



De l'acord amb la Comunitat Econòmica Europea a l'associació amb la Unió Europea: reflexions sobre el camí internacional d'Andorra

Joan BECAT i RAJAUT



Introducció

Considero que vaig tenir la sort, durant la meua vida, de ser el testimoni modest d'una aventura que aleshores veia com a increïble en una Europa immòbil, la creació d'un estat modern, recolzada per un poble i encapçalada per una generació remarcable de polítics i de gerents de la cosa pública. En el marc de l'Institut d'Estudis Andorrans, suscitat pel Consell General,¹ les meves relacions de recerca amb Andorra van del 1977 al 1996, any de l'últim estudi pel qual se'm va demanar de comprometre'm en un informe sobre les allaus del 8 de febrer als Prats Sobirans d'Ariñal i altres llocs d'Andorra. A més d'estudis a la demanda del Consell General o del nou govern, es tractava d'aportar materials per a l'andorranització i de fomentar la participació de joves andorrans als estudis sobre el seu país (són una trentena que van col·laborar i que vaig tenir el plaer de conèixer). Va ser un període entusiasta de contactes i de servei quan, precisament, naixia l'Estat andorrà i es feia sobirà.

Sempre he procurat guardar una visió exterior, tot i tenir una voluntat de ser útil i una gran implicació amb els objectius volguts per una majoria del poble. També he procurat quedar discret i només fer servei car tenia clar que, a cada moment, el present i el futur del país era cosa dels andorrans. Per tant, el 1993, vaig tancar la meua tesi d'estat de geografia, que porta sobre Andorra i les mutacions de la seva economia,² i que serà publicada per internet aquest proper mes de setembre. Sense saber que em demanaríeu una ponència a la Diada Andorrana, havia decidit fer aquesta aportació personal al cap de 25 anys de la plena sobirania d'Andorra. Per plena sobirania, entenc la Constitució que retornava la sobirania interna al poble andorrà, i l'adhesió a les Nacions Unides, que feia entrar per la porta gran el nou estat en el concert internacional, totes dues coses que els Coprínceps i els estats que en realitat representaven li havien sempre prohibit i li denegaven encara uns mesos abans. A més, vaig procurar defensar aquesta tesi el desembre del 1993, és a dir quan les noves eleccions posaven en plaça el nou règim democràtic i sobirà.

La meua implicació directa va cessar aleshores. Però, evidentment, les amors no s'abandonen d'un dia per l'altre, i vaig continuar seguint el que passava a Andorra fins ara, cada dia rebent a casa el *Diari d'Andorra* i amb estadetes al més sovint possible.

Tot això m'ha portat a unes reflexions personals, no gens originals, que us resumiré ara i que trobareu una mica més extenses en el text donat a la Societat Andorrana de Ciències. Tinc bastant emoció i una certa aprensió car ho faig avui conjuntament amb molts dels actors que han protagonitzat aquestes evolucions i revolucions. Tinc per a molts d'ells una admiració de sempre per la seva valentia, per les seves qualitats com a persones i pel seu sentit d'estat.

1. El context preconstitucional dels anys vuitanta i la fallida de la via reformista

Dels seus orígens fins a l'aplicació de la Constitució, l'any 1993, malgrat les evolucions històriques i les reformes de 1866 i de 1981, el sistema institucional andorrà descansava sempre sobre dos grups d'institucions antagonistes que cal distingir clarament.

D'una banda hi ha els dos Coprínceps, investits de tots els poders, que són sempre exteriors a Andorra, diferència considerable amb altres microestats que tenen també sistemes monàrquics, com Mònaco, Liechtenstein o el Vaticà, on el sobirà és resident i no té cap altra funció. Aquests Coprínceps exerceixen els seus poders de manera permanent mitjançant els seus serveis, amb gent que designen com els convé, per exemple la justícia o l'ordre públic. Els exerceixen ocasionalment, sempre de manera discrecional, cada vegada que ho creuen necessari o bé quan les circumstàncies ho demanen, mitjançant el recurs en queixa, la suspensió dels consells elegits, la concessió de privilegis o favors, o la promulgació de textos legislatius o de reformes. Malgrat tot, llevat d'aquestes circumstàncies, llur poder era edulcorat dins la pràctica corrent. L'allunyament per l'un, la feblesa política per l'altre, la rivalitat entre llurs serveis o llurs estats, com també el poc repte econòmic o polític que podia representar el petit principat pirinenc eren factors que limitaven objectivament llurs intervencions, i sobre els quals els andorrans han jugat des de sempre.

D'altra banda, hi ha les institucions pròpiament andorranes, representatives dels andorrans, d'una manera o d'una altra segons les èpoques: primer de les parròquies i les cases més importants, després de totes les cases i ara dels ciutadans. Gestionen els afers interiors sota la tutela dels primers. Evidentment, busquen a guanyar competències concretes, amb la tàctica dels fets consumats i de la tradició, o amb l'atribució explícita de privilegis o d'autoritzacions per part dels sobirans, però sense mai posar en causa ni els Coprínceps ni els seus poders universals. Dins aquesta evolució multisecular, a un segle d'interval i a la demanda més que insistent del Consell General i de l'opinió andorrana, els Coprínceps atorgaren dues reformes institucionals, que es designen habitualment sota els noms de Nova Reforma el 1866, i de Reforma el 1981. En els dos casos no concerneixen els Coprínceps ni llurs atribucions. Cada vegada es tracta de modificacions, finalment poc importants, de les estructures interiors d'Andorra, de la representació elegida o del sistema electoral. Sobre el fons, res no canvia en l'equilibri dels poders. Es pot fins i tot afirmar que l'autoritat i la presència dels Coprínceps en surten cada vegada reforçades, per la manifestació de poder que implica el fet d'atorgar una reforma, i alhora per l'homenatge explícit que significa el recurs a llur voluntat i l'acceptació de llur decisió. Cada vegada conserven una posició d'àrbitres sobirans i d'últim recurs.

La situació anterior es caracteritzava per la confusió extrema dels poders i per la indefinició de les competències. Fins als anys setanta del segle xx fou agreujada per l'absència d'una verdadera administració i de serveis públics, com per l'absència d'una codificació interna de les regles administratives i dels contenciosos. La més petita qüestió de gestió del territori, d'economia o de societat plantejava problemes de competències entre institucions. El paper dels estats veïns i de la mobilització dels seus serveis pels Coprínceps no eren clars –i no ho seran fins al 1993 malgrat la Reforma del 1981–. L'economia andorrana progressava constantment però, per falta d'acords bilaterals, era sempre en una posició falsa i virtualment inestable, amb tots els condicionaments i totes les autolimitacions polítiques que això comportava per part dels elegits andorrans. Ras i curt, hi havia una situació poc adaptada al món actual i a les necessitats de gestió del país. Un cert nombre d'andorrans s'hi trobaven bé però, en conjunt, desitjaven una adaptació o una reforma profunda de les institucions:

- Primer, si s'admet que la gestió dels afers comuns de l'estat s'ha de fer amb la participació democràtica de tots els ciutadans, les antigues estructures arrossegaven el pecat original de la discriminació en la representació dels ciutadans.

- Segon, Andorra necessitava cada vegada més decisions al més alt nivell per la gestió de la seva economia, per les relacions exteriors, per les vies de comunicació, per la planificació i les normes de l'ordenació del territori, pel medi ambient i els riscos naturals, pels serveis d'educació, per les normes a aplicar als mitjans de comunicació i per altres temes d'interès general. I no cal insistir sobre els serveis que només tenen sentit si són centralitzats en un país de la mida d'Andorra, com per exemple els arxius, el patrimoni o la protecció i la gestió de la natura. Evidentment això no descarta les iniciatives privades o locals, però no tindrien sentit si no entressin en un marc coherent.

- Finalment, calia aclarir la qüestió de les relacions entre el Consell General i les parròquies. La Reforma del 1981 no ho farà i, per tant, va contribuir a fer créixer les tensions internes. Dins aquesta òptica, la Constitució del 1993 és realment la refundació d'Andorra car, en un marc renovat, planteja clarament el nou equilibri entre les parròquies i l'estat.

La Reforma. Tot i els enfrontaments anteriors amb el representants dels Coprínceps, les reivindicacions del Consell General arrenquen de debò³ els anys 1972-1973, per arribar finalment al que semblava una primera etapa amb l'acceptació de la Reforma del 1981. Aquesta es va presentar com un primer pas cap a una transformació de les institucions. Però de fet es limita a la creació d'un govern amb competències essencialment administratives i a la redefinició del paper del Consell General. Aquest perdia les funcions de gestió i d'execució, que acumulava abans amb les funcions legislatives.

Però els Coprínceps no li atribuïren noves competències, i per tant només assumia en part aquest poder legislatiu. Les seves decisions s'havien d'aprovar pels dos delegats permanents, doncs els Coprínceps conservaven un poder discrecional car res no estava precisat sobre l'expedició de les lleis: quin temps de reflexió, relectura, solució en cas de desacord? Res d'això no estava previst. Els Coprínceps acceptaven –perquè podien refusar–, modificaven i publicaven els textos de llei com els convenia. Aquesta feblesa bastant sorprenent de la Reforma explica les lentituds dins l'aplicació de les possibilitats que semblava oferir. Les crispacions i les impaciències s'acumularen mentre passaven els anys.

A més el primer govern, que tenia majoria a la cambra, va caure no per una qüestió de confiança, sinó per les pressions dels Coprínceps, que van acceptar un recurs en queixa que anava contra el pressupost i, deixant córrer el temps, bloquejar durant mesos tot el funcionament administratiu i financer d'Andorra, fins que el govern se sacrifici i dimiteixi per salvar la situació. És a dir que les vel·leïtats del govern i del consell van ser tallades arran, ensenyant qui eren els amos.

D'evidència la reforma s'havia de completar amb una segona fase que canviés les competències dels Coprínceps. Era l'únic domini a redefinir, ja que els sobirans continuaven acumulant totes les competències sense cedir-ne cap a les institucions representatives dels andorrans. L'autoritat suprema i real era sempre a mans de dos Coprínceps, jurídicament andorrans el temps de llur càrrec, però per l'un sempre francès i exercint de president de la República, i l'altre espanyol i sempre bisbe d'Urgell, ambigüitats personals que era a més pretext del refús de reconeixement internacional d'Andorra.

Amb o sense constitució faltava redistribuir part o la totalitat de les competències que acumulaven. Però després del 1981 no se'n parla més, fins que el govern i el Consell General no fan la seva *Nit del 4 d'agost* i demanessin el 1990 la redacció d'una constitució moderna i democràtica. Les circumstàncies semblaven més favorables. Per una part no hi havia més l'espasa de Dàmocles de les relacions econòmiques amb els estats veïns, car estaven regulades per l'acord comercial amb la CEE. Per altra part l'opinió pública andorrana era molt sensibilitzada, enviant al Consell General una nova majoria favorable al canvi, centrada sobre el grup dels nous consellers d'Andorra la Vella i les Escaldes, tots partidaris d'aquesta opció. Un vot unànime del Consell General demana la redacció d'una constitució i en fixa les grans línies, és a dir que posa obertament en causa el paper i els poders dels Coprínceps. És molt significatiu que segueixi de poc la firma de l'acord amb la CEE.

2. L'acord comercial amb la Comunitat Econòmica Europea

La necessitat de l'acord

La demanda d'adhesió d'Espanya a la Comunitat Econòmica Europea, l'any 1978, posava en perill tot el sistema comercial andorrà. D'una banda la base jurídica dels acords bilaterals amb França i amb Espanya desapareixia, ja que la competència sobre els acords comercials amb els països tercers els hi escapava, car transferida al Consell europeu. Sigui quin sigui el marc futur, era cert que el sistema de les llicències d'importació s'acabava. Sense tractat o acord comercial de substitució, Andorra es trobaria en un buit jurídic que li trauria tots els avantatges adquirits. Pitjor, podia ser considerada com un país tercer i veure com se li aplicava la TEC (tarifa exterior comuna), i per tant passar d'un règim de lliure canvi a una pujada del preu de totes les seves importacions per la imposició de taxes duaneres elevades.⁴

Les tres fases de la negociació

La primera fase se situa els anys 1984 i 1985. Els representants elegits del Principat i el seu govern van ser descartats de les negociacions que els afectaven i que es desenvolupaven en nom seu. Era en conformitat amb els costums i el dret, que confereixen als Coprínceps la representació internacional, però no era ni hàbil ni elegant, sobretot tractant-se de les

qüestions econòmiques, que entraven en les competències tradicionalment reconegudes al Consell General i a les parròquies.

Que la Comunitat hagi acceptat de negociar només amb els Coprínceps, i especialment amb el francès, president d'un estat membre, no era tampoc sorprenent, car podia mobilitzar els seus serveis estatals i disposava d'una capacitat d'intervenció i d'un pes específic a Brussel·les. Cal també tenir en compte que, vist de l'exterior, la repartició de les competències entre les diverses institucions andorranes no era gens clara. A l'invers quedava molt clar aleshores que la sobirania, la representació exterior i les principals prerrogatives (moneda, reforma de les institucions, policia, seguretat pública, justícia, ensenyament) eren entre les mans dels Coprínceps, que les exercien realment. A més, cal saber que les instàncies de la CEE van ser sempre pragmàtiques i acostumades a resoldre problemes concrets i no pas qüestions de fons, que deixen als estats. En el passat, les negociacions en nom de petits estats, Mònaco i San Marino, i amb llur acord, les havien portat estats membres importants, França o Itàlia.

És la qüestió de la representació d'Andorra que plantejà problemes i fou a l'origen del bloqueig final. Podia semblar una qüestió formal, però posava en evidència una qüestió fonamental. El govern i el Consell General hi van veure l'ocasió d'afirmar-se en front dels Coprínceps, i per tant de recuperar competències de fet, tot i afirmant la presència d'Andorra en un marc internacional. Davant del bloqueig, el cap de govern andorrà va fer declaracions públiques en què criticava "les actituds despòtiques i paternalistes" dels Coprínceps.

Les negociacions per a l'entrada d'Espanya i Portugal a la CEE, que tenien lloc durant aquest període, foren molt dures i, fins a l'últim moment, oposaren sobretot els interessos francesos i espanyols. En aquest context, tenint en compte l'embolic de la seva representació, el cas andorrà fou congelat. La Comunitat va decidir de deixar dos anys més de coll per decidir quines serien les relacions comercials amb Andorra, doncs fins a finals de 1987. Mentrestant la península ibèrica entrava dins el mercat comú el 1r de gener del 1986, els drets de duana començaven a disminuir i els contingents d'importació es reduïen. En conseqüència Andorra veia reduir el seu diferencial de preus. El temps jugava contra ella. Era una manera de fer-la afluir, ja que a més França i Espanya havien resolt les seves diferències i podien anar juntes. La segona fase, el 1986 i el 1987, comença per la definició de la posició andorrana. El text fou presentat pel govern al Consell General durant una sessió extraordinària, el 18 d'abril del 1986, i aprovat per unanimitat.⁵ Ja que els Coprínceps volien negociar sols, les demandes andorranes van ser maximalistes. Es tractava, tot quedant-se un país tercer, de mantenir els avantatges existents i el lliure canvi amb França i Espanya, ampliat a tots els estats de la Comunitat, d'obtenir pels visitants estrangers una franquícia fiscal duanera semblant a la dels intercanvis intracomunitaris, d'obtenir pels productes industrials andorrans el lliure accés als mercats de la CEE, de no tenir cap limitació quantitativa per les importacions i d'obtenir la llibertat de comerç i de trànsit amb els altres països tercers sense pagar la TEC.

Aquestes pretensions extremes no podien ser acceptades per la CEE, especialment les relacions amb els altres països tercers. Sobre aquest punt, les posicions espanyoles i franceses eren contrastades. Per la seva banda, el govern espanyol pressionà el govern andorrà, condicionant el seu acord al reconeixement del sindicat obrer ja constituït al Principal, però il·legal. Les entrevistes foren un fracàs, amb els andorrans refusant de lligar les dues qüestions.

Uns diputats espanyols membres del Consell d'Europa portaren aquesta institució a interessar-se a Andorra i votar un text de reprimenda pel seu poc respecte dels drets humans. Prou hàbilment, el govern andorrà desvià l'atac i féu aprovar pel Consell General la Declaració dels drets de l'home de les Nacions Unides i lligà la qüestió dels drets de la persona a la reforma de les institucions, amb la qual cosa posava la pilota dins el camp dels Coprínceps.

La pròrroga s'acabà el 31 de desembre del 1987 sense cap acord. Per evitar un buit jurídic, uns acords comercials provisionals establiren amb França i Espanya, que reprenien més o menys les disposicions anteriorment vigents. Però les posicions eren clares.

- D'una banda, el Consell General havia definit les seves posicions, amb uns ajustaments relacionats als contactes oficiosos entre totes les parts durant el 1987, a les trobades entre el cap de govern andorrà i representants del govern espanyol, o als intercanvis de notes Andorra-França i Andorra-Espanya.

- D'altra banda, quedava admès per totes les parts que d'ara endavant seria una comissió tripartida Andorra-Coprínceps portada pel govern andorrà que negociaria a Brussel·les amb la Comissió Europea. El febrer del 1988 el cap de govern Josep Pintat va tenir una entrevista amb el president de la Comissió Jacques Delors. Les negociacions es reiniciaren després d'una nova demanda presentada pel Principat d'Andorra prop de la Comissió el 13 de juliol del 1988, afirmant la voluntat andorrana d'arribar a una clarificació i a una definició nova de les relacions entre la CEE i Andorra.

L'acord es tancarà a final del 1989, amb Andorra acceptant les exigències europees sobre la unió duanera, el règim fiscal i les relacions amb els altres països tercers. El preacord fou signat a Brussel·les el 14 de desembre del 1989. Serà immediatament aprovat pel Consell General reunit en sessió extraordinària i pel consell de ministres d'Afers Exteriors de la Comunitat Europea durant la seva reunió del 18 de desembre. Durant els mesos següents hi va haver l'aprovació per cada un dels estats de la Comunitat.

La firma de l'acord

Finalment, la firma oficial de l'acord tingué lloc a Luxemburg el 28 de juny del 1990 entre un ministre irlandès (Irlanda ostentava aleshores la presidència de la CEE) i la delegació andorrana integrada pel cap de govern i els veguers francès i episcopal. La ratificació en nom de la Comissió Europea va anar a càrrec del comissari espanyol Abel Matutes, que va fer desplaçar la delegació a Brussel·les. La qüestió de la representació internacional d'Andorra, permanent durant tota la negociació, va ser encara present durant la firma. Segons les paraules transcrites per la premsa andorrana present a les dues cerimònies –que ho prengué molt malament–, Abel Matutes notà amb molt humor que era la primera vegada que la Comunitat firmava un acord amb un país tercer els representants legals dels quals ja eren ciutadans europeus. Evidentment feia referència als dos veguers que firmaven en nom dels dos Coprínceps, ells també ciutadans europeus. En realitat, era plantejar encertadament l'ambigüitat de la situació institucional i internacional andorrana, que no venia ni del país ni dels andorrans, sinó dels seus sobirans.

És cert que l'acord comercial amb la CEE marcava l'inici d'una nova etapa. És l'esdeveniment major d'aquest període per a Andorra car, per primera vegada, firmava directament un acord

internacional, i no pas en nom seu el representant dels governs francès i/o espanyol. Però alhora no podia ser considerat com el reconeixement internacional explícit del Principat com a estat de ple dret, car la CEE ja havia passat acords comercials semblants tant amb Gibraltar, amb les Illes Anglo-Normandes i amb l'illa de Man, que no eren estats, com amb Mònaco o Malta, que eren estats reconeguts que participaven a diversos organismes internacionals. Però era un primer pas, que donava tot el seu sentit a la duresa de les reclamacions del govern andorrà i a les grans reticències dels Coprínceps.

3. La Constitució andorrana, el preu de la independència i el reconeixement internacional

En un primer temps, el nou ordre econòmic resultant de l'acord amb la Comunitat Europea no canviava radicalment els caràcters de l'economia car semblava salvaguardar els principals interessos andorrans. Però implicava una evolució econòmica i fiscal i, sobretot, una altra gestió de l'estat i del seu pressupost. També implicava una clarificació política i institucional, que la societat andorrana reclamava unànimement. Des d'aleshores, aquesta clarificació depenia menys dels andorrans que dels Coprínceps, dels quals no es podien passar però que també n'eren el principal obstacle.

Aquesta consolidació definitiva d'Andorra depenia en bona part dels estats veïns. França era un obstacle sobretot en el marc jurídic car els seus representants i els seus juristes, refusaven majoritàriament el reconeixement internacional d'Andorra, argumentant sobre la confusió entre la funció i els drets del Copríncep i els de l'estat francès.⁶ Ja a les primeres reunions de la comissió tripartita, fou un dels temes posats endavant per la delegació francesa.

L'obstacle semblava més polític del cantó del Copríncep episcopal i de l'estat espanyol, que li prestava suport i s'encarregava dels seus serveis. S'havia manifestat després del 1981 a través de la dilació per arreglar les situacions jurídiques que es derivaven de la reforma. Aquestes reticències eren previsible car eren els qui tenien més a perdre si el règim d'Andorra es feia menys autocràtic, llevat que els Coprínceps conservin un paper preeminent en certs dominis claus.

Encara que molt ràpid, ja que hi ha menys de tres anys entre el discurs del nou cap de govern, Òscar Ribas i Reig, que declara el 1r de juny del 1990: "El meu Govern afirma que necessitem una Constitució escrita per poder estructurar el país", i el referèndum del 14 de març del 1993 que aprova el text constitucional, el procés d'elaboració va comportar diverses fases, una de les quals va ser la maduració que va precedir la demanda formal. Desenvolupant el seu ballet amb passos de vegades incerts i aportant algunes emocions (però mai afrontaments verbals violents ni veritables passions a Andorra), la negociació mateixa va ser encara més ràpida. Va començar el 12 d'abril del 1991 amb la primera reunió de la comissió tripartita i acabant l'1 de desembre del 1992, quan va donar el seu text al Consell General.

Notem que en les diverses etapes de la negociació no van faltar ni el bloqueig dels sobirans ni la pressió de la manifestació pública directa del poble per resoldre una crisi política interior, tal com s'havia produït anteriorment dues vegades en un segle, sempre a moments decisius. En el marc de la Diada andorrana d'enguany, sembla inútil entrar en les etapes i les anàlisis. Només observar que després de la reforma parcial del 1981 es podia triar entre dues estratègies. O bé continuar la reforma a l'andorrana, és a dir lentament, amb prudència,

tractant cada tema quan era madur. Doncs avançar pragmàticament punt per punt a través de casos concrets, evitant de massa plantejant qüestions de fons per no desestabilitzar el sistema. O bé plantejar directament la qüestió de fons: cal elaborar una constitució per crear primer un marc de referència. És a dir afirmar de bell antuvi els principis: separació de poders, doncs pèrdua de la totalitat o d'una part dels poders dels Coprínceps, sobirania popular, per tant fi de la legitimitat dels Coprínceps per herència, ja que aleshores llurs competències els vindrien de l'acord dels ciutadans.

Es va triar la segona solució, la més cartesiana però també la menys conforme a la tradició andorrana, tot i que la Nova Reforma del 1866 s'hagi obtingut mitjançant una minirevolució. Aquesta segona via tenia l'inconvenient de plantejar ja a l'inici tots els problemes a resoldre: poders i estatut dels Coprínceps, nacionalitat, representació internacional, moneda, representació dels ciutadans o de les parròquies a /o a les assemblea(es), estatut i funció de les corporacions locals, etc., tots punts sobre els quals els mateixos andorrans no estaven d'acord.

Es pot notar que, mentre avançaven els anys vuitanta, tres elements anaven a favor d'aquesta segona solució. Primer la lentitud i el quasi bloqueig de les aplicacions de la reforma del 1981 exasperaven cada vegada més tant els elegits, confrontats als problemes administratius i de gestió sense que tinguin els instruments jurídics necessaris, com l'opinió pública, que perdia poc a poc la confiança –quasi mística per a alguns– en els Coprínceps. En segon hi ha l'acord comercial amb la Comunitat Europea. Siguin quines siguin les seves conseqüències econòmiques, tenia el mèrit que el Principat no depengui tant dels estat veïns, doncs dels Coprínceps i de llurs pressions directes o indirectes. No hi havia tants riscos de represàlies si es plantejaven les qüestions essencials.

Finalment hi havia la irrupció de les joves generacions, en dos àmbits. D'una banda, una nova generació d'homes polítics emergeix i arriba al poder. Tenen trenta o quaranta anys, foren els estudiants o els joves que tant van criticar les institucions i els vells polítics prudents durant els anys setanta. Molts van participar a les iniciatives, a les tribunes i als debats d'aquesta època. D'altra banda hi ha un gran rejuveniment del cos electoral. Aquestes joves generacions no són tant relacionades a les formes tradicionals de pensament. No han conegut l'economia tradicional i l'antiga societat –o només els seus últims avatars– i no han participat a l'antic sistema institucional.

A més, molts d'aquests joves electors vivien malament el malestar creat per una reforma incompleta i ambigua, per una legislació social insuficient, per un codi de nacionalitat retrògrada que ells rebutjaven, que creava més desigualtats entre els joves que entre la gent de més edat. Havien estat formats pels ensenyaments francès i espanyol, on havien après el que era un sistema democràtic i constitucional occidental, que podien doncs comparar a la situació interior andorrana. En conseqüència podien mesurar l'amplitud de les necessitats i decantar-se cap a una solució global, ràpida i neta.

També van jugar el seu paper les gestions del Consell d'Europa, el bloqueig final de la mitra i les reaccions que va provocar, amb les posicions contrastades entre els dos Coprínceps, i algunes qüestions relacionades amb la justícia que portaren el president francès François Mitterrand a moure fitxa per a desbloquejar la situació.

El Consell General va aprovar el projecte de Constitució el 2 de febrer del 1993 per unanimitat, tot i les fortes reticències –expressades públicament– de certs consellers que pensaven que s’havien fet massa concessions. El 14 de març era aprovat per referèndum amb 74,2% de sí, una àmplia majoria a totes les parròquies i una participació elevada, de 75,7%.⁷ En relació amb els electors inscrits el sí era també majoritari. Per tant la constitució era legitimada, sigui quina sigui la lectura que es vulgui fer dels resultats.

La ratificació de la Constitució i la instal·lació de les noves estructures es van fer prou ràpidament, amb l’atorgament de poders dels serveis dels Coprínceps al govern andorrà. En particular, no es va esperar que les eleccions de la nova cambra constitucional siguin convocades ni que la Constitució tingui una aplicació normal: dos mesos després del referèndum totes les transferències s’havien efectuat i els serveis dels Coprínceps transformats o suprimits.

Si prenem una mica de distància, ens assabentem que durant aquesta transició les institucions andorranes es van trobar en una situació de fet bastant sorprenent, que en deia llarg sobre el caràcter insòlit i artificial de la situació anterior. En efecte, poques setmanes després del referèndum es va crear una situació de fet on el Govern andorrà i el Consell General, elegits i sempre actuant en el marc de les limitades atribucions anteriors, es van veure atribuir les competències que els havien refusat d’una manera tant aspra, i que havien costat tants afrontaments durant dues dècades.

Una de dues coses. O bé les institucions precedents no eren representatives o no eren en capacitat d’assumir aquestes competències, i aleshores era lícit de no confiar-les anteriorment. Però aleshores hagués estat prudent d’esperar l’elecció de la nova assemblea legislativa i del nou govern constitucional per efectuar la passació de poders, mentre els serveis dels Coprínceps asseguraven l’interinatge de les competències que exercien des de sempre. O bé, com va ser el cas, es considerava que aquestes institucions andorranes elegides a l’antiga eren capaces de gestionar el país i de representar-lo, i en aquest cas d’assumir immediatament les competències previstes dins la constitució. Però aleshores, perquè no s’havia fet abans, per exemple després de la reforma del 1981, espontàniament i progressivament?

El ràpid reconeixement internacional va tenir efectes interiors importants, consolidant la Constitució abans que sigui aplicada, mentre que ella mateixa atenuava les reticències, vinguin de la societat o dels Coprínceps. És l’entrada a les Nacions Unides, tant sinó més que la Constitució, que sembla haver modificat els comportaments de cara a Andorra, dins i fora del Principat.

La independència i la normalització de les relacions amb els estats veïns van tenir un preu. Un Tractat de bon veïnatge, d’amistat i de cooperació regulava qüestions importants com la moneda, la cooperació en matèria de seguretat i de justícia. L’article 2 preveia que França i Espanya facilitarien la participació d’Andorra a les organitzacions internacionals, element que el govern d’Andorra utilitzarà un mes després. Un acord mantenia les escoles dels Coprínceps, doncs la permanència de les escoles franceses i espanyoles, i per tant la impossibilitat per Andorra de ser mestressa del seu ensenyament i de la formació dels seus futurs ciutadans. Alguns van dir que aquí hi havia el preu pagat per obtenir la independència.

La qüestió especial de les relacions d’Espanya amb Andorra a través del Copríncep episcopal,

que passava a ser sobirà constitucional, fou regulada durant una entrevista a Madrid entre el cap de govern Òscar Ribas i el ministre espanyol de Relacions Exteriors Javier Solana. Hi hauria un ambaixador espanyol al Principat. Es va firmar un acord bilateral, preparat en paral·lel amb l'acord trilateral del 3 de juny, l'estat espanyol reconeixia el bisbe d'Urgell com a Copríncep d'Andorra i com a cap d'estat. A la Seu d'Urgell, la seva persona, els seus serveis i el seu palau beneficiaven de la immunitat, com per les ambaixades.

El reconeixement internacional va ser adquirit, després del vot de la constitució i abans de la seva aplicació, amb una rapidesa que va sorprendre tothom, començant pels interessats mateixos. Entre altres arguments, és la prova que la situació era madura i que Andorra podia participar als organismes internacionals des de feia temps. Andorra sent membre de les Nacions Unides dos mesos després de la transferència de les competències dels Coprínceps i abans que les lleis completant la constitució siguin votades, tot confirma que el bloqueig venia d'oposicions polítiques, essencialment de França i d'Espanya, recolzades per una argumentació de circumstància produïda per juristes de servei.

Per cert, hi ha molt cinisme en aquests canvis d'actitud. Això ens ha valgut de llegir i de sentir canvis d'argumentació molt divertits, de l'estil: hi ha una constitució doncs Andorra és un estat, com si els criteris relatius al territori, als habitants, a la nacionalitat, a les institucions pròpies –les que siguin– no eren pas els criteris determinants a escala internacional.

El 24 de juny del 1993 a Ginebra, aprofitant la seva presència a propòsit de la guerra a Bòsnia, el secretari general Butros Ghali va rebre la demanda d'adhesió d'Andorra a les Nacions Unides de les mans del cap de govern, Òscar Ribas. Tres setmanes abans, el 3 de juny, França, Espanya i Andorra havien firmat un tractat trilateral de bon veïnatge, d'amistat i de cooperació, segons el qual els dos veïns d'Andorra "faciliten la seva participació a les conferències i organitzacions internacionals i també el seu accés als convenis internacionals". Potser per la seva dura experiència anterior, Andorra trià directament l'ONU, amb França i Espanya de padrins.

No calgué esperar la sessió de tardor, car les circumstàncies jugaren a favor d'Andorra. Amb les tensions internacionals i la guerra dels Balcans, el Consell de Seguretat de les Nacions Unides estava reunit de manera permanent. El 8 de juliol acceptà per consens la demanda d'adhesió andorrana. Per prendre efecte, la decisió del consell s'havia de ratificar per l'Assemblea general de les Nacions Unides, a la tardor. Però per les mateixes raons una reunió extraordinària de l'Assemblea General fou decidida per a final de mes.

Per tant, el 28 de juliol del 1993, només un mes després de dipositar la demanda, l'Assemblea reunida a Nova York acceptà per aclamació l'entrada d'Andorra com a 184è membre. La cerimònia fou retransmesa per TV3, i tots els andorrans i bona part dels territoris de l'àrea catalana van sentir en directe el discurs d'un quart d'hora, en català, del cap de govern, Òscar Ribas.⁸

Paral·lelament Andorra realitzava gestions per a ser associada al Consell d'Europa, una resolució del qual havia estat el detonador de la ràpida evolució institucional. Igualment, a inici d'agost, el govern andorrà demanava l'adhesió del Principat a la UIT i a la Creu Roja Internacional. Òscar Ribas declarava a la premsa el 10 de juliol, quan l'entrada a les Nacions Unides era adquirida: "L'entrada a la UIT és prioritària, un cop a l'ONU." Però, més enllà de

les declaracions oficials i de les prioritats, es pot notar que els dos primers organismes internacionals especialitzats on Andorra demanava a entrar per la porta gran eren precisament aquests dels quals l'accés li havien estat vetat uns deu anys abans, quan Òscar Ribas era el Cap de Govern que havia fet la demanda⁹ i Antoni Armengol un dels ministres que l'havia ajudat.

4. L'Estat andorrà assumeix la totalitat de les seves competències a l'interior com a l'exterior

La noció de *petit estat* –o de *microestat* per als estats de territori reduït– és molt recent. Encara que es tracti d'estats sobirans, durant temps no van beneficiar-se d'igualtat amb els estats més grans, sobretot amb els veïns, que tot sovint no ho admetien gaire i usaven del paternalisme, de pressions o de tutela oberta o amagada, al·legant les responsabilitats i els interessos que segons ells hi tenien. És el cas de Mònaco per França, d'Andorra per França i Espanya.

Moltes vegades, fins i tot quan és reconeguda internacionalment, llur independència es troba encara avui dia condicionada per uns tractats bilaterals entre el petit estat i el seu potent veí, que imposa les seves condicions econòmiques i la seva tutela: és el cas de França amb el Principat de Mònaco, d'Itàlia amb la República de San Marino o de Suïssa amb el Principat de Liechtenstein.

Els petits estats han existit des de fa segles, però llur emergència com a interlocutors dels grans estats, amb igualtat de drets, és una conquesta posterior a la Segona Guerra Mundial del segle xx. Abans, fins i tot quan es reconeixia l'existència i el govern dels petits territoris o estats, no sempre s'admetia ni es respectava la seva sobirania o el seu paper internacional. Durant tot el segle 19, i encara durant la primera meitat del segle 20, els grans estats no admetien que els petits estats puguin participar a les grans decisions polítiques internacionals. Conscientment o inconscientment, s'establí una jerarquia entre els estats : de fet més que de dret, els grans exercien una tutela sobre els estats més modestos de llur entorn o de llur zona d'influència. La noció mateixa de petit estat variava molt segons les circumstàncies, anant del que són avui dia els microestats fins a estats poblats de deu a quinze milions d'habitants. La Societat de les Nacions, durant l'entre-dues-guerres, va refusar l'adhesió de petits estats qualificats de *lil·liputencs*, especialment d'Andorra, que va presentar la seva candidatura l'any 1925 i es va quedar a la porta.

A la postguerra, quan es va crear l'Organització de les Nacions Unides, la qüestió dels petits estats no es va plantejar ja que aleshores n'hi havia ben pocs. A més a més, molts no van demanar llur adhesió: els que ho van fer l'aconseguien sense gaire problemes.¹⁰ Cal subratllar que és l'ONU qui permetrà l'emergència dels petits estats a l'escenari internacional. La Carta de l'ONU reconeixia igualtat de drets per a tots els estats, sigui quin sigui llur mida, cosa que va permetre l'entrada posterior d'estats petits i mitjans.

Dins la pràctica, això fou possible car una jerarquia existia malgrat tot a través de la figura dels cinc membres permanents del Consell de Seguretat (Estats Units, França, Regne Unit, Unió Soviètica i Xina), cadascú amb dret de vet. Tenint en compte aquesta preeminència, no els molestava obrir l'ONU i els organismes internacionals especialitzats a tots els estats. Ans el contrari: durant la guerra freda i la llarga fase de descolonització,¹¹ era interessant pels grans

estats de fer entrar a l'ONU nous estats que patrocinaven, per a fer créixer llur influència. Notem que la candidatura i l'adhesió a l'ONU només és possible pels estats independents, però que la participació a determinats organismes internacionals no suposa un reconeixement com a estat. És el cas de la participació a les activitats dels organismes especialitzats de les mateixes Nacions Unides, que no implica la plena sobirania. Uns territoris amb un estatut internacional encara mal definit, per exemple illes o petits territoris amb un estatut colonial o quasi colonial, o bé dotats d'una certa autonomia per la seva metròpoli poden ser-hi admesos com a membres associats. Moltes vegades va ser una estratègia cap a la independència o, un cop aquesta aconseguida, era una etapa cap al reconeixement internacional. Fou la estratègia inicial d'Andorra, infructuosa fins al 1992 per culpa essencialment de l'oposició francesa.

A Europa abunden aquestes situacions. Hi ha petits estats, com Islàndia, Luxemburg, Malta i Gozo, Xipre; hi ha microestats, que són Andorra, Liechtenstein, Mònaco, San Marino i el Vaticà; finalment alguns petits territoris beneficien d'estatuts especials: Channel Island (o Illes Anglo-Normandes), l'illa de Man, les illes Fèroe i Gibraltar. En les relacions dels petits territoris i dels microestats amb les potències mitjanes o grans, amb els seus veïns immediats més importants o amb les institucions internacionals, no falten les ambigüitats. Actualment, s'observen totes les situacions possibles entre una integració o un protectorat de fet fins a una plena independència.

El Principat d'Andorra és un microestat amb molts caràcters comuns amb els altres microestats europeus, especialment amb Mònaco, Liechtenstein i San Marino. Tots quatre no van beneficiar durant temps del ple reconeixement dels estats veïns; especialment van ser objecte de pressions i tutela, i van ser obligats –pel preu de la seva independència o autonomia– de firmar tractats específics que deixen als seus protectors una part de la seva sobirania. Hem dit que era una situació corrent, però les actituds es fan més crispades o intransigents quan el petit estat és enclavat dins el territori de l'estat més gran, o a la seva frontera.

D'aquest punt de vista, el cas d'Andorra era exemplar car, a través dels seus Coprínceps, de ciutadania espanyola i francesa, i dels seus serveis a Andorra, gairebé tots emanació dels serveis dels dos estats veïns, eren en realitat Espanya i França que s'afrontaven dins una lluita per a mantenir i eixamplar llur influència sobre aquest país.

Insistim que algunes situacions en relació amb la Unió Europea, amb els acords corresponents, van ser negociades per l'estat membre mateix, amb el motiu de mantenir l'autonomia o els privilegis que ell havia concedit als territoris abans de la seva entrada dins la Comunitat i després Unió Europea:

- Per exemple, un territori d'un estat membre, Gibraltar, és dins la Unió Europea però no n'aplica les normes i s'escapa de les obligacions comercials o financeres dels membres. És representat pel Regne Unit, però no adhereix ni a la unió duanera ni a la unió econòmica. Per tant, econòmicament, és com un país tercer.

- Tres territoris d'estats membres no pertanyen a la UE, tot i que aquests estats membres continuïn exercint la seva sobirania sobre aquest territori i proporcionant-hi els serveis i activitats econòmiques oportuns. Són les Illes Fèroe, territori danès representat al seu parlament; tot i ser fora beneficia d'un acord comercial específic. Són les Illes Anglo-Normandes i l'illa de Man, territoris del Regne Unit: tot i ser fora formen part de la unió

duanera, amb lliure canvi i aplicació de la TEC, i tenen també un acord especial, negociat pel govern anglès.

- Finalment un territori d'un estat membre va entrar i sortir de la UE, és Groenlàndia. Tot i ser des de 1985 fora de la Unió Europea, continua beneficiant d'un acord especial, negociat per Dinamarca, com per les Illes Feroer.

S'observa també el cas paradoxal de les Illes Anglo-normandes, de l'illa de Man i de Gibraltar, tots tres de sobirania britànica, que van ser classificats com a paradisos fiscals per l'OCDE. Per tant, com a membre de l'OCDE i de la UE, l'estat que hi exerceix la sobirania està condemnant aquestes pràctiques, que de fet ell mateix va permetre i en va negociar la perennitat a través de l'acord amb la UE.

El reconeixement jurídic internacional no significa que els microestats europeus triïn de ser presents arreu, ni que no acceptin de fer-se representar per un potent veí i tutor. Tot sovint no tenen cap més remei, car així ho preveuen uns tractats més o menys imposats. Vistos d'un altre cantó aquests tractats lleonins tenen el seu costat positiu: es vulgui o no, són el reconeixement de la sobirania del microestat per part de l'estat més gran. És també la seguretat, mitjançant cessions, d'evitar una annexió de fet. És el cas de San Marino, del Liechtenstein i de Mònaco.

Per a Andorra, era habitualment el president de la República francesa qui assegurava la seva representació internacional, car ja la tenia en nom de França. L'altre Copríncep, el bisbe d'Urgell, no tenia en propi aquesta facultat abans de la Constitució del 1993. Per compensar aquest desequilibri, de tant en tant, el Copríncep Episcopal demanava a Espanya de representar-lo dins les conferències internacionals especialitzades, amb el resultat que Andorra beneficiava, sense desitjar-ho, d'una doble representació. Aquesta solució no era millor que la primera, car les dues equivalien a reconèixer implícitament els drets de tutela sobre Andorra dels dos grans estats limítrofs. Per cert, la representació internacional d'Andorra pels dos Coprínceps (és a dir la firma dels tractats, l'acreditació dels ambaixadors, etc.) fou un dels punts delicats de la negociació de la Constitució.

Actualment Andorra és membre d'una vintena organismes internacionals, entre els quals l'ONU, la Unesco, el Consell d'Europa, l'OSCE, la CNUCED o la Interpol. Té ambaixadors a l'ONU, al Consell d'Europa, a la Unió Europea, a Brussel·les, a París, a Madrid i al Vaticà, que assumeixen les relacions diplomàtiques amb desenes d'estats i diverses organitzacions. Andorra té relacions diplomàtiques establertes amb un centenar de països, habitualment a través de llurs ambaixadors a Madrid o a París. També alguns andorranos van ser triats com a membres de tribunals europeus, d'organismes internacionals, de grups d'experts internacionals enviats en missió pels respectius organismes a diversos països del món.

Resumint, amb rapidesa i pragmatisme, Andorra ha assumit directament a l'exterior el seu paper d'Estat sobirà, sense intermediaris, cosa que en fa un cas únic a Europa en el marc dels microestats.

5. Andorra és avui un estat madur que necessita l'acord d'associació amb la Unió Europea La joventut de l'Estat i de les seves estructures dels anys vuitanta i noranta

Per prendre la mida de la novetat i de l'esforç que representava la creació dels serveis d'un

estat, cal insistir primer sobre la joventut extrema de l'economia andorrana en la seva forma contemporània, que comença tímidament a la postguerra i creix de manera fulgurant durant trenta anys. Per tant, fa uns seixanta anys, els menesters de gestió administrativa del país eren comparables als d'un modest cantó o comarca de muntanya. La més gran part dels serveis corrents eren assegurats per les parròquies, que constituïen la columna vertebral de l'economia i de l'organització política, o bé directament pels Coprínceps, a petició dels andorrans, amb una escola i una oficina de correus a cada poble.

El creixement de l'economia i de la població va deixar tothom parat: cap pressupost finalitzat a nivell de l'estat –per tant alguns podien raonablement dubtar de la seva realitat– i cap competència realment definida. Andorra patia, i sobretot el Consell General, de no tenir una estructura de gestió preexistent, fins i tot modesta, que pugui formar el nucli de quadres i gestors amb competències professionals i experiència, a partir de la qual s'haguessin desenvolupat serveis més complets i ramificats. Tot s'havia de crear i instal·lar. A més, gairebé sempre, calia primer afirmar els dominis de competència de l'estat naixent (aleshores serveis del Consell General) enfront dels serveis dels Coprínceps –o mobilitzats per ells des de l'estranger– i en front dels serveis privats que havien estat els grans beneficiaris d'aquest buit. Abans del 1970 o 1972, segons els sectors, els serveis administratius de l'estat eren reduïts a la més senzilla expressió o bé eren inexistents: un escamot de policies que depenien dels veguers, alguns funcionaris a la Casa de la Vall, i res més. En total menys de trenta persones per gestionar i mantenir l'ordre en un petit estat de 25.000 habitants. Per exemple, els serveis administratius andorrans d'educació, de salut, de cultura i esports només tenien quatre persones l'any 1972. Aquest mateix any s'obre la primera biblioteca pública, primer d'una manera precària, i més ben instal·lada a finals dels anys setanta. La Biblioteca Nacional i els Arxius Nacionals només es creen el 1974 i el 1975.

Malgrat aquesta situació difícilment creïble en un país desenvolupat europeu, el retard fou recuperat a tota velocitat amb, durant els anys setanta i vuitanta, uns quadres andorrans que es caracteritzaven per llur gran joventut. Gairebé tots els caps de departament o de servei tenien aleshores de vint-i-cinc a trenta-cinc anys, amb una bona formació de base (licenciats, enginyers, doctors de les universitats franceses o espanyoles), però amb poca experiència pràctica, que adquirien amb una gran rapidesa. Cap inèrcia ni rutina, almenys durant aquest primer període. L'altre avantatge d'aquesta situació és el caràcter modern i punter de les solucions i dels equipaments, inspirant-se dels models dels estats veïns i després de la Generalitat de Catalunya, amb molt empirisme i pragmatisme. Es respirava aleshores un aire de país nou, que es formava i que s'estructurava.

Andorra és avui dia un país madur

Els anys han passat i Andorra té avui dia una administració diversificada i fornida en tots els camps, amb gent de totes les edats –els pioners ja són jubilats o a prop de ser-ho–, amb normes de funcionament i reclutament regulades, al nivell dels serveis centrals de l'estat com per les administracions de les parròquies.

Els paràmetres de l'economia i de la població també han canviat. El creixement exponencial de les dècades glorioses s'ha alentit. La població s'ha estabilitzat des de fa uns deu anys, amb

lleugers increments o baixes segons els anys. Hi ha hagut retorns al seu país d'origen de gent que havien vingut a treballar durant anys a Andorra. La piràmide d'edats ha canviat molt.

Als anys setanta del segle passat es caracteritzava per un desequilibri entre les classes d'edat: molts joves adults, fruit de la fortíssima immigració de joves treballadors, i poca gent gran, marca de l'emigració d'andorrans, que va continuar fins als anys cinquanta, i de les dolentes condicions de vida anteriors que implicaven una sobremortalitat femenina durant la primera meitat del segle xx. A més els andorrans només representaven el 17% de la població i els "nats a Andorra", és a dir els fills d'estrangers nascuts al país, eren l'11%.

Avui dia l'eixamplament de les classes d'edats mitjanes no és tan marcat i la piràmide és més nodrida per la gent de la tercera edat, amb més esperança de vida que fa trenta anys. Andorra s'ha apropiat molt de les situacions dels països veïns, més madurs. En els pròxims anys la piràmide d'edats continuarà eixamplant-se per les classes de 60 anys i més. La conseqüència és la mateixa que per tots els estats europeus, amb més pensions a pagar per menys actius cotitzant, i unes necessitats sanitàries i d'atenció creixents. Afegint que l'ensenyament és sempre més costós, tant per les evolucions pedagògiques i les seves necessitats tecnològiques com pel fet que les plantilles tenen professionals amb progressió de carrera (fins i tot a a plantilla estable, la massa salarial augmenta cada any per aquesta raó). Tot plegat, la nova estabilitat del poblament i aquests canvis interns suposen un increment considerable de les despeses públiques, amb la correlativa modificació ineluctable del sistema de finançament de l'estat, que doncs ha de fer front al cost de les pensions, de l'ensenyament i a les polítiques de salut i d'habitatge social. Ara bé, això aproparà la situació andorrana de la dels altres països europeus i tindrà incidències positives en relació amb la Unió Europea: més proximitat econòmica i de gestió de l'estat, i menys sospites de ser un paradís fiscal. Les gestions recents del govern andorrà en relació amb una crisi bancària van en el mateix sentit. Avui dia l'economia s'ha adaptat malgrat/o aprofitant les successives crisis dels anys noranta del segle xx i dels inicis del segle xxi, però es troba davant nous reptes, que estan relacionats principalment al finançament de l'estat i de les necessitats socials i a l'encaix amb la Unió Europea.

Com sabeu, els acords d'associació entre la Unió Europea i diversos països tercers, essencialment europeus, concerneixen l'economia i el comerç, però també les cooperacions culturals, socials, polítiques i de seguretat.¹² La classificació o no d'Andorra en les diverses llistes dels paradisos fiscals¹³ intervinirà també, tot i que tothom sap que és una qüestió amb controvèrsies, on les posicions dels diferents estats de la Unió Europea no coincideixen, alguns d'ells figurant en diverses llistes. No em toca opinar si un acord d'associació amb la Unió Europea és bo o dolent per a Andorra, car considero que és cosa dels andorrans, però em sembla evident que, trenta anys després del primer acord i amb una situació bastant diferent, es plantegi la qüestió de l'associació o de l'adhesió a la Unió Europea.

Epíleg: Catalunya i Andorra, l'altra qüestió internacional i interior del país i del seu govern

La independència de Catalunya és una possibilitat que s'ha de contemplar seriosament, amb una primera etapa possible el mateix 2017. Estic segur que ja el govern i els elegits nacionals andorrans hi han pensat i han preparat diferents guions segons les diverses evolucions

possibles o previsibles. Per tant és molt possible que, en aquest moment, estigui fent el ridícul davant de vosaltres comentant aquestes hipòtesis.

Tot i les diferències de circumstàncies, de mida, de situacions jurídiques i polítiques, de context, veig un cert paral·lelisme dels processos d'afirmació i d'emancipació d'Andorra i de Catalunya. En les dues evolucions a vint-i-cinc anys de distància, de la mateixa manera que ningú de fora ha ajudat els andorrans a concretar un estat i a afirmar-lo a l'exterior, queda clar que, tot i la simpatia que es pugui tenir per un poble que busca la seva emancipació i la seva sobirania, és als catalans ells mateixos de guanyar-se el resultat final. Es pot notar també una mateixa voluntat de canvi de la població i d'una majoria política enfront d'una situació discriminant i que s'ha fet insuportable - tot i que hi hagi en els dos casos posicions contràries o menys radicals que, a Andorra, van aconseguir majories parlamentàries en moments claus. Es pot afegir la supèrbia i l'absència de diàleg amb qui ostenta la sobirania que es demana de modificar, entre altres elements de similitud que, per cert, es troben també en altres casos recents en l'Europa contemporània.

Si es declara independent, el reconeixement internacional de Catalunya es plantejarà per a Andorra com pels altres estats d'Europa i del món. És possible que Andorra faci part dels primers que ho decidiran, i seria un signe fort per les futures relacions, encara que sigui més probable que Andorra esperi que ho facin primer molts dels estats europeus. És inevitable que el Principat tingui pressions de l'Estat espanyol - que potser ja s'han produït - i eventualment de l'Estat francès. Però es pot observar que si Andorra tindrà sempre una frontera comuna amb França, no en tindria més amb Espanya sinó amb Catalunya, amb qui es tractarà de tenir bon veïnatge. Evidentment, com a mínim, Andorra i Catalunya acreditaran mútuament ambaixadors i és probable que hi haurà una ambaixada catalana a Andorra.

Sempre en la hipòtesi de la independència de Catalunya, quina serà la relació d'Andorra amb Espanya, amb qui té un tractat d'amistat i cooperació firmat l'any 1993, com a pas previ a l'acceptació formal de la Constitució i a l'entrada a les Nacions Unides? Dues possibilitats. O bé Espanya continua sent el corresponsal privilegiat d'Andorra i continua a donar suport al Copríncep mitrat: res no canvia, malgrat no ser una veïna i de tenir més el palau episcopal en el seu territori. O bé es constaten els canvis de sobirania i de veïnatge i, tot i conservant lligams d'amistat i cooperació amb Espanya, es tracta amb la nova República catalana. En un cas com en l'altre, totes les disposicions establertes el 1993 s'hauran de ressituar, i noves disposicions s'hauran de negociar amb Catalunya. És probablement una gran oportunitat per Andorra d'afirmar-se i de tornar a parlar d'algunes de les concessions que havien fet fa un quart de segle. Amb un nou estat català, quin serà l'estatut de la seu en territori de Catalunya del Copríncep episcopal? Sent situada en el territori d'una República catalana, aquesta li haurà d'atorgar la immunitat i donar l'extraterritorialitat al palau episcopal. Per tant haurà de passar per un nou acord amb Andorra. També, el titular de la seu d'Urgell és membre de la Conferència episcopal espanyola, a l'interior de la qual la conferència episcopal catalana ha demanat des de fa dècades un estatut específic que se li ha sempre refusat. Amb una independència de Catalunya no hi ha dubte que es crearà una Conferència episcopal catalana separada de l'espanyola, i en farà part el bisbe d'Urgell. Sense relacions territorials ni episcopals amb Espanya, pot continuar sense canvis la seva relació com a Copríncep i Cap d'Estat andorrà

amb l'Estat espanyol? El conveni Andorra-Espanya, es manté o es considera en part /o totalment caduc? Mateixa qüestió pels serveis del Copríncep episcopal i el seu finançament mitjançant el recolzament per l'estat espanyol. Com es financen i qui dona suport aleshores? Indirectament, però de manera molt concreta, es plantejaria la presa en càrrega de la despesa que representen les escoles dites espanyoles i la naturalesa mateixa de la línia pedagògica (programes, llengua vehicular, estatut dels ensenyants, relacions amb l'Escola andorrana). És clar que França i Espanya tenen escoles i instituts a l'estranger. És notori que França manté molts instituts francesos, a Barcelona i arreu del món. Per la seva banda, Espanya pot considerar que és vital per a ella mantenir la seva presència cultural i educativa a Andorra en benefici dels residents espanyols i per mantenir la seva influència dins el Principat. Però tot i sent actualment un ensenyament espanyol finançat pel govern espanyol, les escoles i instituts dits espanyols a Andorra són jurídicament l'escola del Copríncep episcopal. Per tant, llevat que ho accepti l'Estat andorrà, i no es poden transformar en escoles espanyoles a l'estranger. El règim d'aquesta línia educativa dita del Copríncep episcopal s'adaptarà a la nova situació del Copríncep mateix, que acabem d'evocar.

Fem volar coloms: si la relació actual entre l'Estat espanyol i el Cap d'Estat mitrat és substituïda per una idèntica però nova relació amb el nou estat català, la república catalana continuarà d'aplicar els programes espanyols i d'assumir un ensenyament en castellà? O bé els substituirà per un ensenyament amb programa i idioma catalans? Però aleshores un tal ensenyament no té gaire sentit quan existeix una excel·lent i legítima escola andorrana. Per tant, la tercera possibilitat és que l'escola andorrana absorbeixi l'escola del Copríncep episcopal. Amb una qüestió derivada: si és l'interès nacional d'Andorra d'assumir el seu ensenyament, en cal assumir també el cost. En qualsevol d'aquestes hipòtesis, passi el que passi, el tractat a tres bandes relatiu a l'ensenyament a Andorra s'hauria de reveure. D'evidència, el que pot passar amb l'escola d'un Copríncep afecta també l'escola de l'altre. Podria ser l'oportunitat per a Andorra de millorar l'acord del 1993.

Evidentment, cap d'aquestes elucubracions no es produirà si la independència de Catalunya no té lloc o si és retardada. Però com que hi ha possibilitats serioses que es proclami, s'han de contemplar. Com he dit, estic segur que els responsables i els polítics andorrans ja hi han pensat fa temps i que ja tenen a punt els plans A, B i fins i tot C.

Joan Becat i Rajaut,

geògraf, professor emèrit de la Universitat de Perpinyà
Via Domicia, membre de Institut d'Estudis Catalans

Notes

- 1- Creat l'any 1976, l'Institut d'Estudis Andorrans tenia per objectius d'estendre l'andorranització a l'ensenyament superior, formar ensenyants, suscitar recerques sobre Andorra i procurar documentació pedagògica. L'any següent es va crear el Centre de Perpinyà, per conveni amb la Universitat de Perpinyà. El Centre de Barcelona iniciarà la seva tasca més endavant.
- 2- *L'Andorre. Mutations d'une économie montagnarde*. J. Becat, UPVD, Recerc., col·lecció Obres de referència Tesis, núm. 3, setembre 2017. Obra en francès, 8 volums, 3.046 p.
- 3- El primer conflicte seriós concernia la reglamentació de l'entrada i sojorn dels residents estrangers, que el Consell General volia controlar car eren bàsicament treballadors, quan la regulació de la immigració depenia dels veguers, segons un text de 1949. El 1972 el Consell General va elaborar un text de regulació de la immigració en relació amb el mercat de treball sotmès als Coprínceps per firma i publicació, que va quedar sense resposta. Els incidents durant el festival de Cançó popular a

Andorra la Vella, organitzat el 2 de novembre del 1974 per la revista progressista *Tribuna* pel seu primer aniversari, amb Lluís Llach, Ramon Muntaner i Paco Ibáñez va portar els Coprínceps i els seus veguers, per calmar el govern franquista d'Espanya que va bloquejar la frontera a partir del 12 de novembre, a publicar el decret del 3 de gener del 1975 sobre els residents estrangers. El text menyspreava la proposta del Consell General i reafirmava la prepotència dels Coprínceps. El Consell votà el 8 de gener un text de protesta afirmant que el text ultrapassava les competències dels Coprínceps, que l'autorització de residència era una competència administrativa seva, i demanant una concertació amb els veguers. Però els veguers continuaren a despatxar les autoritzacions d'entrada i sojorn al seu criteri fins a la seva desaparició amb la constitució de 1993. L'11 de febrer del 1975 el Consell General demana als Coprínceps una reforma de les institucions.

4- Sobre aquest punt i les tres possibilitats que s'oferien a Andorra, vegeu la publicació d'un estudi sintètic i clar, realitzat a demanda del Consell General. *Andorra en el context de la CEE*. Centre d'Estudis i de Planificació, Andorra la Vella, 1984, 158 p.

5- El cap de govern Josep Pintat comentà a la premsa: "Si les impressions negatives que tenim arribessin a tirar endavant fent que el règim comercial sigui establert sense cap participació andorrana, quedaria confirmada la teoria segons la qual la reforma de les institucions només ha estat una enganyifa per a distreure el poble andorrà."

6- Per exemple la tesi de Bertrand Bélinguier i la interpretació que en fa el seu director el professor Rousseau dins el prefaci. *La condition juridique des vallées d'Andorre*. Edicions Pédone, París, 1970, 344 p. Es llegeix en el prefaci: "Il faut enfin être reconnaissant à M. Bélinguier d'avoir affirmé avec force, conformément à la doctrine constante du Quai d'Orsay et contrairement aux efforts persistants du gouvernement espagnol, qu'il n'existe à Andorre qu'une seule autorité temporelle et que le Coprinçe français est à cet égard l'unique détenteur de l'action internationale: l'exclusivité est ici la règle. La démonstration est péremptoire et devrait faire bonne justice de prétentions avancées au-delà des Pyrénées davantage pour des considérations de prestige que par respect de la vérité historique et juridique." Cal notar que la representació internacional d'Andorra no es planteja com una necessitat andorrana, sinó com una qüestió de preeminència i de competències entre França i Espanya.

7- Però no tan alta com la participació a les eleccions generals que seguiren la famosa autodissolució del Consell General al gener del 1992, que legitimaven un nou Consell més compromès amb la Constitució.

8- La delegació andorrana comprenia també Antoni Armengol, ministre d'Afers Exteriors, i el secretari i portaveu del govern, Jordi Cinca.

9- El 1983-1984, rebuig de les demandes d'adhesió del govern andorrà, en nom d'Andorra, a la Creu Roja Internacional i a la Unió Internacional de les Telecomunicacions, amb oposició d'Espanya i França. En el segon cas, amb una acció d'explicació i de contacte estat per estat, s'havia aconseguit el vot de més de cent membres. En van faltar set, car França s'hi va oposar, seguida pels seus satèl·lits.

10- L'any 1945, dels 51 membres fundadors de l'organització de les Nacions Unides, només Luxemburg, Islàndia i Xipre eren petits estats.

11- Del 1961 al 1975, 38 membres nous entren a l'ONU, dels quals catorze són petits estats.

12- Ja són firmats els acords d'associació amb Ucraïna, Geòrgia, Moldàvia, i amb Xile a fora d'Europa. Tenen uns elements específics per la situació anterior els acords amb Sèrbia, Kòsovo i Albània. Acords d'associació estan en negociació amb el conjunt americà Mercosud, amb Armènia i l'Azerbaidjan, i amb els microestats europeus: San Marino, Mònaco i Andorra.

13- En un informe del 2004 l'OCDE havia assenyalat Andorra, com també Mònaco i Liechtenstein, i era considerada com un paradís fiscal pels països de forta fiscalitat i com un paradís bancari. Ara bé, des d'aleshores Andorra ha modificat la seva fiscalitat i continuarà en aquest sentit, ha creat taxes sobre les empreses i ha modificat la TVA, i participa a l'intercanvi d'informacions bancàries. Cada estat té la seva pròpia llista dels estats i territoris no cooperatius en matèria d'evasió fiscal (ETNC o *paradisos fiscals*). Andorra no apareix en la llista de França; molts països del Carib o d'Amèrica central que es consideren com a paradisos fiscals han sortit de la seva llista fa poc. El 2015 la Comissió Europea ha creat una llista global d'estats o territoris no cooperatius amb la U.E. Com sempre és un compromís, car els 28 membres tenen llistes i criteris diferents: deixant de banda l'harmonització dels criteris, són dins la llista els territoris o estats citats almenys per deu països membres. Andorra hi és, com Mònaco i Liechtenstein, Guernesey i quatre altres territoris britànics. Tot i que no estatal, és interessant –i permet relativitzar– la llista dels deu millors paradisos fiscals publicada per Forbes (com sempre per aquest organisme classificats segons els més grans volums financers): hi trobem Luxemburg, Suïssa, el Regne Unit amb la City de Londres, Irlanda i Bèlgica, considerats com a llocs on es poden fer transaccions sense problemes.