



Els reptes polítics compartits entre Andorra i els altres petits estats d'Europa



Pere LÓPEZ i AGRÀS

En aquest escrit o reflexions s'analitzaran superficialment els reptes que avui té plantejats Andorra davant Europa, però sobretot amb la Unió Europea, amb de la qual, si bé no en forma part, vol tenir unes àmplies relacions de tota mena. És evident que haurà de passar per les etapes i estadis que siguin necessaris d'acord amb el dret internacional general, i també en les condicions i el marc jurídic creat per la mateixa Unió com a organització supranacional política, econòmica i humana.

Les especials característiques històriques, geogràfiques i de configuració política i jurídica d'Andorra fan força difícil que els reptes que té amb la Unió i els seus Estats membres puguin ésser compartits al cent per cent amb els que anomenem petits estats d'Europa, ja que són realment diferents. Això no vol dir que sectorialment o puntualment coincideixin en les fites a aconseguir. Es tracta de realitats molt diverses i difícilment equiparables, no només per la seva personalitat internacional, sinó per les seves relacions amb els països veïns, o amb la seva pròpia estructura politicoinstitucional.

Qualsevol camí o negociació obtinguda per aquells subjectes poden servir com a precedent per a Andorra però no condicionaran les seves aspiracions. A la vegada, els acords a què s'arribi entre Andorra i la UE seran nous camins per aprofitar per tercers estats negociadors.

Andorra té un passat i un present polítics que neixen d'una situació institucional atípica, el copríncipat, però amb una total submissió a un sistema constitucional, règim democràtic i parlamentari de qualsevol antic estat d'Europa i de l'Europa de la Unió. Es basa en un dret romà i en uns costums històrics que s'han anat adaptant a la realitat d'una societat globalitzada. Però sempre sota uns paràmetres, propòsits i valors que li són propis i que s'integren completament en els imperants i bàsics de la construcció europea, en els de la Unió, des del tractat de Roma, i de tots els seus estats membres fins avui.

Aquests valors o principis, com són la llibertat, la democràcia, el respecte a la dignitat de la

persona i el respecte als drets fonamentals i llibertats públiques de tothom, són idèntics als altres països del seu entorn. Aquest *background* és un instrument que facilitarà, segur, els acords econòmics dins una societat de lliure mercat i una unió política en constant construcció. Tot i això, els nostres reptes poden ser també reptes compartits amb altres estats petits i, salvant totes les distàncies, segons el nostre entendre són de diferent naturalesa:

- Construir i mantenir un marc jurídic internacional de relacions amb la UE, entesa com a organització supranacional de caràcter inicialment econòmic, però amb una finalitat al darrere d'aconseguir ser una organització política supranacional. Passar de la intergovernalitat dels estats sobirans a una supranacionalitat d'una comunitat política. Relacions que no obviaran ni restringiran o substituiran els acords i tractats que Andorra tingui signats i pugui mantenir amb altres estats. Estem parlant, en concret, amb els països limítrofs (Espanya i França) i amb altres organitzacions internacionals de caràcter general o universals (l'ONU i organismes especialitzats) o també amb els de caràcter sectorial o regionals (Consell d'Europa).

- Mantenir i preservar la sobirania de l'estat andorrà amb capacitat de decisió en els temes que li siguin transcendents, no només per a les seves institucions i estructura política, sinó sobretot per als seus nacionals i ciutadania. Tot plegat com a exercici de la seva subjectivitat internacional sobirana i *ius contrahendi*.

- Aconseguir en l'àmbit territorial i competencial de la Unió Europea i dels 28 estats membres els màxims avantatges per a la ciutadania andorrana, és a dir, la màxima equiparació, igualtat, o a partir d'una reciprocitat, a la condició de ciutadania de la Unió, per gaudir la ciutadania i els andorrans de la protecció en els temes acordats amb la Unió de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea. Andorra forma part com a membre de la Convenció europea de salvaguarda dels drets fonamentals i ha acceptat la jurisdicció del Tribunal d'Estrasburg. Això aplanarà el camí per a l'acceptació dels postulats i la jurisprudència del tribunal, i també i de forma indirecta de la jurisprudència del tribunal de la Unió que afecti aquestes matèries acordades o comunes.

- Aprofundir en les relacions comercials amb la UE així com en l'obtenció d'un normal exercici de les llibertats pròpies del mercat comú: lliure circulació de mercaderies, treballadors, establiment i capitals.

Andorra té com a moneda pròpia i utilitza els mecanismes monetaris derivats de l'euro, si bé no té accés directe al Banc Central Europeu o a altres institucions monetàries i bancàries que li permetin entrar dins del sistema que regula el sistema monetari. En aquest sentit, un repte indispensable per assolir serà la participació d'Andorra i la capacitat d'intervenció recíproca en el sistema bancari i monetari que regeix en la majoria dels estats membres de la zona euro.

Primer repte

a) Construir i mantenir un marc jurídic internacional estable de relacions amb la UE com a organització supranacional.

b) Conservar i aprofundir en els acords internacionals que Andorra tingui amb altres subjectes de dret internacional, en especial amb Espanya i França. Així mateix, enfortir els vincles que Andorra té amb altres organitzacions internacionals de les quals és membre de ple dret tant en l'àmbit universal o general (l'ONU) com sectorial o regional (Consell d'Europa).

- En ple segle XXI cap escenari de negociació està tancat amb la Unió Europea ni amb seus estats membres, ans al contrari. Les especials característiques del Principat, en especial el seu ordenament jurídic constitucional i els costums que han regit la vida econòmica i política d'Andorra, permeten albirar que un acord no és només possible sinó necessari. Els acords podran tenir més o menys profunditat però en la negociació és possible que abastin competències que fins ara eren exclusives de l'Estat andorrà. Acords d'associació o nous acords sectorials permetran avançar en unes futures relacions internacionals entre Andorra i la Unió Europea, ja que Andorra ha estat, és i serà part integrant d'Europa des dels inicis de la construcció d'aquesta entitat geogràfica.

- Evidentment existeixen escenaris que possibiliten aquests acords amb la UE. Diversos són els factors que poden condicionar aquests acords:

- Polítics.
- Econòmics.
- Institucionals.
- Monetaris.
- Fiscals.

Cap d'aquests vessants són actualment una barrera per a Andorra per accedir a un acord que permeti una progressiva aproximació dels estats als estàndards i a l'anomenat *acquis communautaire*.

La Unió Europea ha demostrat des de la seva constitució una capacitat d'adaptar els seus interessos i els dels seus estats a les circumstàncies polítiques, econòmiques i humanes dels temps. En especial, ha hagut d'anar negociant l'entrada de nous estats membres, gens homogenis i per tant ha anat transformant-se quantitativament i qualitativament. Molts no tenien unes arrels democràtiques en els inicis de la Comunitat Europea, ni existien com a realitats nacionals o eren estats dividits no reconeguts per la comunitat internacional o per la mateixa ONU.

Si examinem els propòsits i finalitats del primer tractat constitutiu de Roma fins als tractats de Lisboa, ens adonarem que aquesta capacitat metamorfofica de la UE demostra que és un organisme institucional, jurídic viu i en moviment constant on tot és possible. És una realitat pragmàtica.

Andorra està totalment capacitada institucionalment i jurídicament per assumir el quadre institucional i els principis generals de dret que són la base de convivència de la Unió ja que són els propis de l'estat d'Andorra.

La negociació serà, doncs, sobre aspectes puntuals però mai sobre aspectes estructurals, com poden ser l'acceptació de la democràcia, la defensa de les llibertats i drets fonamentals, a la qual a més Andorra està obligat internacionalment en ser part de l'ONU o del Conveni europeu sobre els drets humans i la jurisdicció del Tribunal Europeu d'Estrasburg.

Segon repte

Per a Andorra seria perjudicial i inviable en un món globalitzat present i que s'accelera en el futur no arribar a un acord amb la Unió Europea de progressiva integració i que inclogués perfeccionar els acords d'associació ja existents. La seva economia, la ciutadania i la seva

voluntat d'estar dins del concert internacional obliga Andorra a tenir un o diversos acords estables amb la Unió. La Unió també necessita integrar dins de l'engranatge institucional, polític, econòmic, fiscal i monetari al que hi ha a Andorra, amb les millores i reformes que calguin. Andorra no hi està en absolut tancada sinó que pretén sumar-se a l'evolució i la progressiva integració econòmica, política, i com ja hem dit humana, que suposa una comunitat de més de 500.000.000 d'éssers, que viuen en un dels llocs més privilegiats de la Terra.

Tercer repte

Acceleració dels mecanismes comuns de les dues realitats polítiques que facin viable el dia. Dos punts són essencials en qualsevol acord o aprofundiment dels que ja hi ha existents:

- Arranjament de les controvèrsies que puguin aparèixer en l'aplicació dels acords. Arranjament a través de comissions mixtes paritàries que respectin la capacitat de decidir de les parts i no siguin o resultin meres capitulacions del més dèbil davant el més fort. En aquest supòsit és evident que Andorra formalment pot tenir la mateixa força però en realitat no la té davant la UE. Cal preservar aquesta igualtat formal.
- Acceptació del dret comunitari, en especial aconseguir una assumpció, transposició o acceptació dels principis rectors que vagi establint el tribunal de la Unió en aquells temes que són objecte dels acords d'associació o sectorials.

Aquesta acceptació de la jurisprudència que modula l'aplicació uniforme del dret comunitari originari i derivat suposa un pas importantíssim per crear un espai jurídic homogeni entre la Unió, Andorra i els actuals estats membres.

És una conversió o adaptació complexa però no impossible, ja que Andorra haurà d'acceptar que determinada jurisprudència del TJUE sigui aplicable internament al seu Estat i en la resolució dels conflictes, plets o resolucions administratives interns. D'altra banda, la Unió hauria de permetre i cercar mecanismes que possibilitessin que Andorra i els batlles andorrans puguin accedir a demanar, per camins fàcils i assequibles, a través del que s'anomena *Questions prejudicials* interposades pels batlles andorrans a sol·licitar al tribunal de la Unió, el seu parer i l'adequació de determinades normes o disposicions de l'ordenament o de l'administració andorrans. És a dir, si les mateixes qüestions (que en principi són alienes a l'àmbit jurídic i polític comunitari) estan o no d'acord amb la legislació comunitària. Amb el ben entès que es tractaran de matèries compreses dins dels acords d'associació o sectorials amb la Unió. Serà una qüestió imaginativa però molt suggeridora de poder adoptar criteris i jurisprudència que facilitarà una futura integració sense menystenir la legislació i jurisprudència andorranes.

Aquests dos punts serien un magnífic instrument de connexió entre dues realitats tan semblants en un marc jurídic, democràtic i de respecte als drets fonamentals.

Quart repte

Adaptació institucional. Reiterem que és molt necessari, amb vista a una exacta i no polèmica connexió institucional, una vegada delimitat el marc competencial i l'abast dels acords competencials, comercials, mercaderies, serveis, etc., establir:

- Una estructura i funcions del comitè mixt (en els dos nivells previstos). És un tema per pensar-hi però que no sigui *ex novo* del que ja hi ha previst sinó que es delimiti més clarament el paper de cada part i s'enumeri, que no hi hagin vetos apriorístics o majories que impossibilitin que Andorra pugui dir el seu parer i defensar els seus interessos davant la UE i dels estats membres.

- Paper de la Comissió Europea. És un tema molt polític que no ha estat tractat i que dependrà de quina seria la voluntat política del govern i les institucions andorranes. En teoria amb qui ha de tenir relacions Andorra seria amb el consell de ministres de la Unió, però no trobar-se que una vegada establerts els acords marc o d'associació si es preveu o no la participació o competències amb la Comissió o amb altres institucions com pot ser el Parlament Europeu.

- Ciutadania, llibertats fonamentals i garanties del seu exercici: la realitat social i de la ciutadania de la Unió és juntament amb la protecció dels seus drets i llibertats un àmbit sensible no només per a la Unió sinó també per a Andorra. En ple segle XXI aquest és una vessant essencial, ja que en definitiva les realitats polítiques, econòmiques o monetàries es basen i funcionen en favor i a partir dels elements personals. Els drets i deures dels individus, siguin nacionals estrangers o ciutadans de la Unió, han de quedar ben regulats i molt ben plantejats els conflictes que es puguin generar, ja que aquesta és una competència pròpia dels estats membres, excepte la configuració de l'*estrangeria privilegiada* que suposa la ciutadania europea per als nacionals de tots els estats membres en el territori d'Europa però també en la protecció que tots li atorguen en el món i davant qualsevol eventualitat.

Cinquè repte

Comercial, econòmic i monetari.

1. L'àmbit inicial de les relacions amb la Unió Europea és de caràcter econòmic i comercial; per tant el principal repte a curt termini serà aprofundir en les relacions comercials amb la UE, així com en l'obtenció d'un normal exercici de les llibertats pròpies del mercat comú: lliure circulació de mercaderies, treballadors, establiment i capitals.

La Unió Europea té unes competències exclusives o preferents en matèria comercial cosa que li permet tancar acords amb altres potències o amb organitzacions internacionals. Cal doncs que Andorra es beneficiï d'aquesta posició per poder obtenir uns resultats positius per a ella així com tenir un paper a través d'Europa en el món econòmic.

2. Andorra té com a moneda pròpia i utilitza els mecanismes monetaris de l'euro, però no és membre dels països de la zona euro, ni té accés directe al Banc Central Europeu o a altres institucions monetàries i bancàries que li permetin entrar dins del sistema que regula el sistema monetari. En aquest sentit un repte indispensable per assolir serà la participació d'Andorra i la capacitat d'intervenció recíproca en el sistema bancari i monetari que regeix la majoria dels estats membres de la zona euro.

A la vegada, i com a contraprestació, haurà d'estar sotmesa als controls i la vigilància dels organismes comunitaris i internacionals relatius al sistema monetari .

Hi ha tractats que permeten aquesta flexibilitat en l'àmbit europeu. Sense anar més lluny, el Tractat d'estabilitat, coordinació i governança de la Unió, en què s'utilitzen mecanismes de les institucions de la Unió per controlar o sancionar el dèficit que es regula en el tractat, que va

entrar en vigor el primer de gener del 2013 i del qual no tots els estats membres formen part, a més que també en poden formar part altres que no estan a la zona euro.

Pere López i Agràs,
conseller general pel Partit Socialdemòcrata (PS) i president del Grup Parlamentari Mixt