, vinculada a la identitat i plantejada com la possibilitat d'accedir als drets polítics.

Les diferents onades d'immigrants que han anat arribant al país, especialment d'ençà la dècada de 1950, han anat deixant petjada i molts han manifestat al llarg dels anys el desig d'integració al Principat, participant en els seculars usos i costums dels andorrans i, alhora, contribuint a renovar-los. Aquest desig d'integració s'ha manifestat sovint a través d'una voluntat de compartir i de viure una mateixa identitat.

Pensem que la identitat no ha de ser entesa com una cosa estàtica, que no canvia mai, sinó com una realitat dinàmica que, des de l'ancoratge a uns valors cívics determinats, s'adapta a les noves condicions. Bona prova d'aquesta concepció dinàmica de la identitat és la mateixa evolució sociopolítica i econòmica del Principat a partir de la segona meitat del segle passat.

Recordem que el creixement demogràfic del país ha estat espectacular, amb una població que ha passat dels 5.000 habitants el 1940 als 76.246 el 2012, i l'ha transformat en tots els àmbits: econòmic, social, institucional i, fins i tot, urbanístic. Aquest creixement exponencial durant més de cinc dècades ha estat fruit essencialment de la immigració, de manera que els col·lectius de residents han esdevingut majoritaris enfront dels nacionals. Davant del fenomen immigratori el sistema institucional no ha estat indiferent i ha definit les línies de resposta mitjançant les polítiques i les normatives produïdes en matèria d'immigració i de nacionalitat.

Ja el 1955 el veguer francès parlava d'un *excés d'immigrants*. Alhora, en aquells anys 1950 i davant les demandes de la societat, els delegats permanents van promulgar el 24 de març del 1958 un nou Decret de nacionalitat andorrana. No va ser un decret especialment oberturista, ja que la nacionalitat seguia sent de difícil accés, en limitar-la a la consanguinitat, al *ius sanguinis*, o sia a la transmissió per via masculina o per via de les pubilles –hereves–, en el cas femení. Això sí, el text assentava la figura dels andorrans de *primera generació*, és a dir, els fills nascuts a Andorra de pares estrangers amb més de vint anys de residència, que apuntaven els decrets anteriors. De fet, aquest decret reponia la majoria de les disposicions dels decrets del 26 de desembre de 1941 i del 16 de gener de 1942.

Cal remarcar que van haver de transcórrer més de 40 anys, fins a la Llei de modificació del Codi de la nacionalitat andorrana del 7 de setembre de 1985, perquè l'accés a la nacionalitat andorrana fos una mica menys tímid. Només observem una excepció en la prudència amb el Decret dels Delegats Permanents del 7 d'abril de 1970, que reconeixia l'accés a la nacionalitat pel criteri del *ius sanguinis* per via materna i pel criteri del *ius soli* per a la segona generació nascuda a Andorra, que donava accés a la nacionalitat als fills nascuts a Andorra de mare andorrana, no pubilla, casada amb un estranger. De la seva banda, la Llei de 1985 permetia l'adquisició de la nacionalitat andorrana als infants que tenien un dels pares, l'1 de gener del 1975, amb 15 anys de residència efectiva i ininterrompuda a Andorra, i atenuava la retallada de drets en matèria d'accés a la nacionalitat d'aquests infants que preconitzava el Codi de la nacionalitat de l'11 de març de 1977.

Tanmateix, arran de l'adopció de la Constitució el 14 de març de 1993, els plantejaments del legislador pel que fa l'accés a la nacionalitat, tot i romandre cauts, prenen un caire més ampli. Així, el 3 de setembre de 1993, amb una Constitució acabada d'estrenar, el Consell General aprova la primera Llei qualificada de la nacionalitat. S'hi consolida el *ius soli*, que introdueix la

naturalització per anys de residència i aboleix la noció, un poc discriminatòria, d'*andorrans de primera generació*. Però és la segona Llei qualificada de la nacionalitat, del 5 d'octubre de 1995, que concedeix el dret a nacionalitat per naturalització per anys de residència, 25 anys ininterromputs, i amb independència del lloc de naixement, fet que assegura que el *ius soli* es posi al mateix nivell que el *ius sanguinis*.

D'aleshores ençà s'han fet altres modificacions de la Llei qualificada de la nacionalitat, com la del 27 de maig de 2004, que rebaixa els anys de residència per accedir a la nacionalitat per la via de la naturalització de 25 a 20 anys, o la del 27 d'octubre de 2006, que equipara els drets dels fills biològics als dels fills adoptius.

Tot i això hem de reconèixer que el legislador andorrà ha estat fins a l'actualitat més que prudent en matèria d'accés a la nacionalitat, i una mica més generós, perquè el mercat laboral ho ha afavorit, en matèria d'immigració. Aquesta prudència té els fonaments en l'estructura de la població, en què malgrat l'evolució de l'accés a la nacionalitat, i com ja hem esmentat anteriorment, roman el desequilibri entre la comunitat andorrana i les poblacions immigrades: 34.417 andorrans (un 45,14% de la població) davant de 41.829 residents (el 54,86%), segons dades del 2012.

Va ser de ben segur aquesta cautela la que va portar els membres del procés constituent a introduir l'article 7.2 de la Constitució, que diu: "L'adquisició o el manteniment d'una nacionalitat diferent de l'andorrana implicarà la pèrdua d'aquesta en els termes i terminis fixats per la llei." És a dir, que amb aquest article impera l'accés a la nacionalitat andorrana com a nacionalitat única i esborra el pas a tota forma de doble o de múltiple nacionalitat.

Ens atrevim a apuntar que el legislador de la Constitució percebia com a real el perill d'un control dels drets polítics i de l'accés a la ciutadania andorrana des de l'exterior, juntament amb el temor a una pèrdua d'identitat. Així, el factor de la identitat s'inclou, com hem comentat en un paràgraf anterior, a la voluntat i al foment de la integració.

Pensem que cal perseverar en la línia de fer coincidir la població de fet amb la de dret. Aquest és un factor d'integració al qual el nostre país no pot renunciar. La mateixa Constitució convida aquelles persones que resideixen al país des de fa temps, que hi han ancorat la seva llar i que volen compartir els signes d'identitat integradora del país, a abraçar la nacionalitat andorrana. Això sí, de manera plena i única.

Tanmateix, la realitat ens porta a reconèixer la consolidació de nombrosos casos de doble nacionalitat –en clara contradicció amb el mandat que estableix l'article 7.2 de la Constitució– com un factor explícit de desintegració. És a dir que l'incompliment d'aquest article de la Constitució comporta la consolidació de dues comunitats diferenciades de ciutadans andorrans: la dels que tenen només una única nacionalitat i la dels que en tenen més d'una. Això té conseqüències polítiques rellevants i òbvies, des del punt de vista de la sobirania i de la identitat.

Ens podem preguntar: quin és el valor afegit de la nacionalitat andorrana? A Andorra, sens dubte, es tracta de l'exercici dels drets polítics, però fora de les fronteres, tot es complica.

A ningú no se li escapa que un andorrà fora de les fronteres del Principat no treballa, resideix o estudia amb igualtat d'oportunitats que un doble nacional. A tall d'exemple, les possibilitats acadèmiques i laborals fora d'Andorra dels ciutadans amb doble nacionalitat o multinacionals són superiors a les dels que només tenen una nacionalitat. I això pesa, ja que despunta en la percepció col·lectiva un sentit de discriminació.

En aquest sentit, reconeixem que la doble nacionalitat rep un important estímul extern que cal posar sobre la taula a l'hora de debatre de manera global sobre la complexitat del tema de la nacionalitat. Per això considerem que, en el marc de l'aprofundiment de les relacions amb la Unió Europea, es podrien crear les condicions per tal que els nostres nacionals tinguin accés al mercat de treball i a les institucions acadèmiques d'aquests països com qualsevol ciutadà comunitari.

Estem convençuts que en el moment en què la igualtat d'oportunitats sigui la mateixa per als andorrans fora de les nostres fronteres que per a aquells que tenen un passaport comunitari, la doble nacionalitat es desincentivarà de manera automàtica i es podran analitzar les possibilitats que l'ordenament jurídic, tant intern com extern, ens ofereix a l'hora de resoldre aquesta problemàtica. Aleshores també es podrà tractar serenament la rebaixa dels anys de residència al país per accedir a la nacionalitat andorrana per la via de la naturalització. Sota les condicions actuals, pensem que l'article 7.2 de la Constitució és essencial tant per assegurar la igualtat d'oportunitats a tots els andorrans com per preservar la nostra identitat i fomentar la integració.

I hem de continuar en aquesta línia, la de la integració, amb l'objectiu d'anar apropant, gradualment, la població de fet i la de dret. L'adquisició de la nacionalitat s'hauria d'encarar amb sentit d'Estat, des de la perspectiva que en un petit Estat com el nostre un debat d'aquesta naturalesa no té les mateixes implicacions demogràfiques, geogràfiques, socials i econòmiques que en un gran país. I convé remarcar que aquest plantejament diferenciat per raó d'estructura demogràfica, d'extensió geogràfica i de factor d'identitat és el que impera i emmarca les diferents lleis de nacionalitat dels altres Estats de petita dimensió d'Europa, com ara San Marino, Liechtenstein o Mònaco. Ens consta, endemés, que l'accés a la nacionalitat en aquests tres països és molt més impermeable que el que preveu el marc normatiu andorrà.

En un petit país, una societat oberta i cohesionada passa per la seva capacitat d'integració, però també pel fet de no crear i consolidar cossos diferenciats d'habitants: aquells a qui la doble nacionalitat atorga drets i facilitats arreu, els residents que tenen drets econòmics a Andorra i facilitats fora de les nostres fronteres, especialment si són ciutadans comunitaris, i els andorrans que només tenen una nacionalitat que els atorga drets polítics i facilitats al país, però que tenen dificultats a l'hora de treballar o d'instal·lar-se a l'exterior.

La participació cívica és un altre dels aspectes que cal tractar quan s'aborda una temàtica tan complexa com la nacionalitat. Al cap i a la fi, aquesta participació cívica ha estat un dels motors d'integració i de dinamització de la societat del país d'ençà els anys 1940.

A tall d'exemple esmentarem les associacions que immigrants, sovint d'origen català, van impulsar a Andorra, com ara l'Esquí Club Envalira, creat l'any 1932 i que, mercès a la passió d'uns quants andorrans i estrangers, principalment catalans, apassionats per la muntanya i la neu, es va implantar al país i va crear riquesa. L'activitat del Sindicat d'Iniciativa, reactivat l'any 1951, va ser un referent per promoure Andorra en el pla institucional, esportiu, turístic i econòmic. Va editar fullets d'informació turística del Principat distribuïts a França, Espanya, Bèlgica o el Regne Unit, i es va esmerçar a participar en conferències a l'exterior. O bé, el 1957, quan l'Automòbil Club d'Andorra va organitzar el primer ral·li Andorra-Mònaco-Andorra, amb una nodrida participació, que va completar el Ral·li Nacional d'Andorra, creat el 1956, amb un vessant hispànic entre Saragossa, Madrid, València, Cambrils i Montserrat.

A banda, l'activitat associativa dels habitants del Principat era evident i, a cavall entre els anys 1950 i els 1960, van néixer associacions o agrupaments de tota mena, com el Cine Club Andorrà, el Club Pirinenc (essencialment destinat als amants del senderisme), l'Esbart Santa Anna, el Curs internacional d'extensió cultural, el Grup Ressorgiment Andorrà, creat el 1961 per habitants d'Escaldes-Engordany i que establia les bases d'un pla de desenvolupament econòmic per al Principat; la Federació Andorrana d'Escacs o el Rugbi Club d'Andorra, entre d'altres.

Així, la participació cívica dels habitants del Principat que agrupava tant nacionals com residents cercava una clara voluntat integradora o, com hem comentat anteriorment, un desig de participar en la construcció d'una identitat comuna a Andorra.

És un fet que les activitats de lleure s'han anat democratitzant fins a l'actualitat. Avui dia, i d'acord amb el registre d'associacions, hi ha 371 associacions vigents al país sense comptar-hi les associacions esportives i les associacions estrangeres, xifra que mostra l'alta implicació associativa i participativa del conjunt de la societat que conviu al Principat. Aquest dinamisme demostra, al nostre entendre, que el país ha sabut crear l'espai adient perquè cadascun dels habitants pugui desenvolupar una participació activa entorn a interessos diversos i inquietuds diferents articulant accions comunes i conjuntes.

D'altra banda, la Constitució preveu en l'article 23, dins del capítol tercer (Drets fonamentals de la persona i de les llibertats públiques), el dret de tota persona a "dirigir peticions als poders públics". Aquesta possibilitat, que encara no està desenvolupada per la llei tal com ho demana la mateixa Constitució, és alhora un camp ampli de lliure expressió en l'àmbit institucional, oberta a tots els habitants del Principat, ja siguin nacionals o residents.

Andorra ofereix, doncs, tot de mecanismes de participació cívica que, al seu torn, fomenten espais per desenvolupar i difondre la implicació social i l'esperit crític de tots els habitants, sigui quina sigui la seva nacionalitat. En aquest sentit, l'esperit integrador cap a una identitat comuna i compartida es veu reflectit en aquesta participació cívica i, com ja s'ha esmentat anteriorment, en una obertura màxima pel que fa a l'accés als drets econòmics.

No obstant això, som conscients que, a més d'aquests aspectes econòmics i cívics, hi ha un corrent a escala europea que preconitza l'accés als drets polítics dels residents en l'àmbit local. És cert que el ciutadà europeu exerceix els drets polítics com a tal des de dos vessants: d'una banda, la participació amb dret d'elegibilitat a les eleccions al Parlament Europeu i, de l'altra, la participació amb dret d'elegibilitat a les eleccions locals del lloc on resideix, sempre que es tracti d'un municipi dins de la mateixa Unió Europea.

Andorra, que ara per ara roman un estat tercer de la Unió Europea, no preveu aquesta possibilitat. Tanmateix, tenint en compte les característiques particulars de dimensió i d'estructura demogràfica, no podem amagar que aquesta qüestió ens planteja uns dubtes que creiem que mereixen una consideració especial o almenys una reflexió acurada.

Prenem com a exemple els habitants de tres parròquies andorranes –una petita, una mitjana i una gran–. Segons les dades del departament d'Estadística del 2012, Ordino té 4.417 habitants, dels quals 2.274 són andorrans (51,48%) i 2.143 són residents estrangers (48,52%). De la seva banda, Sant Julià de Lòria té 9.063 habitants, dels quals 4.864 són andorrans (53,67%) i 4.199 són residents estrangers (46,33%). Finalment, Andorra la Vella té 22.398 habitants, dels quals 10.043 són andorrans (44,84%) i 12.355 són residents estrangers (55,16%).

Aquestes dades mostren el gran pes relatiu que manté la població resident (i que també es pot

constatar en la resta de parròquies) i exemplifiquen clarament la gran distància que avui encara ens allunya de l'objectiu de fer coincidir la població de fet i la de dret. Així, si s'arribés a acceptar el dret de vot i d'elecció dels residents estrangers a les eleccions comunals (fet que tindria, cal reconèixer-ho, uns innegables efectes integradors), pensem que es plantejarien qüestions de legitimitat institucional que convé no obviar.

En aquest cas, pensem en la distorsió pel que fa a la legitimitat d'un cònsol i d'un equip comunal enfront de la d'un conseller general. Doncs d'acord amb la premissa de sumar al cens electoral els nacionals i els residents majors de 18 anys, els cònsols i consellers comunals serien elegits per un nombre de sufragis sensiblement més alt que els consellers generals, elegits únicament pels andorrans majors de 18 anys. Per il·lustrar millor això que expliquem, ens atrevim a fer una simulació prenent com a base el cens electoral del 2011 de les mateixes tres parròquies i la seva població resident, de la qual suposarem que la meitat és més gran de 18 anys. Es tracta d'una mera especulació, que s'ha de prendre amb totes les reserves, però que alhora permet fer-nos una idea dels diferents cossos electorals que tindrien uns comicis i els altres –nacionals i comunals.

A Ordino, el cens electoral era el 2011 de 1.379 electors, als quals afegim el supòsit que, dels 2.143 residents, 1.071 siguin més grans de 18 anys. Això sumaria un cens electoral de 2.450 electors per a les eleccions comunals, és a dir, quasi bé el doble del cens que hi podria haver per a les eleccions generals.

A Sant Julià de Lòria, el cens electoral era el 2011 de 3.173 electors, als quals afegim el supòsit que, dels 4.199 residents, 2.099 siguin més grans de 18 anys. Això sumaria un cens electoral de 6.298 electors per a les eleccions comunals, és a dir, el doble del cens que hi podria haver per a les eleccions generals.

Finalment, a Andorra la Vella, el cens electoral era el 2011 de 6.604 electors, als quals afegim el supòsit que, dels 12.355 residents, 6.177 siguin més grans de 18 anys. Això sumaria un cens electoral de 12.781 electors per a les eleccions comunals, cosa que suposaria quasi el doble del cens que hi podria haver per a les eleccions generals.

Estem convençuts que aquestes dades il·lustren, tot i ser molt aproximatives pel que fa l'hipotètic cens electoral dels residents estrangers, la distorsió entorn al grau de representativitat i de legitimitat que es produiria entre membres electes dels comuns d'una banda i del Consell General i de retruc del Govern de l'altra. Aquest canvi de concepció dels mecanismes electorals de l'Estat mereix una reflexió aprofundida sobre el tema, més enllà d'una simple reforma de la Llei qualificada del règim electoral i del referèndum dels 2 i 3 de setembre de 1993, modificada el 15 de desembre del 2000.

En qualsevol cas, hem tractat d'oferir algunes pistes i algunes claus de discussió vinculades, des de perspectives diferents, a la qüestió de la nacionalitat.

Per clore, ens interessa remarcar per un costat que el debat sobre la doble nacionalitat i sobre els anys de residència exigits per a la naturalització ha de tenir en compte necessàriament l'aplicació efectiva del Conveni entre el Principat d'Andorra, el Regne d'Espanya i la República Francesa relatiu a l'entrada, la circulació, el sojorn i l'establiment dels seus nacionals, signat el 4 de desembre del 2000; del Conveni entre el Principat d'Andorra i la República Portuguesa relatiu a l'entrada, la circulació, el sojorn i l'establiment dels seus nacionals, signat el 27 de juliol del 2007, a més del nou marc de relació amb la Unió Europea que s'està configurant i que hauria de

permetre als ciutadans andorrans treballar i fer empresa a Europa en condicions equiparables a les dels ciutadans de la Unió.

Només d'aquesta manera es deixaran d'incentivar unes situacions de doble nacionalitat que quan en una comunitat estatal –i més si aquesta està constituïda en un estat de petites dimensions– deixen de ser residuals per convertir-se en força freqüents o habituals acaben esdevenint, pel cap baix, problemàtiques a l'hora de definir el concepte de ciutadania que ha de vertebrar la referida comunitat estatal.

D'altra banda, una vegada delimitada la qüestió de la doble nacionalitat cal, segons el nostre criteri, continuar el procés encaminat a fer coincidir, per la via de la naturalització, la població de fet i la de dret i reduir els anys necessaris per a la naturalització: una via d'integració certament més lenta que la d'obrir la participació dels residents a les eleccions comunals, però alhora molt més coherent des del punt de vista de la definició del *demos* andorrà, ja que permet esvair el problema –greu– que es derivaria de tenir, en funció de les institucions, cossos electorals amb mides diferents i amb legitimitats també diferents.

I finalment, convé assenyalar que el debat sobre la integració no s'escapa amb les qüestions relatives a l'accés a la nacionalitat i als drets polítics. En aquest sentit, hem provat d'exposar que hi ha tot un ventall de possibilitats d'expressió democràtica i participació cívica que es fa evident en el dinamisme associatiu del Principat. La construcció d'una nacionalitat andorrana compartida passa pel foment dels valors d'identitat i d'integració que la caracteritzen, en un marc que estem convençuts que afavoreix les múltiples i diverses manifestacions de la societat civil.

Ladislau Baró i Solà,
conseller general i cap del grup parlamentari demòcrata, i
Meritxell Mateu i Pi,
consellera general i vicepresidenta de la comissió legislativa de Política Exterior