

EUROPA EN L'HORIZZÓ: VERS UNA ASSOCIACIÓ POSITIVA

Andorra la Vella – 3 de novembre 2023

Edita: CERES, Centre d'Estudis i Recerca Socialdemòcrata
Autors: Juli Minoves Triquell, Xavier Segura Porta, Ferran Sicart Ortí,
Josep Lladós Masllorens i Joan Clavera Monjonell
Imprimeix: Impremta Envalira. Andorra

Dipòsit legal: AND.454-2023
ISBN: 978-99920-0-986-4

En record de:

Lluís Maria de Puig i Olivé (1945-2012)

Historiador i polític català.

Diputat socialista per Girona del 1979 al 2004,
Senador socialista per Girona del 2004 al 2011.

President de l'Assemblea parlamentària del
Consell d'Europa del 2008 al 2010.

Christian Bourquin (1954-2014)

Enginyer i polític francès.

Conseller General del Cantó de Millas (Pirineus Orientals),
Maire de Millas del 1995 al 2011, Diputat socialista del
1997 al 2002 i senador el 2011, President del Conseil
Général dels Pirineus Orientals des del 1998 i President
de la Regió Languedoc Roussillon del 2010 al 2014.

« Vous serez de plus en plus mêlés à la vie de l'Europe, par là à la vie du monde et en même temps vous tenez à garder votre personnalité. Il faudra donc à la fois être ouvert sur le monde extérieur, d'ailleurs vous n'y échapperez pas, et rester vous-mêmes. Cela c'est une responsabilité politique qui vous appartient et dont on peut penser qu'elle nécessitera un sens profond de la justice et de l'équilibre. »

François Mitterrand,

Palais de l'Élysée, 24 avril del 1995

(Discurs pronunciat pel President de la República Francesa, Copríncep d'Andorra en la recepció oficial oferta en l'honor de les autoritats del Principat d'Andorra,)

“Reflexiono tot sovint sobre les propostes que vostè sosté a propòsit d'Europa i la política, l'Europa de les Regions i també sobre la generació *temoin...*”

Pasqual Maragall

Carta a Jaques Delors, 1995

(Oda Inacabada, Memòries 2008)



ÍNDEX

- 9 **PRESENTACIÓ**
Marian Sanchiz Rego
Directora del CERES
- 11 **EUROPA EN L'HORIZZÓ:**
A ANDORRA LI CONVÉ UN BON ACORD D'ASSOCIACIÓ
Jaume Bartumeu Cassany
Cap de Govern 2009-2011
- 47 **LES NEGOCIACIONS EUROPEES D'ANDORRA.**
ALGUNS APUNTS SOBRE LES NEGOCIACIONS DELS
ACORDS DEL 2004 AMB CORRESPONDÈNCIES PER A
LES NEGOCIACIONS ACTUALS.
Juli Minoves Triquell
Ministre d'Afers Exteriors i Cooperació 2001-2007
- 59 **ELS SERVEIS FINANCERS EN EL MARC DE**
L'ASSOCIACIÓ AMB LA UNIÓ EUROPEA
- **Evolució del sector: resultats 2021 i 2022**
- **Accés al prestador europeu de darrera**
instància
- **Supervisió del sistema financer**
- **Lliure prestació de serveis financers i**
llibertat d'instal·lació d'entitats financeres
Xavier Segura Porta, Ferran Sicart Ortí
i Josep Lladós Masllorens
TRACIS
- 81 **ANDORRA I LA UE EN UN TEMPS DE GRANS CANVIS**
Joan Clavera Monjonell
Exdegà i Catedràtic de la Facultat d'Economia i
Empresa U.A.B.
- 93 **UNA CONCLUSIÓ PROVISIONAL**
Jaume Bartumeu Cassany



PRESENTACIÓ

“No sabemos lo que nos pasa y eso es precisamente lo que nos pasa.”

José Ortega y Gasset

En aquest tercer Quadern que presentem hi ha un neguit i alhora un afany de comprendre, d'entendre el que “ens passa” en la relació amb Europa. També hi ha una ferma voluntat de tenir esperança. Per això el Centre d'Estudis i Recerca Socialdemòcrata ha volgut assenyalar algunes qüestions que puguin ajudar a trobar els desllorigadors dels nusos d'un afer tan difícil com essencial: la relació d'Andorra amb la Unió Europea.

Desviació de l'autoritat estatal cap a Brussel·les, promoció de la competència exterior, discussió del monopoli dels serveis públics: les andorranes i els andorrans descobreixen amb sorpresa, i sovint amb inquietud, que establir un acord d'associació amb la Unió Europea pot comportar que es posin en qüestió alguns dels pilars del model institucional i econòmic del país. El futur comú es decidirà sovint a distància de les nostres fronteres allà dalt, a Bèlgica. Aquesta sorpresa i aquestes inquietuds, perquè el Govern ha estat negociant des de l'opacitat, han fet néixer entre la ciutadania unes postures defensives. Les darreres eleccions generals ho han deixat en evidència.

El Quadern que teniu a les mans té una composició força heterogènia. Jaume Bartumeu hi exposa àmpliament l'evolució històrica recent de les diferents fases d'embranchament amb la Comunitat Europea i també fa unes propostes polítiques per encarar altrament l'actual procés de negociació de l'acord d'associació. Juli Minoves, que fou ministre d'Afers Exteriors del 2001 al 2007, fa una anàlisi molt interessant sobre les negociacions dels acords del 2004 assenyalant les correspondències amb les negociacions actuals. L'equip de TRACIS presenta una aportació molt detallada sobre la situació actual del sector bancari andorrà davant la perspectiva d'associació amb Europa que afecta molt directament l'àmbit financer. L'aportació del professor Joan Clavera assenyala diversos factors que, a mitjà termini, tindran incidència en el futur del nostre país.

Tanmateix penso que, després de la sensació inicial d'heterogeneïtat de les quatre aportacions, apareix un fil conductor comú: assenyalar de manera entenedora les perspectives i les dificultats. No tenim la pretensió de proposar aquí tot allò que dona la solució o la sortida d'un afer difícil. Des de la nostra ferma convicció europeïsta hem volgut contribuir a explorar camins i assenyalar vies per a poder facilitar millor el trànsit vers el futur del país. Un futur que pensem i que volem que estigui vinculat a la Unió Europea. No volem, en unes qüestions que són matèria de debat, tallar pel dret, com si n'hi hagués prou amb una mica de voluntat per aclarir la complexitat inherent a la matèria que tractem aquí. El que voldríem aconseguir és ajudar a clarificar les idees i promoure el debat públic.

Marian Sanchiz

Directora del CERES

30 d'octubre del 2023



EUROPA EN L'HORIZZÓ

A ANDORRA LI CONVÉ UN BON ACORD D'ASSOCIACIÓ

[...] Il faut que les Européens aiment l'Europe. Pourquoi aiment-ils leur patrie? Parce que c'est leur foyer et c'est leur horizon, leur paysage, c'est leurs amis, c'est leur identité. Si tout cela devait manquer à l'Europe, et bien il n'y aurait pas d'Europe.

François Mitterrand
Parlament Europeu, Estrasburg, 17 de gener del 1995

En aquest propòsit inicial he volgut exposar les meves pròpies interrogacions, les preguntes i dubtes sobre la relació d'Andorra amb la Unió Europea. També m'ha semblat important proposar algunes respostes.

La meua posició és singular: tot i haver renunciat l'any 2015 a presentar-me a les eleccions generals, deixant així la primera línia de la vida política, continuo lligat al debat públic i a la vida del meu país.

Penso que estic probablement en una bona situació per plantejar la reflexió lliure d'una persona, que no ha oblidat l'exercici de les responsabilitats ni les dificultats que comporta governar, i que continua aspirant a canviar l'ordre de les coses.

I. ANDORRA I EUROPA

El dilluns 24 d'abril del 1995 vaig tenir el privilegi d'ésser convidat a una recepció que oferia François Mitterrand a les autoritats del Principat d'Andorra al Palau de l'Élysée, a París.

El President de la República Francesa i Copríncep d'Andorra arribava al final del seu segon mandat i havia volgut acomiadar-se dels andorrans.

El discurs que va pronunciar fou impressionant i, alhora, emocionant. El Copríncep que més havia entès, compartit i acompanyat la voluntat del Consell General i del poble andorrà d'assumir i exercir la seva pròpia sobirania mitjançant la Constitució ens va recordar d'on veníem i ens va assenyalar cap a on ens dirigíem.

Ens ho va dir en aquella bonica llengua francesa que ell coneixia i modulava tan bé:

« Vous avez le désir d'ouverture, d'évolution et de progrès qui l'a emporté sur tout le reste, cela vous est dû essentiellement car changer de statut à l'intérieur et sur le plan international n'était pas chose aisée. Vous avez maintenant une pleine responsabilité, une pleine responsabilité populaire et une pleine responsabilité internationale. C'est une évolution déterminante depuis l'origine. Certes le rôle des co-princes n'est pas terminé, vous l'avez désiré vous-même et cela peut-être un élément d'équilibre utile pour l'avenir. Mais vous savez qu'avec Monseigneur Marty nous avons pris le parti délibéré d'ouvrir au maximum les portes de l'avenir; à vous maintenant d'en disposer. »¹

(1) Présidence de la République, Service de Presse, Allocution prononcée par M. François Mitterrand, Président de la République Co-Prince d'Andorre lors de la réception offerte en l'honneur des autorités de la Principauté d'Andorre, Palais de l'Élysée, lundi 24 avril 1995.

I també ens va assenyalar que Europa es trobaria al centre de la vida política, econòmica i social d'Andorra amb unes paraules que hem volgut que encapçalin aquesta publicació i que reproduïxo aquí:

« Vous serez de plus en plus mêlés à la vie de l'Europe, par là à la vie du monde et en même temps vous tenez à garder votre personnalité. Il faudra donc à la fois être ouvert sur le monde extérieur, d'ailleurs vous n'y échapperez pas, et rester vous-mêmes. Cela c'est une responsabilité politique qui vous appartient et dont on peut penser qu'elle nécessitera un sens profond de la justice et de l'équilibre. »²

Els anys han anat passant però aquestes paraules són, aquest mes d'octubre del 2023, plenament actuals.

Ens agradi o no, cada dia estem més vinculats a la vida i a l'evolució d'Europa. Això no treu que teníem el 1995, i continuem tenint el 2023, la voluntat de mantenir la nostra personalitat. Però no ens podem escapar d'obrir el país al món exterior.

I, efectivament, aquesta responsabilitat política ens pertany a totes i a tots: institucions, partits polítics, organitzacions econòmiques i socials i al conjunt de la ciutadania.

Els que estem convençuts que Andorra necessita un bon acord d'associació amb la Unió Europea i que voldríem que es trobés un embrancament positiu amb les institucions europees seguim amb preocupació, d'ençà l'any 2015, l'evolució de les negociacions en curs amb la Comissió Europea.

Al país hi ha també molta preocupació davant la incertesa i la manca de transparència de la negociació. A més, massa sovint només compta l'expertesa d'aquells que no en tenen cap.

Ens els darrers mesos he copsat aquesta preocupació en les nombroses converses i reunions que he pogut mantenir amb empresaris i professionals que estan directament implicats en l'activitat econòmica diària del país. Preocupació que també existeix entre el jovent, els estudiants universitaris i els treballadors assalariats.

Val a dir que a Andorra la desconfiança està ressorgint, a l'igual que arreu d'Europa, com un ingredient actiu en la vida política en les democràcies occidentals.

Hem entrat en una època d'inseguretat: inseguretat econòmica, inseguretat política.

Com diu Toni Judt, la inseguretat alimenta la por: « Et la peur –peur du changement, peur du déclin, peur des étrangers et d'un monde peu familier– ronge la confiance et l'interdépendance sur lesquelles reposent les sociétés civiles.

Tout changement perturbe. Le spectre du terrorisme, on l'a vu, suffit à mettre en effervescence des démocraties stables. Le changement climatique aura des effets plus spectaculaires encore. Des hommes et des femmes seront de nouveau à la merci des ressources de l'État. Ils demanderont à leurs dirigeants et représentants politiques de les protéger: des sociétés ouvertes seront à nouveau pressées de se refermer sur elles-mêmes, de sacrifier la liberté à la sécurité. Le choix ne sera plus entre l'État et le marché, mais entre deux sortes d'États. Il nous appartient donc de repenser son rôle. Si nous ne le faisons pas, d'autre s'en chargeront. »³

A l'hora d'encarar la negociació d'un acord d'associació d'Andorra amb la Unió Europea hem de constatar que una desconfiança subtil i insidiosa recorre les aigües profundes de la societat andorrana: sobre la velocitat incontrolable dels canvis, sobre la precarietat dels llocs de treball, sobre les conseqüències de la distribució desigual de la riquesa i sobre el control de les circumstàncies i rutines de la vida quotidiana. I desconfiança, sobretot, que no siguem nosaltres els que ja no dirigim

(2) Ibid

(3) Judt, T. *Contre le vide moral. Restaurons la social-démocratie*. Éditions Héloïse d'Ormesson 2011

les nostres vides sinó que el govern d'Andorra hagi perdut el control que ara passarà a mans de forces situades a Brussel·les, fora del nostre abast, moltes vegades sense cares visibles i identificables.

A aquests temors cal afegir-hi la fragilitat del discurs polític en què la paraula donada perd valor davant els interessos del partit o del poder. S'està veient en les contradiccions en la necessària explicació de la posició andorrana davant la Comissió europea en qüestions cabdals que no s'acaben mai d'exposar.

Es nota, es palpa, una por a Europa. Una por difusa que suscita moltes pors andorranes: por de la crisi, por de la immigració, por de la decadència, por, al capdavant, de les reformes obligades que comportarà un acord d'associació amb la Unió Europea.

Hem de pensar que l'associació, que comporta la consolidació de la unió duanera, constitueix un dels lligams més estrets que puguin unir a la Comunitat Econòmica Europea un Estat que no sigui membre de la U.E.

Però això s'ha de considerar el mecanisme d'associació amb unió duanera un model de relacions amb els anomenats "Estats tercers" que pot ser la sala d'espera d'una futura adhesió ⁴. Així va ser pel que fa a l'entrada de Grècia i Xipre a la U.E. Tot i això, un acord d'associació amb la UE no implica adherir-se a la UE.

A dia d'avui, Andorra manté acords bilaterals amb la UE que han permès establir relacions més estretes entre tots dos. És el cas de l'acord comercial del 1990 i l'acord monetari del 2011.

Tot i així, la relació jurídica actual és parcial i fragmentada, la qual cosa suposa una dificultat pels operadors econòmics, treballadors i ciutadans d'Andorra a l'hora d'interactuar en el mercat interior de la Unió en les mateixes condicions que ho fan els ciutadans d'un Estat membre de la UE o de l'Espai Econòmic Europeu (EEE).

Amb l'objectiu doncs d'aconseguir aquest accés progressiu i estructurat d'Andorra al Mercat Interior Europeu, tenint en compte les particularitats del Principat, el 2010 el govern que jo presidia va sol·licitar que Andorra pogués aproximar-se al Mercat Interior Europeu.

Andorra i la Unió es troben des del 18 de març de 2015, quan oficialment es van obrir les negociacions, embarcats a les negociacions d'un Acord d'Associació. La proposta d'associació, aleshores, va provenir del Consell de la UE i es va plantejar a Andorra, Mònaco i San Marino.

L'escenari global interdependent i la voluntat d'Andorra de consolidar la supervivència com a unitat política sobirana, fan que el país hagi d'assumir costos importants per garantir la seva posició internacional i l'obertura de la seva economia.

Cal afegir que el model de creixement econòmic, que ha caracteritzat Andorra fins avui, s'ha de replantejar i la necessitat d'una bona associació amb la UE és clara per a la prosperitat de l'economia andorrana. Els temps han canviat.

L'Acord d'Associació té per objectiu la participació d'Andorra al mercat interior de la Unió Europea. Aquest mercat interior es caracteritza per l'aplicació de les anomenades quatre llibertats indivisibles: la lliure circulació de mercaderies, de persones, de serveis i de capitals. L'associació estableix unes condicions de lliure concurrència iguals entre cadascun dels països associats i la Unió Europea.

La complexitat tècnica de la negociació i del seu context va aparellada amb l'arquitectura institucional d'un acord que, si entrés en vigor, no permetria a Andorra participar directament a l'activitat política i normativa de les institucions europees (Comissió, Consell i Parlament Europeu i Tribunal de Justícia).

Alhora i malgrat que Andorra romandria "país tercer" hauria de rebre de la Unió Europea i transposar a la normativa andorrana les regles a aplicar obligatòriament, però sense poder contribuir a redactar-les, canviar-les o eliminar-les.

(4) Lycourgos, C. *L'association avec union douanière: Un mode de relations entre la C.E.E. et les états tiers*. PUF 1994

L'associació comporta també un funcionament que s'assenta sobre la base d'unes regles comunes aplicades d'una manera progressiva, tenint en compte la situació particular de l'Estat associat i preservant la seva independència i la de les seves institucions.

El projecte d'Acord d'associació en curs de negociació està subdividit en dos grans àmbits: l'Acord d'associació *stricto sensu*, que conté el marc institucional, i un "Protocol País" recollint les respectives disposicions particulars per a tenir en compte les peculiaritats d'Andorra. A la vegada el protocol específic per a Andorra es completa amb els seus annexos que estableixen els drets i obligacions respectius de les parts contractants i fan una relació o llistat de l'anomenat *acquis*, el *corpus iuris* de la Unió.

Grosso modo són uns deu mil actes normatius que Andorra té obligació d'implementar o assumir dins d'un calendari i amb unes modalitats que s'acordaran separatament.

La versió en curs de negociació del text d'acord d'associació fixa, en quatre articles, dedicats a cadascuna de les quatre llibertats (mercaderies, persones, serveis i capitals), una referència genèrica al *acquis* (cabal) que entra en l'àmbit d'aplicació de l'acord. Cadascun dels quatre articles assenyalava una relació per enumerar l'anomenat *acquis de l'Union applicable*, el cabal comunitari a aplicar.

El cabal que entra en l'àmbit d'aplicació de l'acord –és a dir que en conseqüència haurà d'ésser transposat a la normativa andorrana en un termini determinat– figura en vint-i-cinc Annexes, numerats en xifres romanes de l'I al XXV.

És una obvietat afirmar que de tot això no s'ha explicat gran cosa als agents econòmics ni, menys encara, a la ciutadania.

Això ha fet que aquesta tardor del 2023 ens trobem a Andorra amb una polarització en la qual la percepció que hi haurà una "associació negativa" és molt més gran que la convicció que es pugui aconseguir una "associació positiva".

És dona així a casa nostra una situació semblant a la que es va viure a França fa trenta anys en el procés de ratificació del tractat de Maastricht. Un procés que va analitzar Paul Thibaud⁵, filòsof i periodista que fou director de la revista francesa *Esprit* de 1977 a 1989.

Aquesta percepció negativa, majoritària a hores d'ara, és en bona part imputable al Govern que ha tingut una manera de fer anestèsica en aquesta qüestió.

En els darrers mesos la Cambra de Comerç ha expressat reiteradament que és necessari conèixer l'abast de l'acord d'associació i el seu impacte en l'activitat econòmica. En la presentació de l'informe de la Cambra d'enguany, el 12 de setembre del 2023, el seu president, Josep Maria Mas ha assenyalat els deu reptes que té el país, situant l'encaix d'Andorra amb la Unió Europea al centre dels desafiaments que cal encarar. La Cambra també ha dut a terme un desplaçament a Brussel·les, el mes de juliol, per recollir informació directa de la Comissió Europea i reunir-se amb les representacions permanents d'Espanya i França davant la Unió Europea.

La preocupació de la Cambra de Comerç i Indústria, en relació a l'associació amb la UE, es reflecteix en l'informe que va encomanar al consultor Joan Ruiz Valero. Aquest deia, el setembre del 2022: « Dès lors il apparait que toute décision, et ce en tout et chacun des points qu'elle porte et qu'elle implique, doit prendre en considération ces réalités pour ne pas induire une déstabilisation qui remettrait en cause l'identité andorrane et sa cohésion économique/sociale. »

El resum executiu de l'Informe assenyalava que « ... deux clefs dans la négociation sont essentielles: les périodes transitoires et les clauses de sauvegarde. En cas d'accord elles contribueront à la définition du caractère sui generis des relations Union Européenne / Principauté d'Andorre. »⁶

(5) Ferry, J.M., Thibaud, P. *Discussion sur l'Europe*, Éditions Calman-Lévy 1992

(6) Ruiz Valero, J. Rapport pour la Chambre de Commerce et d'Industrie d'Andorre en vue de la négociation de l'accord d'association de la Principauté d'Andorre avec l'Union Européenne. Septembre 2022

L'Empresa Familiar Andorrana també ha fet conèixer sovint les seves preocupacions en el mateix sentit. Hi va insistir el seu president, Daniel Armengol Bosch, en l'acte de celebració de l'aniversari de l'entitat el dia 1 de desembre del 2022, a Soldeu.

No es pot tancar els ulls a la realitat: fins avui la ciutadania, els empresaris, els professionals, han entès que hom els porta cap a una nova situació. L'acord d'associació portaria un marc diferent de l'activitat econòmica però de moment el Govern no ha explicat exactament on anem ni per què.

En aquest context hem de lamentar la precipitació amb la qual el Govern ha volgut encarar el que, des de l'Edifici Administratiu, es qualifica com la “darrera fase” de les negociacions amb la Comissió Europea.

Si volem convèncer una majoria ciutadana que es pot aconseguir una *associació política i econòmica* positiva amb la Unió Europea s'ha de definir un projecte polític clarament articulats per embrancar-nos amb Europa. Un projecte compartit en un veritable pacte d'Estat.

S'ha de trobar el necessari espai de legitimitat de l'acord d'associació que fixi clarament, de manera entenedora, la frontera, és a dir els límits, a partir de la qual aquell acord es desplega i en quins altres àmbits deixa, en conseqüència, a Andorra la seva plena sobirania.

No tinc cap dubte que s'ha establert la conjunció d'una doble sensació negativa: que “Europa” ens rossegaria sense límits les nostres especificitats nacionals i que això es farà sense proposar-nos una iniciativa positiva clara. És a dir, que s'està imposant la idea que ens confiscaran la sobirania democràtica, la qual cosa agreuja les resistències i les posa davant el projecte d'associació.

Hem de tenir doncs clar que no aconseguirem una majoria, ciutadana i social, favorable a l'associació, sense una definició clara i precisa del que, en tot cas, quedarà fora de l'àmbit de l'acord i, també, dels avantatges i els inconvenients que comportarà la seva aplicació.

II. EL MODEL EUROPEU

Antonio Muñoz Molina, escriptor espanyol amb el que comparteixo generació, ha escrit en *Todo lo que era sólido* una reflexió que voldria esmentar en la mesura que coincideix amb l'orientació d'aquest propòsit:

*“No está el mañana ni el ayer escrito, dice el poema de Antonio Machado. Los que nacimos en un mundo y nos hicimos adultos en otro sabemos, porque lo hemos experimentado en nuestras propias vidas, que no hay destinos fijados de antemano. Nacimos en un país aislado y rural en el que más de veinte años después del final de la guerra aún duraba la posguerra y nos hicimos plenamente adultos en otro que ya pertenecía al primer mundo y que estaba a punto de integrarse en la Unión Europea.”*⁷

En la mesura que estic convençut que l'acostament a Europa no ha de ser “el problema” sinó el camí de solució de molts problemes del país crec que convé recordar els trets principals del “model europeu”. Un model que es recolza en unes economies de mercat, derivades del capitalisme, on el sector privat és preponderant i que estan àmpliament obertes cap a l'exterior.

El tractat de Roma del 1957 va crear un Mercat Comú que s'ha anat concretant en successives etapes.

És el model del comerç i l'economia que ha anat configurant un espai econòmic unificat entre els països membres del que inicialment era la Comunitat Econòmica Europea i ha esdevingut la Unió Europea.

(7) Muñoz Molina, A. *Todo lo que era sólido*, 2013. Ed. Seix Barral, pág. 195

L'adopció el 2002 de la moneda única, l'euro, ha consolidat la Unió econòmica i monetària.

Però Europa és també una organització econòmica i social en la qual el poder públic intervé, on són habituals els diàlegs entre l'Estat, la patronal i els sindicats i on els serveis públics no tenen el benefici com a motor exclusiu.

Els treballadors tenen drets individuals i col·lectius importants, i la fiscalitat i la seguretat social permeten una redistribució significativa de les rendes.

Tot plegat configura un edifici una mica feixuc però equilibrat i relativament equitatiu.

És, al capdavall, un model d'equilibri entre el mercat i la societat, entre la competència i la cooperació, entre l'autonomia i la solidaritat.

Pascal Lamy, aleshores Comissari europeu encarregat del Comerç, i Jean Pisani-Ferry, president del Conseil d'Analyse Économique del primer ministre francès, escrivien l'any 2002 que la Unió Europea « ... pourrait aisément adopter comme devise, et proclamer au monde, la formule de Lionel Jospin : oui à l'économie de marché, non à la société de marché. »⁸

Precisament Lionel Jospin considerava el 2005 que Europa és un compromís permanent i el definia així:

*« Un projet historique commun à plusieurs nations décidé librement, est un dessein sans précédent dans le mouvement des peuples jusque-là dominé par la logique de puissance. Ce projet ne peut se lire à la lumière des seuls destins nationaux, satisfaits ou contrariés, sous laquelle la chronique de l'Europe des derniers siècles nous avait placés. Nous devons admettre que notre destinée collective se joue désormais à la fois dans l'espace national et dans l'ensemble européen. Reste à savoir si, pour chacun de nous, cette double identité est ressentie comme une dépossession ou comme une conquête. La perception de cette réalité n'est pas la même selon les groupes sociaux et explique les degrés différents d'adhésion à l'idée européenne. Il est pourtant essentiel que l'Union offre une perspective qui ait un sens pour tous. »*⁹

Formo part d'una generació que ha treballat en la construcció d'unes referències per orientar Andorra a l'entorn europeu.

En els anys setanta ja ens havíem fixat una fita: l'adhesió d'Andorra al Consell d'Europa. Vam trigar vint anys en arribar a veure la bandera andorrana onejant a Estrasburg, davant del *Palais de l'Europe*, després que el poble andorrà, en l'exercici de la seva sobirania, hagués adoptat la Constitució del 1993. Vint anys, però ho vam aconseguir.

Durant tota la meua vida política he tingut una ferma convicció: la sobirania d'Andorra no es podrà mantenir i el futur del país no es podrà consolidar d'esquena a Europa.

Aquesta convicció s'ha forjat, i reforçat, en l'exercici de l'activitat política, amb les responsabilitats institucionals que, gràcies al poble andorrà, he tingut l'honor d'assumir. En els darrers trenta-tres anys he viatjat sovint a Brussel·les, París i Estrasburg. També a Madrid, Lisboa i Luxemburg. Ho he fet per anar a defensar Andorra a Europa. Puc dir que en totes les trobades i reunions a les quals he participat en aquests viatges he tingut una mateixa línia de treball: explicar als meus interlocutors la nostra voluntat d'acostar-nos a Europa en el marc del nostre treball per reformar l'estructura institucional andorrana tot i preservant la nostra identitat nacional.

La participació, els anys 1992 i 1993, en la negociació de la Constitució andorrana fou una altra etapa que ens va permetre confirmar, amb els estrets contactes que vaig establir amb parlamentaris del Consell d'Europa, que si teníem la voluntat de fer d'Andorra un Estat reconegut per la comunitat internacional havíem d'aconseguir un bon embrancament amb les institucions europees.

(8) Lamy, P. Pisani-Ferry, J. *L'Europe de nos volontés*. Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès, num. 27. Éditions Plon 2002

(9) Jospin, L. *Le monde comme je le vois*, 2005. Éditions Gallimard

I en aquesta línia estratègica he esmerçat l'essencial de la meua activitat política. Per això puc dir que Europa és la meua segona pàtria.

En aquests anys el camí d'Andorra vers un positiu embrancament amb les institucions de la Comunitat Europea ha estat marcat, al meu entendre, per tres esglaons cabdals: L'acord comercial i duaner entre Andorra i la Comunitat Europea del 1989/1990, l'acord monetari entre Andorra i la Unió Europea del 2009/2011 i la negociació actual, en curs des del 2015, per l'establiment d'un acord d'Associació.

Hi ha hagut també altres acords amb el Unió i avenços en el reconeixement de la personalitat andorrana com són l'Acord de cooperació entre Andorra i la Comunitat Europea signat a Brussel·les el 15 de novembre del 2004, i la Decisió sobre el passatge dels andorrans a les fronteres exteriors de la Unió Europea concretada a Brussel·les els dies 6 i 12 d'octubre del 2004.

També fou de cabdal importància la Declaració 11 annexa al Tractat Constitucional de la Unió Europea signat a Roma el 29 d'octubre del 2004:

“La Unió Europea tindrà en compte la situació particular dels estats de reduïda dimensió territorial que hi mantenen relacions específiques de proximitat.”

En la presentació de la publicació *Els acords polítics amb Europa, 2001-2005*, l'aleshores ministre d'Afers Exteriors, Juli Minoves, deia:

“El camí d'apropament d'Andorra envers la UE no s'atura amb aquests acords, o amb els acords econòmics que s'han conclòs o es negocien en paral·lel. En una UE cada cop més gran i, esperem, més unida, els Petits Estats, sobre la base de la declaració 11 d'origen andorrà, han de saber trobar el seu lloc mantenint llur identitat i prosperitat. Andorra està interessada particularment en obrir noves vies als seus ciutadans tant per treballar i viure a tots els estats de la UE, com per prestar serveis d'alt valor afegit amb més facilitat i sense recàrrecs onerosos. Hem començat les converses amb els altres Petits Estats d'Europa per treballar conjuntament en aquest sentit. També, en la recent reunió que vaig mantenir amb el responsable de la política exterior europea, Javier Solana, a Brussel·les, vam estar d'acord a iniciar un diàleg, mitjançant un paper de reflexió andorrà, sobre la possibilitat de crear un marc nou de relació conjunta entre la UE i els petits estats, partint de la declaració 11, de l'Espai Econòmic Europeu, i dels acords que alguns de nosaltres ja tenim amb Europa. No és una tasca fàcil, però no dubto que hi arribarem, sempre amb ganes, energia i la certesa que el futur d'Andorra és Europa.”¹⁰

III. EL PRIMER PAS: L'ACORD DUANER DE L'ANY 1990

L'adhesió d'Espanya a la Comunitat Econòmica Europea l'any 1986 va suposar l'urgent necessitat per Andorra de trobar un nou marc d'intercanvis econòmics i comercials amb els dos països veïns, Espanya i França. En efecte, el tradicional règim d'intercanvis bilaterals, amb franquícies duaneres, que havia facilitat el creixement econòmic d'Andorra d'ençà els anys cinquanta, havia de passar a ser comunitari.

L'aleshores cap de Govern, Josep Pintat Solans, va tenir la gran visió estratègica d'iniciar ràpidament converses amb la Comunitat Econòmica Europea fins aconseguir rubricar, el desembre del 1989, un acord comercial Andorra-CEE que fou signat, el mes de juny del 1990, pel cap de Govern Òscar Ribas Reig. Aquell acord, que establia una unió duanera amb la UE pels productes industrials, mantenia Andorra com a país tercer pels productes agrícoles, amb una especial atenció al règim del tabac de cabdal importància, aleshores i encara avui, per a l'economia andorrana.

(10) *Els acords polítics amb Europa, 2001-2005*. Ministeri d'Afers Exteriors, març del 2005

En el seu treball “Andorra-Unió Europea” Víctor Pou parla del que defineix com la “tercera fase del procés d’acostament del Principat a la Unió Europea”¹¹. L’autor fa una bona síntesi del que va suposar, en aquells anys 1986-1989, la iniciativa estratègica del cap de Govern, Josep Pintat, en iniciar la negociació.

L’aplicació de l’acord comercial amb la Comunitat Econòmica Europea el juliol del 1991, amb l’adaptació d’Andorra a les normes duaneres europees, fou per mi, des de la responsabilitat de gestionar les Finances del Govern d’Andorra, una prova de foc i una extraordinària experiència.

Amb l’equip directiu de la Duana vam preparar la substitució de l’impost, conegut aleshores com la taxa de consum, que l’acord comercial amb la Comunitat Econòmica Europea obligava a eliminar. Va néixer així l’Impost General Indirecte.

Alhora el nou procediment d’importació dels productes inscrits als capítols 25 al 97 del sistema harmonitzat europeu de designació de mercaderies va comportar que Andorra pogués aconseguir nous ingressos tributaris en rebre una participació de la recaptació de la taxa exterior comunitària (T. D. C.). Era la taxa que la Comunitat Europea imposava als productes procedents de països tercers per autoritzar la seva posta en lliure pràctica dins la Unió duanera comunitària, a la qual Andorra quedà integrada el dia 1 de juliol del 1991.

Hi havia, dins i fora del país, qui dubtava de la capacitat andorrana per assumir i aplicar aquella nova organització duanera adaptada a les normes duaneres europees.

L’acord duaner va funcionar i continua funcionant satisfactòriament. La nostra duana va estar, aquell difícil any 1991 quan el mes de juliol vam iniciar l’aplicació de l’acord, a l’alçada. Ho vam fer bé. I continuem fent-ho bé.

I ara, trenta-dos anys després, quan escolto discursos i declaracions contràries a un acord d’associació amb la Unió Europea amb l’argument de defensar la sobirania andorrana, no puc fer més que recordar a aquests abrandats sobiranistes, defensors d’un NO radical a l’embrancament amb Europa, que d’ençà el mes de juliol del 1991 Andorra està aplicant bona part de la normativa duanera europea a plena satisfacció dels nostres operadors econòmics.

No es pot oblidar doncs que, per més que alguns s’hi entossudeixin, la nostra capacitat de decisió en matèria duanera ja és escassa avui, sense que s’apliqui l’acord d’associació.

Com ha explicat l’economista català Josep Oliver Alonso¹² “Per bé o per malament, ens trobem davant del que l’economista de Harvard, Dani Rodrik, en el seu conegut *La paradoja de la globalización* (2011), va denominar el *trilema*: els països poden democràticament adherir-se a la globalització, però això implica renunciar a la seva sobirania. I la nostra globalització es diu Unió Europea.”

En el seu discurs “Andorra, Estado de Europa” d’ingrés a la “Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras” llegit el 16 de juny del 2022 a Barcelona, Juli Minoves Triquell fa una excel·lent exposició de la història europea d’Andorra i, també, de la relació d’Andorra amb la Unió Europea¹³

Em sembla d’especial interès la reflexió que fa Juli Minoves Triquell sobre l’equilibri entre especificitat i integració i la vulnerabilitat dels petits Estats.

Reprodueixo, en la llengua castellana en què s’ha publicat el discurs, unes consideracions que em semblen importants:

(11) Pou i Serradell, V. *Andorra-Unió Europea, Tercera fase del procés d’acostament del Principat a la Unió Europea* (Crèdit Andorrà, febrer 2012, pàg. 25 a 30)

(12) Oliver Alonso, J. *De llibertats governamentals*. La Vanguardia 21 de juliol 2023, p. 56.

(13) Minoves Triquell, J. (2022). *Andorra, Estado de Europa*, Ed. Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras. Barcelona.

“En el relato de la negociación del acuerdo aduanero de 1990 se aprecia un leitmotiv siempre presente en el concepto de identidad andorrana: la defensa de la especificidad dentro de un marco en el que sin un cierto grado de integración en el entorno europeo no es posible subsistir. ¿Pero es esta una característica únicamente andorrana? Sin duda uno podría argumentar que los pequeños Estados, por su inherente vulnerabilidad económica, actúan de manera diferente a los grandes Estados en sus relaciones exteriores. El Luxemburgués Hirsch afirmaba que “cuando se examinan los sistemas políticos y económicos de los pequeños Estados, ciertas similitudes estructurales son aparentes. Estas tienen un peso definitivo sobre las relaciones exteriores de estos Estados, en el sentido que la calidad de una política exterior depende en gran medida de la articulación de las capacidades nacionales para la consecución de los objetivos de política exterior. El sistema económico tiende a caracterizarse por una estructura menos diversificada y un alto grado de concentración.”

I també crec rellevant i encertada l’anàlisi següent:

“En definitiva se puede reconocer a los pequeños Estados no tanto por su talla geográfica o humana –no hay realmente un acuerdo en ciencia política sobre cuáles son los límites para una definición– como por el papel sistémico que les induce a ciertas “conductas en organizaciones internacionales y sistemas de equilibrio de poder.” Así pues podríamos teorizar que la manera en que Andorra se ha aproximado de la Unión Europea desde la entrada de España en la Comunidad Europea obedece más a su condición de pequeño Estado vulnerable que a un mayor o menor apego propio a Europa.”¹⁴

IV. UN SEGON PAS: L’ACORD MONETARI DEL 2011

A) EL CONTEXT HISTÒRIC

En data 15 de juliol del 2003 el cap de Govern, Marc Forné, i el ministre d’Afers Exteriors, Juli Minoves, s’adreçaven al president del Consell de Ministres d’Afers generals de la Unió Europea, Franco Frattini, sol·licitant l’inici de les negociacions d’un acord monetari.

El Consell de la Unió Europea del 23 d’abril del 2004 va aprovar una decisió relativa a la posició a adoptar en relació a un acord sobre les relacions monetàries amb el Principat d’Andorra i a partir d’aquella decisió es va donar mandat a la Comissió Europea per a iniciar la negociació amb Andorra.

Abans, però, la Banca Central europea havia formulat la seva opinió (Avís) en la qual recollia que l’acord monetari havia de comportar no solament l’obligació per Andorra de conformar-se a les normes comunitàries sobre les monedes i els bitllets en euros, i de manera especial la cooperació amb la Comunitat Europea sobre les mesures de protecció dels bitllets i monedes contra el frau i la falsificació, sinó que, també calia:

“l’adopció per Andorra de totes les mesures escaients que assegurin l’aplicació a Andorra de tota la legislació comunitària pertinent en matèria bancària i financera, de manera especial la legislació relativa a l’activitat i supervisió dels establiments concernits, així com de tota la legislació comunitària pertinent en l’àmbit de la prevenció del blanqueig de capitals, de la prevenció del frau i la falsificació de mitjans de pagament altres que la moneda i finalment en l’àmbit de la comunicació de dades estadístiques, i l’examen de la possibilitat d’atorgar, als establiments financers situats en el territori d’Andorra, l’accés als sistemes de pagament i de liquidació de la zona euro en unes condicions adequades determinades d’acord amb la Banca Central Europea;”

(14) Minoves Triquell, J. Obra citada pág. 28

En el mateix document, de data 1 d'abril de 2004, el President de la Banca Central Europea, Jean-Claude Trichet avisava que concedir aquell accés "... només seria possible amb la condició que el sistema financer andorrà evolucionés considerablement".

I ens ho deia encara més clar:

"La Banca Central Europea considera que un acord entre la Comunitat i Andorra clarificarà l'estatut jurídic de l'euro a Andorra. Abans de la introducció de la moneda única, Andorra utilitzava el franc francès i la pesseta espanyola. L'11 d'octubre del 2000, Andorra va adoptar unilateralment la llei reguladora de les mesures per garantir la transició cap a l'euro al Principat d'Andorra, a la qual hi anaven annexats alguns reglaments del Consell que concernien la introducció de l'euro. La Banca Central Europea considera que un país tercer només hauria d'introduir l'euro després d'un acord amb la Comunitat."

Amb aquest marc es van obrir oficialment les negociacions el 28 d'octubre del 2004.

La segona reunió de les negociacions es va dur a terme el 21 de desembre del 2004 i allí la part andorrana va presentar un quadre comparatiu de la legislació que ja es complia a Andorra, la que caldria adoptar i la que es considerava que no caldria adoptar. Es decidí una nova reunió pel març del 2005, que mai no es va celebrar.

El 23 de novembre del 2005 –onze mesos després de la darrera reunió– el comissari Almunia demanava al cap de Govern que es pogués reprendre les reunions. El 30 de juny del 2006 –divuit mesos després de la darrera reunió– el comissari Almunia s'adreça novament al cap de Govern suggerint una suspensió de les negociacions.

El 12 de setembre del 2006 el cap de Govern, Albert Pintat, s'adreça al comissari Almunia insistint en la continuació de les negociacions, però demanant un ritme més lent.

En el mes de juny del 2009, quan vaig assumir la responsabilitat d'encapçalar el Govern, les negociacions estaven aturades després que, en la tercera reunió de negociació, celebrada a Andorra el dia 3 de febrer del 2009, la part comunitària manifestés la seva inquietud pel funcionament no satisfactori de la negociació:

"Pour conclure la délégation communautaire a confirmé sa volonté de parvenir à la conclusion d'un accord monétaire avec la Principauté d'Andorre mais a jugé qu'il serait impossible de parvenir à ce résultat sans un changement d'approche."

B) LA NEGOCIACIÓ FINAL (2009-2011)

En aquest context, el 22 d'octubre del 2009, a Brussel·les, vaig encapçalar la delegació del govern andorrà, que es va reunir amb el Comissari Almunia. En la reunió participà també, al costat de l'Ambaixadora andorrana prop de les Comunitats Europees, l'Ambaixador especial amb la missió de desenvolupar les relacions amb Europa, Òscar Ribas.

Vaig confirmar al Comissari, amic i company de la família socialdemòcrata, que desitjàvem donar un impuls a les negociacions i, també, que aquesta negociació havia de formar part d'una mena de paquet global que inclogués el reforçament de les relacions econòmiques d'Andorra amb la Unió Europea.

Alhora, vaig demanar al Comissari Almunia buscar un nou mètode de treball en la negociació.

El primer resultat d'aquest relançament de les converses fou l'elaboració, per part dels serveis de la Comissió europea i del Banc Central Europeu, d'una nova proposta d'acord que venia a invertir el procés.

Així, on abans la Comissió exigia l'adopció prèvia per part d'Andorra de la normativa europea de referència, ara es tractava de signar primer l'acord i, després, es fixava un calendari per adoptar la legislació bancària i financera.

Aquella nova proposta, presentada inicialment de manera informal a la nostra Ambaixadora, ens fou tramesa formalment el 3 de febrer de l'any 2010.

Després d'analitzar el nou text es va constatar, el 12 de febrer del 2010, que el marge de negociació del text era força estret i que, si Andorra volia arribar a establir l'acord monetari, hauria d'adoptar una part important de la legislació bancària i financera comunitària.

El meu govern tenia clar que Andorra no tenia cap obligació de signar l'acord monetari, tot i que les negociacions s'iniciaren a petició andorrana i no pas comunitària.

Es tractava, però, d'una decisió política fonamentada en una visió estratègica del que ha de ser el model econòmic que asseguri el futur d'Andorra. Estava convençut que al país –i a la banca andorrana– ens convenia aconseguir l'homologació europea del sector financer.

El Govern va demanar a l'Institut Nacional Andorrà de Finances una anàlisi de la normativa a implementar en el marc de l'acord monetari. Tres estudis preparats per l'INAF, sota la direcció de Carles Salvadó, serviren a la línia argumental de la delegació andorrana en la reunió celebrada a Brussel·les el 4 de maig del 2010.

El Govern va consultar també l'Associació de Bancs Andorrans el mes d'abril del 2010. Els banquers ens van fer arribar la seva preocupació quant a la possibilitat d'obertura de sucursals d'entitats bancàries estrangeres.

Aquesta qüestió, en la qual el nostre Govern va mantenir una postura clara i ferma –de manera especial en la reunió del 4 de maig del 2010– fou resolta, positivament, mitjançant la resposta comunitària del 9 de juny del 2010. Quedà clar que només es podrien instal·lar sucursals d'entitats bancàries europees si el Govern ho autoritzava d'acord amb la legislació andorrana.

Tanmateix la meva convicció, gairebé una obsessió, era que calia evitar condicionar negativament les negociacions futures amb la Unió Europea. Per això vam avançar en les converses amb la Comissió Europea al més alt nivell.

El dia 9 de juliol del 2010 vaig mantenir una reunió a Brussel·les amb el comissari europeu del Mercat Interior i Serveis, Michel Barnier, a la qual em va acompanyar el Sr. Christian Frémont, Representant personal del Copríncep francès.

El Representant personal del Copríncep, al qual Andorra l'haurà de recordar sempre com un gran defensor del país, va precisar al Comissari europeu que el president de la República Francesa, Nicolas Sarkozy, volia que es tingués en compte el canvi d'actitud d'Andorra en matèria bancària i financera i les importants reformes assolides.

El comissari Barnier, tot i mostrar-se molt ben disposat a donar terminis més amplis per a la transposició dels textos i a debatre de les modalitats, ens va deixar ben clar que era indispensable que tothom respectés les mateixes regles i que si no fos així, el sistema perdria tota credibilitat.

Per part meva vaig manifestar que el que no voldria el Govern és que es tanqués la negociació pensant que Andorra volia defugir les seves obligacions.

El dia 20 de juliol del 2010 en una altra reunió, també a Brussel·les, amb el president de la Comissió, Durao Barroso, aparegué clarament la hipòtesi del tancament de les negociacions de l'acord monetari per part de la Comissió.

El president Barroso va exposar que la Comissió Europea seguia interessada en la negociació, i que el comissari Barnier així li ho havia manifestat. Però el president de la Comissió va manifestar la seva preocupació per la lentitud de la negociació i ens va dir que la Comissió podria plantejar el tancament de les negociacions.

El 10 de novembre del 2010, Olli Rehn, Comissari d'Afers Econòmics de la Comissió Europea, ens adreçà una carta dient que les negociacions d'Andorra amb la Unió Europea es tancarien si Andorra no presentava, durant el mes de desembre, un projecte de calendari de transposició dels textos europeus, que entraven en l'àmbit d'aplicació de l'acord monetari, en la normativa andorrana.

Aquella posició de la Comissió Europea clara, ferma i, perquè no dir-ho, dura i fins i tot injusta per Andorra, venia a ser la conclusió –i alhora la concreció– del que el President de la Comissió Europea, José Manuel Durao Barroso ens havia manifestat feia tot just tres mesos i mig, en la reunió que havíem mantingut a Brussel·les el dia 20 de juliol del 2010: “... la Comissió es podria plantejar el tancament de les negociacions.”

Es tractava, clar i ras, d'un ultimàtum. En comparèixer davant el Consell General el 23 de desembre del 2010 ho vaig dir així. Un ultimàtum que en aquell cas no era una altra cosa que la trama de les condicions definitives que es proposen a l'altra part en una negociació diplomàtica, la no acceptació de les quals significa el rompiment de les negociacions.

Davant d'aquest ultimàtum el Consell de ministres del dia 24 de novembre va analitzar el contingut de la carta rebuda, que assenyalava la voluntat de la Comissió Europea –insisteixo– de tancar les negociacions. Tancar, en aquell cas, volia dir arxivar amb una anotació negativa que indicaria que s'havia hagut de tancar per la mala disposició andorrana a complir amb els seus compromisos.

En la carta de data 10 de novembre del 2010 el comissari europeu Olli Rehn ens plantejava, en uns termes i amb uns terminis que no ens semblaven correctes ni adequats, un ultimàtum amb una data límit, el dia 10 de desembre del 2010.

Malgrat tot, el nostre Govern va creure que era indispensable mantenir oberta la via de negociació perquè, més enllà de l'acord monetari, era necessari reforçar l'embranchament de l'economia andorrana amb la Unió Europea. El Consell de ministres del dia 24 de novembre del 2010 va considerar que ens trobàvem en una situació en la qual l'interès nacional andorrà aconsellava que els Coprínceps fossin associats a la negociació sobre la base del que estableix l'article 67 de la Constitució. En conseqüència el 26 de novembre ens vam adreçar a ambdós Representants personals dels Coprínceps, demanant que s'associessin a la negociació de l'acord monetari amb la Unió Europea.

En resposta a la petició del Govern, el Sr. Christian Frémont, Representant personal del Copríncep francès em va informar que el President de la República, Copríncep d'Andorra, havia acceptat d'associar, sota la responsabilitat del seu Representat Personal, els seus serveis a aquella negociació.

D'igual manera, el Sr. Nemesi Marquès, Representant personal del Copríncep episcopal, també m'informà que el Copríncep episcopal havia acceptat la proposta del Govern i havia decidit que els seus serveis participessin en la negociació.

Per part andorrana el context era, en aquells difícils moments, el d'una recerca, activa i sincera, d'una via d'acostament amb la Unió Europea. I és en aquell context que vaig confirmar al Comissari Olli Rehn la voluntat del Govern d'anar endavant en la negociació amb la finalitat de poder signar, ben aviat, l'acord monetari.

La negociació no fou gens fàcil. Estic convençut que tot l'equip, de Presidència del Govern i del ministeri d'Exteriors, que estàvem concentrats en la qüestió recordem encara l'extrema tensió dels darrers mesos de l'any 2010 i, en especial, d'aquelles setmanes del mes de gener del 2011.

C) UN ACORD CABDAL

La negociació es va tancar el 26 de gener del 2011 amb una redacció final que recollia bona part de les peticions andorranes. El text fou rubricat en data 10 de febrer del 2011.

En la campanya electoral que tingué lloc dos mesos després el candidat Antoni Martí va manifestar reiteradament que si DA guanyava les eleccions no signaria l'Acord monetari i en demanaria la renegociació.

No he tingut mai cap dubte –i així ho he escrit en més d'una ocasió– que l'entitat bancària que havia apadrinat la creació de DA era també la inspiradora d'aquella campanya negativa en aquesta qüestió. Sigui com sigui, després de la seva clara victòria, el nou cap de Govern Antoni Martí va modular ràpidament el seu discurs. Del *no signar* va passar al *renegociar* per acabar, el dia 30 de juny del 2021, signant el mateix text que el meu govern havia negociat i rubricat quatre mesos abans.

El Consell General va aprovar l'acord per unanimitat el dia 24 de novembre del 2011 i, després de la sanció i promulgació dels Coprínceps, l'acord monetari fou publicat al Butlletí Oficial del Principat d'Andorra el dia 22 de desembre del 2011¹⁵. L'acord monetari va així entrar en vigor l'1 d'abril del 2012¹⁶.

L'Acord que Andorra va negociar, rubricar i aprovar va en la línia dels que la Unió Europea ja ha signat amb tots els petits països que utilitzen l'euro com a moneda pròpia: Mònaco, San Marino i el Vaticà.

El text regula els principis bàsics de les relacions del nostre país amb la Unió Europea en matèria monetària, autoritzant l'ús d'aquesta moneda de manera oficial al nostre país i permetent-ne l'encunyació.

En aplicació de l'Acord monetari, Andorra ha anat incorporant com a legislació pròpia la normativa europea en quatre àmbits:

- Prevenició del blanqueig de diner.
- Prevenició de frau i la falsificació de moneda i normativa sobre els bitllets de banc i monedes en euros.
- Legislació bancària i financera.
- Legislació sobre la recollida d'informació estadística.

Val a dir que Andorra ja disposava l'any 2011 de normativa de prevenició de blanqueig de diner i de prevenició de frau i la falsificació, per la qual cosa l'acord no representà cap canvi radical. L'articulació d'una nova normativa bancària era igualment necessària en el futur perquè són normes que els països i els mercats del nostre entorn ja estaven aplicant, i, si volíem entrar en l'espai econòmic europeu, o establir un acord d'associació amb la Unió Europea, l'hauríem d'assumir.

Fruit de la negociació duta a terme el gener del 2011 es va aconseguir allargar força els terminis d'aplicació que anaven des dels dotze mesos –pel que fa a les regles relatives als bitllets de banc i les monedes d'euro– fins als sis anys, depenent de les directives i sempre a comptar des de la data de l'entrada en vigor de l'acord, que com hem dit fou el dia primer d'abril del 2012.

Em sembla que en l'actualitat hi ha ben poques persones que posin en dubte la necessitat de l'acord monetari que fou rubricat el febrer del 2011.

Andorra necessitava l'acord per moltes raons. En destacaré tres:

- 1) Per poder utilitzar l'euro, com a moneda oficial d'Andorra, amb l'acord del Banc Central Europeu.
- 2) Per assegurar que les entitats bancàries andorranes poguessin tenir millor accés als sistemes interbancaris de pagaments i als sistemes de pagament de títols dins la zona euro.
- 3) Per reforçar i defensar la credibilitat internacional, la qualitat i la competitivitat del sistema financer andorrà, augmentant les garanties per als dipositants i per als clients de les entitats bancàries i financeres.

L'Acord tenia força incidència per al sistema bancari i financer andorrà perquè comportava reforçar l'accés dels bancs andorranos als sistemes de liquidació i pagament de la zona euro.

Això va fer accelerar el procés legislatiu per adequar la normativa bancària i financera als estàndards europeus.

(15) Butlletí Oficial del Principat d'Andorra, núm. 79, 22.12.2011

(16) Butlletí Oficial del Principat d'Andorra, núm. 14, 28.03.2012

Amb l'aplicació de l'Acord monetari, Andorra podia autoritzar o denegar la instal·lació de sucursals d'entitats bancàries europees d'acord amb la legislació andorrana.

Tot plegat venia a reforçar la credibilitat internacional, la qualitat i la competitivitat del sistema financer andorrà.

En una intervenció davant del Consell General, el 23 de desembre del 2010, havia defensat la conclusió del procés de negociació de l'acord monetari en els termes següents:

“És, literalment, impensable que Andorra pugui agafar el risc de continuar sent l'únic petit país europeu que empra l'euro com a moneda nacional sense haver establert un acord monetari amb la Unió Europea.

En les circumstàncies econòmiques actuals no és pas aconsellable convertir-se en un Estat poc fiable a nivell dels acords i compromisos internacionals.

La banca andorrana sap que, amb algunes dificultats i bastants esforços derivats d'un suplement de càrrega administrativa, pot assumir i adoptar la normativa comunitària sobre prevenció de blanqueig, les noves condicions per garantir els fons dipositats i les normes que afecten els serveis de mitjans de pagaments en el mercat interior.

Els bancs andorrans estan en condicions d'assumir tot el que representen les normes d'aplicació de Basilea II.

L'associació de Bancs Andorrans sap que volem treballar conjuntament amb les entitats bancàries per analitzar l'evolució del sector financer amb la voluntat de reforçar-lo.

Si es vol –i el Govern ho vol perquè és bo per Andorra– que la banca andorrana pugui operar i instal·lar-se a Europa i si es vol –i el Govern ho vol perquè és bo per Andorra– captar inversió estrangera per al sector financer, el desplegament de les normes i directives comunitàries és inevitable i alhora indispensable.”

Vam enllestir aquella negociació amb un objectiu: fer d'Andorra una societat amb futur, un país modern, amb una economia competitiva.

Amb la perspectiva que donen els seus onze anys de vigència crec que l'acord monetari ha estat només un primer pas del que ha de ser un canvi per a la construcció d'un model de futur per Andorra.

El 10 de març del 2015, quatre anys després de la conclusió de l'acord monetari i tres anys després de la seva entrada en vigor, una agència nord-americana, el “FinCen” que depèn del Departament del Tresor del govern dels Estats Units d'Amèrica, va publicar una nota¹⁷ sobre el sistema financer andorrà que va portar a la immediata intervenció d'una entitat bancària, la Banca Privada d'Andorra, per l'autoritat financera del país, l'Institut Nacional Andorrà de Finances.

La crisi bancària fou d'enormes proporcions i encara no ha estat resolta. No procedeix parlar aquí del seu descabdellament ni de les nombroses incidències i conseqüències negatives per a persones, famílies, empreses i patrimonis del país.

Hi he fet referència perquè estic fermament convençut que si el març del 2015 Andorra no hagués disposat de l'acord monetari amb la Unió Europea, que havia consolidat la credibilitat internacional i la qualitat del sistema financer andorrà, augmentant les garanties per als dipositants i per als clients de les entitats bancàries i financeres, aquella enorme sotragada hauria portat al col·lapse del sistema financer andorrà i, de retruc, del país.

El que acabo d'escriure ho he comentat repetidament amb els responsables de les entitats bancàries del país, i, sense traïr cap secret de les converses, penso poder afirmar que hi ha un consens generalitzat en considerar que l'acord monetari i la bona relació amb la UE va permetre, l'any 2015, aguantar la sotragada en el sector financer.

(17) Notice of Finding That Banca Privada d'Andorra Is a Financial Institution of Primary Money Laundering Concern, 10 de març del 2015

Fins i tot en converses recents he escoltat que l'acord monetari es pot considerar ja, pel que fa a la banca andorrana, la base de l'acord d'associació amb la Unió Europea.

V. EL PROCÉS D'ACOSTAMENT AL MERCAT ÚNIC DE LA UNIÓ EUROPEA

La convicció que a Andorra li convenia un nou marc jurídic amb la Unió Europea, que permetés consolidar el desenvolupament de l'acord comercial del 1990, va fer que a partir del 1997 iniciéssim amb Òscar Ribas un treball conjunt per estudiar l'anomenat Espai Econòmic Europeu (EEE) que havia reunit a partir del primer de gener del 1994 els països de l'Associació europea de lliure comerç (AELE) en un acord amb la Unió Europea.

Els països que formen part de l'EEE són Noruega, Islàndia i Liechtenstein. Suïssa que també és membre de l'AELE i té una unió monetària amb Liechtenstein, no va voler adherir-se a l'Espai Econòmic Europeu.

Amb Òscar Ribas vam viatjar sovint plegats a Brussel·les mantenint reunions amb Direccions Generals de la Comissió Europea que seguien les relacions econòmiques amb Andorra. La crisi provocada per la incidència del contraban de tabac va fer que el primer d'octubre de 1997 i el 17 de juliol de 1998 ens reuníssim a la seu de la Direcció General XXI amb els Srs. Oyarzabal i Gorman que portaven directament aquella delicada qüestió.

El 25 de juny de 1998 ens vam reunir a la seu de la Comissió, a Brussel·les, amb Jacques Santer, president de la Comissió Europea.

L'endemà, 26 de juny del 1998, el Diari d'Andorra obria la portada amb una fotografia dient "Entrevista de l'excap de Govern i Jaume Bartumeu amb Jacques Santer". Òscar Ribas declarava al Diari d'Andorra "Ens hem d'inspirar en el model de Liechtenstein amb les correccions que la Unió Europea ha acceptat per a ells."

La nostra reunió va esdevenir així el tema del dia del Diari, amb el títol següent: "Ribas i Bartumeu defensen davant Santer un estatut jurídic com el de Liechtenstein."¹⁸

El projecte de trobar per Andorra un marc fix i global dins el gran mercat únic que s'anunciava el 1998 va anar avançant així en el debat polític andorrà.

A principi de l'any 2000, en la presentació del llibre de Pedro Solbes "Elements per definir un model de relació entre la Unió Europea i Andorra"¹⁹ L'aleshores ministre de Relacions Exteriors del Govern d'Andorra, Albert Pintat Santolària escriu:

"El ferm ancoratge en tot el que Brussel·les representa s'hauria de fer amb valentia i amb la necessària prudència a fi de preservar els interessos vitals de l'especificitat política i de la identitat nacional, que han estat, són i seran sempre els motors del procés permanent i renovat de modernització i obertura de l'economia andorrana a les exigències exteriors. L'aïllament seria aviat marginació i, a termini, significaria l'exclusió.

El debat, que s'ha de fer en extensió i en profunditat, de l'adequació d'Andorra a Europa ha de considerar altres aspectes. No s'ha de limitar a una reflexió sobre les millors vies d'integració a l'economia dominant, sinó que ha d'identificar amb discerniment els riscos i la vulnerabilitat del model econòmic actual. És a dir, s'ha d'avaluar paral·lelament tant la solidesa present com l'arquitectura futura de la nostra economia.

La connexió correcta del Principat a la locomotora europea és una oportunitat que hauria de comportar, segurament, un creixement més moderat d'un cert tipus d'activitat en benefici d'una

(18) Diari d'Andorra, 26 de juny del 1998, pàg. 3

(19) Solbes, P. (2000) *Elements per definir un model de relació entre la Unió Europea i Andorra*. Edita: Ministeri de Relacions Exteriors.

expansió més equilibrada, sòlida i sostinguda pel que representa l'obertura amb integració a l'exterior i la consolidació dels nivells de prosperitat ja adquirits.

Són preguntes que els ciutadans i les ciutadanes sabran plantejar i que caldrà respondre. La democràcia andorrana, que és el fonament i l'essència del funcionament de les institucions del Principat, ha d'encarar el debat amb convicció, amb serenitat i sense recança, superant els debats partidistes”²⁰

No penso pas exagerar si dic que, vint-i-tres anys després, aquelles reflexions d'Albert Pintat són plenament vigents i adequades a la situació actual.

El 15 de desembre del 2005 Michel Camdessus, governador honorari del Banc de França i antic director general del Fons Monetari Internacional, presentà al cap de Govern Albert Pintat l'informe “Andorra, de les excepcions a l'exemplaritat”, que analitza també la necessitat d'acostament a la Unió Europea.

Camdessus afirma que “Andorra pot crear-se un altre horitzó” i ho explica així:

“A partir del moment en què consideri que té més a perdre que a guanyar intentant defensar cegament les seves “especificitats”, la seva postura diplomàtica pot canviar de manera avantatjosa. Aquesta podria consistir, essencialment, a fer palesa als seus grans socis, la seva intenció de progressar decididament cap a un règim el més homogeni possible al de la Unió Europea i de buscar, mitjançant acords que comportin períodes de transició suficients, i amb la seva assistència tècnica, aquest nou règim que seria d'interès per a tothom. Amb aquesta decisió fonamental com a teló de fons, quedarien encara qüestions importants que caldria tractar, sobre quin hauria de ser el mètode d'apropament a la Unió Europea. En aquest aspecte, Andorra té una gran varietat d'opcions que van des del manteniment de l'acord comercial actual, ampliat eventualment als àmbits oberts pel Tractat d'Amsterdam (especialment els serveis), fins a acords més ambiciosos que autoritzessin la negociació d'un acord d'associació, atès que l'adhesió pròpiament dita no sembla prevista, almenys a mitjà termini.

Abans d'escollir però el seu objectiu de negociació, ja sigui l'associació, ja sigui l'ampliació i l'aprofundiment progressiu de l'acord d'Unió duanera de 1990, haurà de decidir si desitja tornar a obrir un cicle de negociacions abans d'haver fet progressos significatius cap a la normalització de les especificitats, o després, amb el benentès que de tota manera i com més passi el temps, aquesta normalització serà la condició cada cop més ferma de tot avançament suplementari cap a Europa. Andorra es troba aquí confrontada a una opció política important. Preferirà adoptar de manera sobirana i per ella mateixa aquests canvis abans d'aquest nou cicle de negociacions, o preferirà arribar-hi més progressivament, i amb molta probabilitat en aquest cas, sota la pressió ineludible dels seus associats?

Per a qualsevol observador que opini amicalment, la primera opció serà preferible a la segona. Tenint en compte els interessos en qüestió, no serà, però viable si no va precedida d'una gran concertació democràtica que assegurï al govern, en aquest moment crític de la història del Principat, un ampli suport popular i, en tot cas, d'una comprensió real, per part de la societat civil, de l'abast a llarg termini d'aquests canvis per preparar el futur de les noves generacions.”²¹

Paral·lelament als estudis i informes que encomanava i publicava el Govern d'Albert Pintat, el grup parlamentari socialdemòcrata va estar treballant, durant la legislatura 2005-2009, en l'actualització de la proposta d'acord d'associació d'Andorra amb la Unió Europea que havíem proposat públicament el mes de maig del 2004 en el llibre *Donem forma al futur* en el qual assenyalàvem quines relacions volíem amb Europa.²²

(20) Solbes, P. (2000) *Elements per definir un model de relació entre la Unió Europea i Andorra*. Edita: Ministeri de Relacions Exteriors.

(21) Camdessus, M. *Andorra. De les excepcions a l'exemplaritat*. Govern d'Andorra, gener 2006, pàg. 80 i 81

(22) Vilà, B i Clavera, J. *Donem forma al futur. Quines relacions volem amb Europa?* Grup parlamentari Socialdemòcrata, 2004

En aquesta línia el 18 de maig del 2009 es presentà el llibre *Andorra i Europa. El canvi necessari* on manteníem el convenciment que la bona opció és la conclusió d'un acord d'associació *ad hoc*, que tingui en compte la proximitat específica, l'anomenat veïnatge "interior".

Ambdues publicacions del Grup parlamentari Socialdemòcrata es fonamenten i s'articulen a l'entorn d'uns informes dels catedràtics Blanca Vilà en el vessant més jurídic i Joan Clavera en l'àmbit econòmic i financer.

En el pròleg del llibre del 2009 justifico la nostra proposta així:

"Andorra està situat geogràficament dins la Unió Europea. La nostra talla de petit país comporta la possibilitat de llargs períodes d'adaptació i algunes excepcions; la possibilitat d'aplicació immediata i provisional d'una gran part dels acords i la inclusió d'Andorra als organismes i als programes comunitaris. Són –comptat i debatut– factors importants que aconsellen aquesta via de l'acord d'associació.

*La nostra proposta contempla tres condicions necessàries per a una associació positiva: la modulació dels capítols a negociar, adaptant-los a les característiques geogràfiques i econòmiques d'Andorra; la forta **temporalitat** i, si de cas, l'excepcionalitat necessària per portar-lo a terme. Sense oblidar la **sostenibilitat** de les fórmules que s'emparen. I l'acord d'associació és incontestablement positiu, perquè als nostres joves –només així– els estarem oferint un marc de possibilitats de desenvolupament professional i personal coherent, progressiu i ampli amb la finalitat que tinguin garantit un lloc de treball a Andorra i també a tota Europa. Un parc adequat al nivell de formació que han aconseguit o que estan en procés d'assolir.*

Els treballadors assalariats també veuran reforçada la creació de llocs de treball a casa nostra i, en el cas que o desitgin, podran desenvolupar-se professionalment a tota la Unió Europea.

*Perquè els empresaris els estarem facilitant la possibilitat d'exportar serveis i béns des d'Andorra amb un tracte fiscal no discriminatori, un cop feta la reforma fiscal. Les empreses europees es plantejaran la possibilitat d'invertir a Andorra en un entorn jurídic estable, fet que permetrà crear un nou teixit empresarial i, de retruc, més llocs de treball."*²³

Per la seva banda, en la presentació de l'estudi "Andorra-Unió Europea. Cap al mercat interior" el cap de Govern Albert Pintat assenyala, a l'inici de l'any 2009, que Andorra es troba en plena mutació: "Des de la seva entrada en el concert internacional l'any 1993 i la seva plena participació a la lliure circulació de mercaderies en el si de la Unió Europea, arran de l'Acord d'unió duanera del 1990, el país s'aplica a trobar el seu lloc en l'Europa que es construeix."

Aquest context va portar al govern d'Albert Pintat a "... fer reflexionar tres experts europeus internacionals i vertaders coneixedors d'Andorra sobre el recorregut concret que el país hauria de fer per apostar per un creixement i per una prosperitat a mitjà i llarg termini, gràcies a una participació activa i responsable en el mercat interior (lliure circulació de persones, de mercaderies, de serveis i de capitals) de la Unió Europea.

Gràcies al Tractat de Lisboa, la Unió ha fet un pas de gegant de cara als Estats tercers com Andorra, amb l'article 8 i la Declaració annexa que estableix: "La Unió tindrà en compte la situació particular dels països de petita dimensió territorial que mantenen amb ella relacions específiques de proximitat."

L'estudi té un enfocament jurídic, econòmic i polític i, en paraules d'Albert Pintat, "... proposa un avanç mesurat i realista d'allò que podrien ser les "relacions específiques de proximitat" d'Andorra amb la Unió."²⁴

(23) Vilà, B i Clavera, J. *Andorra i Europa. El canvi necessari*. Edicions GPS, Col·lecció Materials 6, 2009

(24) Berthélemy, J. C., Llimona, J., Maresceau, M. *Andorra-Unió Europea. Cap al Mercat Interior*. Govern d'Andorra. Ministeri d'Afers Exteriors, 2009

Coincideixo amb l'opinió de l'aleshores ministra d'Afers Exteriors, Meritxell Mateu Pi, que l'estudi és força clar i precís. En la seva presentació Meritxell Mateu assenyalava que l'estudi s'ha centrat en els aspectes essencials per "... avaluar allò que Andorra pot guanyar, però també allò que s'ha de resignar a perdre, si vol associar-se a la construcció de la Unió Europea amb els estats tercers de petita dimensió territorial, i teixir-hi una relació més estreta i estructurada."

Meritxell Mateu també apunta que caldria "... un treball legislatiu intern considerable en múltiples àmbits i la renúncia a alguns aspectes del model econòmic i fiscal andorrà actual. El camí que traça aquesta obra necessita sobretot un vertader consens de l'Estat andorrà, no només de les diferents forces polítiques, sinó també de tots els actors econòmics, de la societat civil i dels propis ciutadans."²⁵

Berthélemy, Llimona i Maresceau es plantegen la hipòtesis d'una adhesió d'Andorra a una estructura equivalent a la de l'Espai Econòmic Europeu però en el seu estudi la possibilitat d'una integració al mercat interior de la Unió "... s'ha col·locat de manera sistemàtica en l'òptica d'una adhesió a l'EEE."

Els autors reconeixien aleshores, primer trimestre del 2009, que hi havia una fragilitat de l'EEE. Fragilitat que tenia –i té encara avui– el seu fonament en el fet que "... al costat de la Comunitat Europea i els seus estats membres, només engloba tres estats membres de l'AELC: Noruega, Islàndia i Liechtenstein. Un eventual pas d'Islàndia de l'AELC a la Unió o potser, fins i tot, de Noruega podria afectar profundament l'existència de l'EEE. Una extensió de l'AELC a diversos estats de reduïda dimensió territorial, seguida d'una ampliació de l'EEE, significaria una reestructuració de l'EEE respecte de la seva composició, que podria contribuir a salvaguardar el mercat interior més enllà de les fronteres de la Unió. Aquesta opció permetria preservar no solament les estructures institucionals existents, eventualment en un format adaptat i simplificat, sinó també, i sobretot, el *know how* d'integració àmpliament present al si de les estructures de l'EEE. Amb o sense la desaparició de l'EEE en la seva composició actual, els estats de reduïda dimensió territorial, haurien, si fos possible, de concertar-se més entre ells sobre el seu futur amb la Unió en general i sobre l'objectiu de la realització del mercat interior en particular. Atesa la complexitat de l'organització i la gestió d'un mercat interior, un reagrupament d'aquests estats podria contribuir a la realització concreta d'aquest objectiu."

Aquesta anàlisi porta Berthélemy, Llimona i Maresceau a concloure l'estudi amb una referència a Liechtenstein, insistint en buscar analogies i similituds que Andorra pogués invocar, tot i advertint de la necessitat de ser realistes i recordant que no es pot demanar una "profusió" de derogacions:

"Com ja hem indicat, Liechtenstein va obtenir una derogació important al principi de la lliure circulació de persones pel que fa a l'establiment de persones físiques en el seu territori, per raó "d'una superfície habitable molt reduïda", d'un nombre elevat d'estrangers en el seu territori i de "[l'] interès vital... de conservar la seva identitat nacional pròpia". Andorra hauria de poder obtenir un resultat comparable a la fi d'aquestes negociacions. En alguns altres àmbits específics, especialment el de les polítiques horitzontals, Liechtenstein, per raó de la seva especificitat, va obtenir també algunes derogacions. Andorra podria aspirar a un tracte comparable. Cal però ser realistes. Com ja hem dit diverses vegades, un mercat interior no pot funcionar amb una profusió de derogacions. Les derogacions concedides a Liechtenstein han restat, si les examinem bé, molt limitades. Correspondrà al Govern, en el decurs de l'aplicació de l'estratègia de convergència, d'identificar els elements vitals de l'especificitat andorrana sobre els quals no es pot transigir."²⁶

Aquest mes d'octubre del 2023 la negociació de l'acord d'associació està immersa en aquest element vital.

(25) *Andorra-Unió Europea. Cap al Mercat Interior. Pàg. 11*

(26) *Andorra-Unió Europea. Cap al Mercat Interior. Pàg. 136*

Les eleccions generals del 26 d'abril del 2009 ens van portar a assumir la responsabilitat del Govern.

En el discurs-programa de candidat a cap de Govern que vaig pronunciar davant el Consell General el dia 28 de maig del 2009 anunciava clarament la voluntat de promoure un acord d'associació amb la Unió Europea:

“L'establiment de l'acord comercial entre Andorra i la Comunitat Econòmica Europea el desembre de 1989 per part del cap de Govern Josep Pintat, la seva signatura formal a Brussel·les i Luxemburg el mes de juny del 1990 per part del cap de Govern Òscar Ribas i la seva aplicació a partir del primer de juliol del 1991 –en la qual vaig tenir l'honor de treballar en primera línia en tant que ministre d'Economia i Finances– van permetre acostar-nos a Europa i poder valorar els efectes positius que tenia, ha tingut i té encara avui l'establiment de la Unió duanera en els productes industrials.

Tanmateix, divuit anys després, cal anar més lluny en la relació.

Estic convençut que Europa no és el problema sinó el camí cap a la solució a moltes de les dificultats que ens amenacen. Per això, proposem negociar un acord amb la Unió Europea.

A Andorra li convé la conclusió d'un acord que prengui en consideració:

- *La proximitat específica que contempla el veïnatge “interior”, ja que Andorra és un Estat situat geogràficament dins la Unió Europea. Això reclama, com en el cas de San Marino o Mònaco, un atansament ferm i en positiu.*
- *La nostra talla de petit país, que comporta la possibilitat d'excepcions –com, per exemple, una restricció a la lliure circulació de persones sota determinades condicions.*
- *La possibilitat d'aplicació immediata d'una gran part dels continguts de l'acord d'associació per la via d'acords provisionals de caràcter comercial.*
- *La inclusió d'Andorra als organismes i als programes comunitaris. Hem de pensar, d'altra banda, que la cooperació transfronterera ja és possible mitjançant les previsions del Programa Operatiu França-Espanya-Andorra 2007-2013.*

La proposta que plantejem –a la vegada segura i flexible– permet, amb les noves bases jurídiques de l'article 8 del tractat de la Unió Europea, un acostament a Europa en un marc institucional clar, amb drets i obligacions recíprocs.

L'acord, sigui quina sigui la denominació que rebi –no volem un debat nominalista perquè aquí el nom no fa la cosa– ha de suposar un ferm embrancament a Europa per donar noves possibilitats a empresaris i treballadors, en un marc econòmic tan ampli i potent com el que representa la Unió Europea:

- *Les empreses tindran la possibilitat d'exportar serveis i béns des d'Andorra amb un tracte fiscal –un cop feta la reforma fiscal– no discriminatori.*
- *Les empreses europees es plantejaran la possibilitat d'invertir a Andorra en un entorn jurídic estable, fet que permetrà crear noves empreses i més llocs de treball.*
- *Els treballadors veuran reforçada la creació de llocs de treball a Andorra i, en el cas que ho desitgin, la possibilitat de desenvolupar-se professionalment a tota la Unió Europea.*

Tots aquests aspectes són prou importants, però encara ho és més dotar d'un ampli marc de possibilitats de desenvolupament professional i personal els nostres joves que estan estudiant, o que començaran aviat a fer-ho, i als quals la situació econòmica d'Andorra no els permet tenir garantits llocs de treball adequats al nivell de formació que estan assolint.”²⁷

(27) Diari Oficial del Consell General, núm. 4/2009, Sessió ordinària del dia 28 de maig del 2009, pàg. 8

Executant aquest compromís el Govern va adreçar a la Comissió Europea, en data 5 de maig del 2010, una “Note sur les relations entre l’Andorre et l’UE” demanant un nou acord.

Reproduïco, en la llengua francesa en la qual ens vam adreçar a la Unió Europea, uns paràgrafs que permeten situar clarament la nostra petició d’un acord *ad hoc* i l’argumentació en la qual es recolzava per demanar:

« ... l’ouverture de nouvelles négociations afin de progresser vers une association ad hoc qui tienne compte de la proximité spécifique inhérente au voisinage “intérieur” de l’Andorre, que nous pouvons appeler insidership puisque la frontière de notre pays est extérieure, mais elle est géographiquement interne. L’insertion spécifique de l’Andorre entre deux états membres de l’Union européenne nous permet de demander, à partir des nouvelles bases juridiques de la Déclaration 3 à l’article 8 du Traité de l’UE, un rapprochement à l’Union Européenne qui repose sur des liens structurels, dans un cadre institutionnel clair, avec des droits et des obligations réciproques.

L’Andorre souhaite renforcer sa relation avec l’Union Européenne.

Une voie de développement pourrait être l’élargissement de l’Accord actuel d’Union Douanière.

La Douane andorrane, en collaboration avec la Chambre de Commerce, d’Industrie et des Services a mené, en mars 2010, une analyse approfondie du commerce extérieur, avec une étude de l’impact économique d’un éventuel élargissement de l’Union Douanière aux produits agricoles.

L’accord politique que l’Andorre demande consiste donc à progresser dans l’élargissement des relations actuelles pour permettre de supprimer les frontières avec l’Union au niveau du contrôle des marchandises et augmenter le degré d’intégration économique, à travers le développement immédiat de la législation pertinente, fiscale, comptable et en matière de sécurité. »

La nostra proposta era també prudent en relació als ritmes de la negociació i deia:

« Cette proposition remet à plus tard une éventuelle intégration dans le marché intérieur communautaire, intégration qui reste un objectif à long terme, dans le but de rapprocher progressivement la législation andorrane aux principes directeurs du marché intérieur communautaire.

Quoi qu’il en soit, l’Andorre insiste sur la référence à la Déclaration 3 à l’article 8 du Traité de l’Union Européenne, dans la mesure où la caractéristique particulière de l’Andorre comme état de petite dimension territoriale et démographique, doit lui permettre de demander pendant les négociations certaines dérogations en relation à l’application ou à la transposition de l’acquis communautaire.

L’Andorre demandera donc un traitement ad hoc de certains aspects des libertés de circulation et d’établissement, étant donné qu’une application automatique pourrait entraîner des conséquences très problématiques pour un micro état. »²⁸

La petició andorrana va portar la Comissió Europea a elaborar una Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions, en data 20 de novembre del 2012.

La comunicació porta el títol següent: “Relacions de la UE amb el Principat d’Andorra, el Principat de Mònaco i la República de San Marino. Opcions per a una major integració amb la UE.”²⁹

La Comissió Europea hi analitza les possibles opcions per a una integració més estreta i n’enumera cinc:

Opció 1: Statu quo; Opció 2: Enfocament sectorial; Opció 3: Acord marc d’Associació; Opció 4: Espai Econòmic Europeu; Opció 5: Adhesió a la UE.

(28) Note sur les relations entre l’Andorre et l’UE, 5 de maig 2010 Govern d’Andorra, pàgines 5 i 6

(29) Comissió Europea, COM (2012) 680 final. Brussel·les 20 de novembre del 2012.

En les conclusions la Comissió Europea feia, el novembre del 2012, una manifestació que agafa cabdal importància en aquests moments delicats d'octubre del 2013:

*“Tanmateix, qualsevol acord hauria de tenir en compte **les característiques específiques i les particularitats dels petits països**, en consonància amb la Declaració relativa a l'article 8 del Tractat de la Unió Europea. Per protegir aquests principis podria ser necessari oferir als petits països períodes transitoris i/o clàusules de salvaguarda.”*³⁰

El 20 de desembre de 2012 el Consell europeu va acollir favorablement la Comunicació de la Comissió i va seleccionar dues de les opcions presentades, per considerar-les més viables:

- i) la participació d'aquests països de petita extensió territorial en l'Espai Econòmic Europeu, i
- ii) la negociació d'un o varis acords marc d'associació amb dits països, “... amb la finalitat de donar-los accés al mercat interior de la UE, amb les seves mesures complementàries i polítiques horitzontals, amb mecanismes institucionals que segueixin el model de l'Acord sobre l'Espai Econòmic Europeu.”³¹

El *Conseil* va pregar a la Comissió que continués l'anàlisi i la reflexió sobre aquestes dues opcions i en particular:

- “que consultin amb els governs d'Andorra, Mònaco i San Marino i altres parts interessades ³² a partir del primer semestre del 2013, en vista a determinar la viabilitat d'aquestes dues opcions i el grau de suport amb què compten, considerant, en particular les condicions institucionals contemplades en la comunicació;
- que presentin al *Conseil*, abans de finals del 2013, un informe que inclogui una anàlisi de l'impacte i de les principals implicacions institucionals, polítiques i econòmiques de dites opcions, així com recomanacions sobre noves mesures.”

Seguint aquelles instruccions la Comissió va presentar un *rapport* del 18 de novembre del 2013 amb un títol ben entenedor:

*“Relacions de la Unió Europea amb el Principat d'Andorra, el Principat de Mònaco i la República de San Marino: opcions relatives a la seva participació al mercat interior.”*³³

Finalment el 22 de desembre del 2014 el *Conseil* va adoptar una decisió autoritzant la Comissió a negociar, en nom dels Estats membres, les disposicions d'un o varis acords d'associació amb el Principat d'Andorra, el Principat de Mònaco i la República de San Marino que siguin de la competència dels Estats membres. Les negociacions es van obrir el 18 de març del 2015.

El 13 de març del 2019 el Parlament Europeu va adoptar una important *Recommandation al Conseil a la Commission* i a la vicepresidenta de la Comissió/Alta representant de la Unió pels Afers estrangers, sobre l'acord d'associació entre la Unió Europea i Mònaco, Andorra i San Marino.³⁴

(30) Comissió Europea, COM (2012) 680, Brussel·les 20 de novembre del 2012, pàg. 19

(31) Conclusions del *Conseil* sobre les relacions de la UE amb el Principat d'Andorra, el Principat de Mònaco i la República de San Marino, de 20 de desembre del 2012, adoptades en la 3213 reunió del *Conseil* de Transport, Telecomunicacions i Energia.

(32) L'al·lusió a “altres parts interessades” és a ben segur una fórmula per no esmentar França i Espanya.

(33) Comissió Europea, COM (2013) 793 final, Brussel·les, 18 de novembre de 2013.

(34) P8 TA (2019) o 188, Accord d'association entre l'UE et Monaco, l'Andorre et Saint Marin, 13 mars 2019. Journal officiel de l'Union Européenne, C23/159, 21.1.2021.

Aquesta recomanació del Parlament Europeu es deriva del Rapport preparat per l'eurodiputat socialista espanyol Juan Fernando López Aguilar i comporta molts aspectes positius per Andorra.

Els negociadors andorrans s'haurien de referir sempre a les recomanacions d'examinar derogacions temporals en relació a la llibertat d'establiment, amb unes clàusules de revisió vinculades a criteris socioeconòmics. No tinc gens clar que ho hagin fet prou.

La recomanació també reconeix que atesa "... la feble dimensió territorial d'aquests països, l'impacte de les derogacions temporals negociades sobre el cabal de la Unió seria negligible." Aquest hauria d'haver estat l'eix vertebrador de les argumentacions andorranes. I no ho ha estat.

Alhora López Aguilar recomana d'encarar les negociacions relatives a l'acord d'associació com una ocasió de desplegar mesures en favor de la inversió conjunta en infraestructures d'interès comú.

La negociació s'ha anat allargassant des del 18 de març del 2015 i ha arribat, a la tardor del 2023, enmig d'un context força complicat.

Amb una estratègia ben equivocada s'havia anat ajornant la discussió dels capítols més delicats del projecte d'associació.

Així els annexos V, lliure circulació de treballadors; VI, seguretat social; i VIII, llibertat d'establiment, estaven encara en fase d'anàlisi el mes d'agost del 2023. L'Annex X, que fa referència a la lliure prestació de serveis i l'Annex XIV, referent a la competència, no s'havien tractat encara.

Tampoc no s'havia tractat el IX (Serveis Financers). Un Annex que, ara s'ha vist, no ha estat avaluat i preparat prou seriosament pels negociadors andorrans durant els darrers tres anys.

La Comissió ha presentat el dia 15 de setembre del 2023 la seva posició i propostes quant a l'Annex que ha de regular la llibertat d'instal·lació d'entitats financers i bancàries i la lliure prestació de serveis financers.

La proposta de la Comissió Europea, un "Protocol on Financial Services" és literalment inacceptable.

No té cap respecte cap a les autoritats financeres andorranes ni, tampoc, envers els interlocutors institucionals andorrans.

Oblidant la declaració adjunta a l'article 8 del Tractat de Lisboa menysté sobiranament el mandat allí establert en el sentit que la Unió ha de tenir en consideració les especials característiques dels països de reduïda dimensió territorial. Una declaració negociada, debatuda, redactada i aprovada a la intenció d'Andorra, Mònaco i San Marino.

Els dies anteriors a aquesta tramesa el Vicepresident Sefcovic no havia perdut ocasió d'afegir pressió als negociadors andorrans en relació a la urgència –de la Comissió Europea, no pas d'Andorra– de tancar la negociació a finals del 2023. S'hi va referir en la reunió a Brussel·les amb el cap de Govern el 6 de setembre del 2023 i ho va reiterar en el comunicat del dia 15 de setembre del 2023 que oficialitzà la retirada de Mònaco de la negociació:

"La Commission continuera à travailler dans les prochaines semaines dans le but de conclure les négociations pour un accord d'association avec la Principauté d'Andorre et la République de Saint-Marin d'ici à la fin de l'année 2023, sur la base du mandat qui lui a été confié par le Conseil."

Aquestes pressions s'han de situar en un context d'ofensiva de les institucions europees per desestabilitzar la posició andorrana en la negociació.

El 28 d'agost del 2023 la publicació digital *Politico* desvetllava, gràcies a una filtració que només podia venir de les instàncies de la Comissió Europea, una carta de 22 de juny 2023 dels tres òrgans reguladors de l'activitat financera, bancària i d'assegurances de la Unió Europea EBA, EIOPA i ESMA adreçada al Director General d'estabilitat financera, serveis financers i mercats de capital de la Comissió Europea. La carta insta la Comissió a "considerar amb deteniment els riscos de reputació... als quals s'exposaria la UE" en el cas de concloure un acord d'associació amb Andorra, Mònaco i San Marino.

Des del dia 30 d'agost del 2023 s'han pogut escoltar i llegir nombroses declaracions de responsables polítics, del Govern i de l'oposició, que s'esquinçaven les vestidures afirmant que Andorra ja "havia fet els deures". Em semblen unes reaccions poc reflexionades i pitjor informades.

Avisats n'estàvem i haver acudit a la negociació sense objectius i sense haver lligat abans una ferma aliança amb França i Espanya pel que fa a la qüestió financera ha estat un greu error estratègic.

La carta dels òrgans reguladors europeus del 21 de juny del 2023 és la lògica conseqüència dels reiterats advertiments que ens han arribat des de París, Madrid i Brussel·les els darrers quatre anys. En apretada síntesi els més significatius, no pas els únics, són els següents:

1) El mes de juliol del 2019 es coneix un "Non papier français" (un document de posició en llenguatge diplomàtic) que França adreça a les institucions europees.³⁵ Aquell document de posició del govern francès assenyalava entre altres coses, el següent:

1- La UE ha de preservar les seves relacions amb els països de veïnatge proper. En conseqüència avisa que no es pot donar a Andorra el que no s'ha acceptat per Suïssa i també recorda les condicions imposades als països adherits a l'Espai Econòmic Europeu (Noruega, Islàndia i Liechtenstein) en l'àmbit dels serveis financers. Unes condicions molt dures pel que fa a la supervisió de les seves entitats financeres.

També es fa una referència al Brèxit, advertint que no es pot atorgar a Andorra condicions que poguessin després ser invocades pel Regne Unit en la seva actual situació.

2- S'afirma que l'accés d'Andorra al mercat únic pels serveis financers comporta el risc d'afeblir els esforços de lluita contra el blanqueig i també la protecció dels consumidors, sense comportar cap contrapartida d'interès per la UE. Sense embuts França afirma que hi ha "sérieuses vulnérabilités" en el nostre sistema financer.

3- S'assenyalen uns requisits molt estrictes en el cas que Andorra pogués accedir al mercat financer europeu:

a) Homologació reglamentària completa, amb mecanisme d'aplicació estricta.

b) Competència de les tres autoritats europees de supervisió en el control de les entitats financeres andorranes.

c) Necessitat de presentar un "bilan de santé" complet abans d'obtenir el passaport per actuar en el mercat europeu. Balanç que haurien de fer les autoritats europees de supervisió.

d) Evitar "coquilles vides": les empreses instal·lades han de treballar per mercat local. A més d'això els supervisors europeus podrien exigir que una part significativa dels clients d'aquestes empreses s'identifiquin com clients locals.

El Govern francès també demanava que s'articulés una transparència fiscal i que hi hagués, donant per assentat que el juliol del 2019 no era pas el cas, una supervisió contra el blanqueig eficaç i de qualitat.

Aquesta duríssima posició s'acaba amb una conclusió contundent: si qualsevulla de les condicions esmentades no fos satisfeta en un moment donat, la UE hauria de poder suspendre unilateralment l'accés d'Andorra al mercat únic, independentment de l'existència d'un mecanisme de solució dels conflictes en l'acord d'associació.

(35) Négociations entre l'UE, Andorre, Monaco et Saint-Marin pour un accord d'association -Non-papier français- juillet 2019.

2) En data de 16 de febrer del 2021, el secretariat del Consell de la Unió Europea presenta un Working Paper³⁶ que recull les condicions per a la inclusió dels serveis financers en la futura Associació. Els cinc principis, que recull el Non-Paper adjunt al document, reproduïxen gairebé textualment les observacions formulades en el Non-Papier francès de juliol del 2019.

3) El febrer del 2021 es reuneix el Groupe AELE. Es debat sobre l'accés d'Andorra, Mònaco i San Marino al mercat europeu dels serveis financers.

En aquella reunió els països que intervenen (França, Espanya, Àustria, Alemanya, Polònia, Finlàndia i Luxemburg) donen suport al plantejament de la Comissió Europea consistent en establir unes condicions molt estrictes pel que fa a l'obligació d'assumir una homologació reglamentària i, també, un mecanisme de supervisió sòlid.

La Comissió Europea insisteix que cal un dispositiu de vigilància a partir del model de l'Estat Patrocinador com a única opció viable, el que rep el suport de França i Espanya.

En aquella data –23 de febrer del 2021– per a la Comissió la qüestió de la supervisió bancària era “central”.

La Comissió va remarcar aquell dia que els acords actuals, de manera especial entre França i Mònaco per a la supervisió dels bancs i de les asseguradores monegasques eren un bon model que es podria aplicar a Andorra i San Marino.

En tot cas la Comissió digué ja aleshores que era impossible d'acceptar que només hi hagués l'única supervisió dels tres estats, atesos els riscos vinculats a l'obertura del mercat dels serveis financers.

Les cinc condicions de sortida per a una discussió que presentà la Comissió Europea al grup AELE són aquestes:

a) Marc reglamentari idèntic al de la UE.

b) Marc de supervisió sòlid, amb l'establiment d'acords de cooperació amb les autoritats de supervisió dels estats membres veïns, sobre el model de l'acord bilateral actual entre França i Mònaco.

c) Reconeixement del poder d'intervenció de les autoritats europees de supervisió sobre les institucions per a la participació d'Andorra, Mònaco i San Marino als processos d'adopció de decisió, prenent com a exemple el model dels Estats de l'Espai Econòmic Europeu/Associació Europea de Lliure comerç, que estan representats als consells d'administració de les autoritats europees de supervisió.

d) Supervisió directa, en alguns casos, per les autoritats de supervisió europees.

e) Entrada en vigor diferida de les disposicions sobre els serveis financers.

(En aquella reunió –23 de febrer 2021– tant els representants de França com d'Espanya varen ser molt durs envers Andorra i els altres països que van intervenir donaven suport a la Comissió³⁷

4) El 21 de juny del 2022 es va reunir a Luxemburg el Consell de la UE (que representa els Governos dels Estats Membres a través dels ministres de cada país de la UE) en la seva formació d'Afers Generals (ministres d'Afers Europeus de tots els Estats membres de la UE). Va adoptar unes conclusions sobre aconseguir un Mercat Interior homogeni i ampliat sobre les relacions de la UE amb els països d'Europa Occidental i les Illes Fèroe. En les “conclusions du Conseil UE” el Consell de la Unió Europea remarcà aquell dia que la participació d'Andorra, Mònaco i

(36) Council of the European Union, General Secretariat, WK 2190/2021 INT, WORKING PAPER, Brussels, 16 February 2021.

(37) Objet: Groupe Association européenne de libre-échange (AELE) de 23 février 2021. Résumé de cinq pages.

San Marino al mercat interior de la Unió Europea ha de descansar, entre altres qüestions, sobre: “les quatre llibertats del mercat interior i les polítiques horitzontals d’acompanyament, la posada en marxa de condicions equitables, la bona governança fiscal i l’assumpció del cabal, especialment en el sector financer...”

I el Consell de la Unió Europea afegeix “... que el futur acord hauria d’estar fonamentat sobre la preservació del bon funcionament de l’homogeneïtat del mercat interior i el manteniment de la seguretat jurídica, prenent simultàniament en consideració les especificitats de cada país i la seva situació particular, de conformitat amb la declaració sobre l’article 8 del tractat sobre la Unió Europea.”³⁸

El paràgraf 49 d’aquelles conclusions de 21 de juny del 2022 és contundent en relació a la fiscalitat: El Consell de la Unió Europea remarca “... que un arrencament complet sobre les normes de la Unió Europea s’imposa amb la finalitat d’evitar que es creïn forats en el mercat únic”

- 5) El 25 d’octubre del 2022 les conclusions del Consell de l’Espai Econòmic Europeu van en la mateixa direcció.
- 6) El 16/12/2022 la Commission Européenne envia un Non Paper, és a dir un paper de posició que reprèn fil per randa el que havia assenyalat el Non-Papier francès del juliol del 2019, les Conclusions del Consell de la Unió Europea del 21 de juny del 2022 i les Conclusions del 25 d’octubre del 2022 del Consell de l’Espai Econòmic Europeu:

- a) Anàlisi/examen previ i rigorós del sector financer andorrà que comporta una auditoria de les infraestructures de supervisió del país, el cost de la qual és a càrrec del país auditat.
- b) Seguiment continuat de l’eficàcia de les infraestructures i de supervisió d’Andorra, Mònaco i San Marino.
- c) Aplicació dinàmica del cabal comunitari assenyalant que Andorra l’ha de transposar fent referència a la legislació francesa o espanyola.
- d) Les autoritats europees de supervisió han d’exercir la seva autoritat sobre la jurisdicció d’Andorra i els seus establiments financers.
- e) Prestació de serveis financers al nivell local: Vigilància sobre la creació d’entitats jurídiques que no tinguin gaire o cap substància i no tinguin gens o molt poca activitat econòmica (societats pantalla).
- f) Mecanisme de salvaguarda: suspensió determinada possible de l’acord. Mecanisme a disposició de la UE de manera unilateral.

- 7) El 22/06/2023 els tres organismes de supervisió financera de la UE (EBA, EIOPA i ESMA) s’adrecen a la Comissió Europea instant-la “... a considerar amb deteniment els riscos de reputació subjacents als quals s’exposaria la UE i, en conseqüència, les institucions de la UE, i aconsellen adoptar un enfocament prudent en l’obertura del Mercat Únic en els serveis financers als Microestats.”

La situació de la negociació, en el moment de tancar aquesta aportació al Quadern, el 16 d’octubre del 2023, és una aclaparadora confirmació que els postulats de la Comissió Europea assentats en el Protocol Financer presentat el 15 de setembre del 2023 es mantenen inflexibles en una operació de menysteniment –incomprensible i en tot cas inadmissible– de tot el que Andorra –i San Marino– han

(38) Conseil de l’Union européenne, Luxembourg, 21 juin 2022 1014/22 conclusions du Conseil relatives à un marché intérieur élargi homogène et aux relations de l’UE avec les pays d’Europe occidentale non membres de l’UE et les îles Féroé.

estat fent. Primer, d'ençà l'any 2009, per sortir de la llista grisa de països considerats no cooperants en l'àmbit financer que havia establert l'OCDE i, en segon lloc, des del 2010 fins ara per homologar la seva legislació en matèria de lluita contra el blanqueig de diner i, alhora, per introduir els estàndards internacionals de transparència en l'activitat financera.

La responsable de la negociació de l'acord d'associació per San Marino va definir el dimecres 11 d'octubre del 2023, a Brussel·les, el capteniment i el to insuportable dels responsables de la Comissió Europea com una ofensa.

Ho comparteixo i ho aplaudeixo. I em sap greu haver hagut d'observar que, en el mateix moment, la defensa andorrana mancava de solidesa argumental i de fermesa política.

En tot cas aquesta situació, que al meu entendre fa trontollar la perspectiva d'un acord positiu, permet afirmar que voler enllestir ràpidament la negociació abocaria Andorra a una situació insostenible.

VI. MÒNACO, SAN MARINO I... SUÏSSA

D'ençà el 18 de març del 2015, que es van iniciar formalment les negociacions entre la Comissió Europea d'una banda i Andorra, Mònaco i San Marino de l'altra, les converses, trobades i reunions han anat confirmant que les situacions dels tres microestats són força distintes i les seves aspiracions pel que fa a un embrancament amb la Unió Europea són, també, molt diferents.

El Principat de Mònaco va deixar clar, d'entrada, que no volia fer cap acord a tres i que reclamava una relació bilateral Mònaco-UE.

El *conseiller de gouvernement* (ministre) de relacions exteriors i pilot de la negociació de Mònaco ho explica molt clarament a l'*Observateur de Monaco*, el 2 d'octubre del 2019:

*« Je crois en la négociation et je crois en l'intérêt de l'accord, mais pas à n'importe quel prix. Qu'est-ce qui se passera si nous n'avons pas d'accord? Je suis incapable de vous le dire aujourd'hui. Je ne crois pas qu'on rompra avec l'Union européenne. Il n'y a aucune raison. Nous ne sommes pas dans la situation de la Grande-Bretagne qui veut quitter l'UE. Nous sommes dans une situation où l'on veut se rapprocher de l'UE. Pour l'instant, je suis dans la perspective de dire qu'il y a une fenêtre ouverte, allons jusqu'au bout des choses et voyons à quoi on peut arriver. Sans se précipiter, mais en avançant quand même. »*³⁹

El mes de febrer del 2023 un nucli important dels agents econòmics i socials de Mònaco van constituir l'associació "Objectif Monaco". Reclamaven més transparència sobre les negociacions entre el Principat de Mònaco i la Unió Europea.

La junta directiva de l'associació reflecteix la diversitat de professions i organitzacions corporatives representades. Hi són entre altres el Bâtonnier de l'Ordre dels advocats, el vicepresident de l'Ordre dels metges i també els presidents de la Cambra Patronal de la Construcció, de la Cambra Immobiliària monegasca així com l'Ordre dels arquitectes.⁴⁰

La seva declaració de principis diu el següent:

« Le manque de transparence dans les débats est d'autant plus dommageable que l'impact pour les Monégasques d'un accord avec l'Union européenne es majeur. »

(39) Tonelli, G. "Tant que tout n'est pas décidé, rien n'est décidé." Entrevista a l'*Observateur de Monaco*, 2 d'octubre del 2019

(40) *lagazette de Monaco.com*; 22 mai 2023.

Il entrainerait un bouleversement au sein de la Principauté. La sauvegarde de ses spécificités est primordiale pour ne pas sacrifier les générations futures de Monégasques et conserver la vitalité de notre économie. »⁴¹

El 25 de juliol del 2023 el *ministre d'État del gouvernement Princier* de Mònaco Pierre Dartout va presentar en roda de premsa els resultats de l'estudi prospectiu de les conseqüències d'un acord –o d'un no acord– amb la Unió Europea.

L'estudi es divideix en dos documents, un *rapport de synthèse*⁴² i un *rapport économique*⁴³ que analitza les conseqüències que tindria per un eventual fracàs de les negociacions amb la Unió Europea d'un acord d'associació.

L'ambaixador Pierre Sellal, que coneix força bé els topants de la Unió Europea per haver estat representant permanent de França de 2002 a 2009 i de 2014 a 2017 i és avui conseller en el gabinet d'advocats de París August Debouzy que ha dut a terme l'estudi, recorda les dues realitats de la situació: les especificitats de Mònaco i les dificultats de la Unió Europea per admetre aquestes especificitats. Ho diu amb una claredat extraordinària: « Dans une négociation comme celle-là, qui engage l'avenir de Monaco, il est bon de prendre du recul et d'évaluer les impacts de ce que l'on est en train de négocier. On peut parfois perdre la mesure de ce que l'on mesure au départ, par la technique, les arguments et on a tendance à oublier la vocation initiale des objectifs poursuivis »⁴⁴

Una diagnòsi que, lamentablement, podem aplicar a la negociació andorrana.

Pel que fa a la República de San Marino, el *Centro di Ricerca per le Relazioni Internazionali* dependent de la *Università degli Studi* de la República de San Marino va editar l'any 2021 un *Quaderni* que recull la intervenció del professor Roberto Baratta “*L'associazione della Repubblica di San Marino all'Unione europea*”.

En el preàmbul de la publicació Michele Chiaruzzi, director del Centro di Ricerca, escriu que volen contribuir “... a una reflexió pública informada, ponderada i realista, la urgència de la qual no s'ha desmentit mai i, fins i tot, augmenta amb el transcurs del temps que ens separa de l'inici i del final de la negociació.”

Chiaruzzi assenyala també que “Il negoziato europeo riguarda difatti la collocazione internazionale di San Marino nel XXI secolo, un aspetto *esistenziale* per la via della comunità politica sammarinese e dei suoi cittadini. In questo senso non è un mero fatto tecnico, bensì eminentemente politico. Basti pensare alla centralità del rapporto tra libertà e sovranità che, in fondo, rappresenta il fulcro politico del negoziato stesso. Il quale, lo si ricorda, verte anzitutto sulle c. D. “quattro libertà” fondamentali europee (la libera circolazione delle merci, la libera circolazione delle persone, la libera prestazione dei servizi, la libera circolazione dei capitali e la liberalizzazione dei pagamenti).”⁴⁵

En la seva ponència el professor Roberto Baratta posa en evidència una qüestió cabdal que el Govern andorrà ha estat dissimulant: s'està negociant un acord mixt:

“In linea con una consolidata prassi istituzionale, il futuro Accordo di associazione dovrebbe essere stipulato congiuntamente dall'Unione e dai suoi Stati membre poiché si ritiene che questa tipologia di accordi non rientri nella competenza esclusiva dell'Unione, come mostra una solida prassi applicativa corredata di rare eccezioni. Si tratterà così di un accordo c. d. misto: in pratica, la Repubblica di San Marino avrà come controparte l'Unione

(41) www.objectifmonaco.com

(42) Rapport de synthèse-Étude prospective, Auguste Debouzy, 24 juillet 2023.

(43) Rapport économique portant sur les conséquences pour Monaco d'un éventuel échec des négociations avec l'Union Européenne d'un accord d'Association. Accuracy, juillet 2023

(44) lagazettedemonaco.com, 25 juillet 2023

(45) Chiaruzzi, M. Prefazione, p. 3, Quaderni CRR I 2021

e gli Stati membri (che lo ratificheranno secondo le procedure costituzionali interne), ciascuno per gli ambiti di rispettiva competenza.”⁴⁶

Quant a Suïssa he de dir que l’anàlisi de la situació específica i especial de les relacions de la Confederació Helvètica amb la Unió Europea ha format sempre part de les nostres reflexions polítiques.

He estudiat força l’evolució de les relacions –i tensions– de Suïssa amb la Unió Europea. En la meva etapa de cap de Govern em vaig reunir amb la presidenta de la Confederació per parlar de les relacions amb Brussel·les i sovint, abans i després d’estar en responsabilitats de Govern, he participat com a convidat internacional en congressos del Partit Socialista Suís, a Basilea, a Zurich i a Lugano.

El 26 de maig del 2021 es van trencar les negociacions sobre un acord marc entre Berna i Brussel·les. El *Conseil Fédéral* (Govern) de la Confederació va interrompre les negociacions amb la Unió Europea. Des d’aleshores la via bilateral –que ara alguns sembla que descobreixen i assenyalen com indicada a Andorra– està bloquejada pel que fa a l’accés al mercat interior i a l’associació als programes de la Unió Europea.

Avenir Suisse, laboratori d’idees liberal, publica periòdicament un seguiment de l’erosió dels acords bilaterals de la Confederació amb la Unió Europea d’ençà el trencament de les negociacions, el maig del 2021. En el seu darrer estudi⁴⁷ aquest laboratori d’idees assenyalava que l’erosió de les relacions bilaterals entre Suïssa i la Unió Europea continua.

El partit Socialista, que participa al Govern de coalició de la Confederació, va adoptar en el seu congrés del 30 d’octubre del 2022 a Basilea una nova estratègia en la política europea de Suïssa. Una estratègia basada en la proposta d’un acord d’associació amb la Unió Europea.

Els socialdemòcrates suïssos han constatat que el tradicional bilateralisme d’acords amb la Unió Europea està bloquejat i per això plantegen negociar una associació més que no pas insistir en parlar de “bilateralisme” quan l’altra part, la Unió Europea, no en vol saber res.

En el seu plantejament estratègic⁴⁸ es defensa un acord global, econòmic i de cooperació i la participació de les empreses suïsses al mercat interior de la Unió Europea.

Consideren que les “... notions de bilatéralisme doivent être dépassés, car elles suscitent des idées fausses chez les gens.”⁴⁹

VII. REFLEXIONS QUE ASSENYALEN L’HORITZÓ

La visió europea que exposo en aquest Quadern es recolza també en reflexions de polítics i pensadors europeus que han contribuït a la meva formació i han reforçat les meves conviccions.

L’any 2004 Jorge Semprún, exministre espanyol i Dominique de Villepin, exprimer ministre francès, van establir un diàleg per confrontar i enriquir les seves experiències respectives. Ho van fer per intentar “éclairer le chemin”.

L’un pertanyia a l’esquerra socialista, després d’una experiència de resistent comunista contra el nazisme, l’altre assumia la tradició “gaulliste”, però reivindicant tota l’herència francesa, de Jaurès a Mendès o Chaban Delmas. Malgrat les diferències els reunia una passió democràtica i la fidelitat als valors europeus.

(46) Baratta, R. “L’associazione della Repubblica di San Marino all’Unione europea”. Quaderni CRRI, 2021, Centro di Ricerca per le relazioni internazionali, Università degli Studi.

(47) Avenir Suisse, Monitoring de l’érosion, 4. Quatrième édition, 7 juin 2023

(48) Vers une Europe sociale et démocratique. Stratégie du PS pour la politique européenne de la Suisse. Congrès du PS Suisse, 30 octobre 2022, Bâle.

(49) Ibid, p. 34

En el llibre que recull els seus debats, sobre les respectives visions de com aconseguir la millor aportació d'Europa a la mundialització i la discussió a França a l'entorn del projecte europeu, amb motiu de la ratificació del Tractat de Maastricht, Jorge Semprún i Dominique de Villepin arribaven a la conclusió següent:

«Dans un monde qui doute et qui se transforme plus que jamais auparavant, il faut revenir à l'essentiel: la guerre ou la paix, le totalitarisme ou la démocratie, le repli sur soi ou l'ouverture.»⁵⁰ I també afirmaven que més que mai « l'Europe est une idée neuve ».

Els he volgut citar aquí perquè els andorrans ens equivocariem si tinguéssim la pretensió de creure que podem caminar per Europa sols, sense parlar i col·laborar amb els nostres veïns d'Espanya i França, sense escoltar els seus debats i les seves opinions i sense, al capdavant, compartir amb ells les nostres esperances.

Que ningú no obli, sense que jo vulgui menystenir el bagatge de la història anterior als anys trenta del segle XX, que l'Andorra actual és també, en bona part, el resultat de la guerra civil espanyola del 1936-1939 i del paper rellevant de França en la Segona Guerra Mundial del 1940-1945.

Aquelles confrontacions bèl·liques van portar força refugiats al nostre país i van condicionar les relacions econòmiques exteriors d'Andorra amb Espanya, amb França i amb el conjunt d'Europa i el món.

Per això hem volgut dedicar aquest Quadern a la memòria de dos grans amics que, des d'Espanya i des de França, ens van ajudar molt en el camí de la defensa de la personalitat internacional i de la sobirania d'Andorra.

Lluís Maria de Puig, des de Girona, i Christian Bourquin, des de Perpinyà, companys i amics socialistes, van entendre i compartir les nostres aspiracions de portar Andorra cap al reconeixement de la seva personalitat internacional en un procés d'assumpció dels valors europeus, democràtics i socials, que representa la família socialdemòcrata. Sense el seu suport fraternal ens hauria estat molt més difícil avançar.

A casa nostra, aquest mes d'octubre del 2023, és una evidència que molts responsables polítics del país han començat tardanament a ésser conscients que les decisions adoptades a Brussel·les podien tenir conseqüències a Andorra.

Durant més de trenta anys, després de la firma, el 28 de juny del 1990, de l'Acord Comercial entre la Comunitat Econòmica Europea i Andorra semblava –els semblava– que tot plegat era només una qüestió de tècnica duanera vinculada sobretot amb la gestió del sector tabaquer. Una ignorància volguda o inconscient? Penso que es podria fer una distribució gairebé equivalent d'ambdues ignoràncies. En tot cas, uns i altres, pensaven que Brussel·les era lluny.

L'evolució recent ha sacsejat els esquemes. Ara, tot i que s'escolten veus reviscolades que diuen que ja ho veien a venir, s'ha obert un cicle decisiu pel futur d'Andorra. Les normes europees aniran agafant, ens agradi o no, un lloc en augment en el nostre ordre jurídic.

El dia 10 de maig del 2022 vaig participar a París, en la meva condició de membre de l'*Association des Amis de l'Institut François Mitterrand*, a un col·loqui sobre el llegat econòmic dels governs socialistes dels anys 1981-1986. Uns anys que foren decisius per l'economia francesa.

El senador Patrick Kanner, president del grup parlamentari socialista que ens acollia al Senat, ens va obsequiar amb un llibre⁵¹ que recull discursos de diferents ministres i primers ministres

(50) Semprún, J. i De Villepin, D. *L'homme européen*, Plon 2005

(51) Mitterrand, F. *Nouveaux droits nouvelles libertés (1981-1995)* Office universitaire de recherche socialiste, 2021

socialistes del 1981 al 1995, durant els dos mandats que François Mitterrand fou President de la República.

El llibre es clou amb el discurs amb el qual François Mitterrand va presentar davant el Parlament europeu, a Estrasburg el 17 de gener del 1995, el programa de la presidència francesa de la Unió Europea.

En vull reproduir aquí un extracte que em permet reforçar el que penso en relació a la situació en què ara es troba Andorra:

« L'Europe, ai-je dit, doit rencontrer l'adhésion des citoyens. Les grands espaces ouverts peuvent engendrer un sentiment d'angoisse. Et il faut prendre garde à ne pas laisser s'installer chez nos concitoyens une sorte de refus de l'autre, de refus de l'étranger ou bien une sorte d'agoraphobie européenne. Elle existe. Pour éviter cela, donnons plein effet aux dispositions prévues dans le traité sur l'Union européenne. Et, il nous faut bien le constater, ce n'est pas encore le cas! Je ne méconnais pas le caractère délicat des problèmes traités, des précautions à prendre pour s'assurer qu'une action européenne ne serait pas moins efficace que les actions nationales. Le soin avec lequel on se doit de préserver les libertés de l'individu et les règles protectrices de droit ne doivent pas être un frein pour la création de l'Europe. »⁵²

La conclusió d'un acord d'associació amb la Unió Europea comporta també una altra dificultat pels Estats de reduïda dimensió territorial i humana com són Andorra i San Marino: l'enormitat del cabal comunitari –la normativa europea– que cal assumir i transposar en la legislació pròpia.

La dificultat s'agreuja encara pel fet objectiu que el català no és llengua oficial a la Unió Europea i caldria procedir a la traducció dels textos.

Personalment sempre he defensat que caldria incloure en les normes andorranes de transposició dels textos remissions a normes europees que passarien a formar part de l'ordenament andorrà i que no caldria que tinguessin versió en llengua catalana, acceptant-se la versió oficial europea en llengua francesa o llengua espanyola.

Al respecte convé llegir l'opinió del catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona, Enoch Albertí, en el seu "Dictamen sobre el règim jurídic d'incorporació al dret andorrà de normes preexistents de la Unió Europea a través d'un acord d'associació"⁵³

Albertí analitza la possibilitat de concloure un acord d'associació amb una remissió general o molt àmplia a les normes preexistents de dret de la Unió i, en especial, la possibilitat des del punt de vista lingüístic i l'eventual obligació de traducció de les normes europees d'aplicació a Andorra.

En les conclusions del Dictamen Enoch Albertí assenyalava que:

"És discutible la possibilitat constitucional d'aplicació directa de normes que no comptin amb una traducció al català. En aquest sentit, si l'acord conté un llistat precís de normes aplicables, és preferible assumir la seva traducció. Si s'opta per no traduir les normes, resulta desitjable fixar un precepte normatiu exprés que empari aquesta opció, bé en la llei bé en el propi acord.

D'aquesta manera:

- a. Es compta amb un mandat legal clar que evita la inaplicació judicial de les normes afectades; i*
- b. Es desplaça la discussió a la legitimitat d'aquest precepte, amb l'avantatge que aquesta discussió es desenvolupa davant del Tribunal Constitucional, en una sola ocasió, i podria, a més, forçar-se una decisió prèvia del Tribunal Constitucional que aclarís la situació.*

(52) *Nouveaux droits nouvelles libertés (1981-1995)* L'Ours, 2021 p. 112

(53) Albertí, E. Dictamen elaborat a petició del ministre d'Afers Exteriors del Govern d'Andorra, 28 de febrer del 2014.

L'opció d'inclusió en un text legal (Llei d'ús de llengües) resulta més clara i menys pertorbadora del procés negociador amb la Unió Europea. L'opció d'inclusió en el Tractat, en canvi, és de més fàcil tramitació i permet, si es vol, un dictamen previ del Tribunal Constitucional.”

Optar per assumir la traducció seria, al meu entendre, una tasca tan gegantina que esdevindria gairebé impossible. Cal doncs cercar, i trobar, una solució més imaginativa. De fet Albertí ja en suggereix algunes en el Dictamen.

Robert Goebbels⁵⁴, diputat socialista luxemburguès al Parlament Europeu del 1999 al 2014, explicava de manera prou entenedora que Brussel·les és una enorme fàbrica productora de textos: « ... la machinerie communautaire fonctionne sans discontinuité. Jour après jour est broyé l'équivalent d'une forêt pour produire le papier servant à pondre d'innombrables discours, résolutions, rapports, livres verts ou blancs. »

I més recentment, en el llibre publicat el mes de maig del 2023⁵⁵ Jean Pierre Chevènement descriu sense embuts la situació actual: « L'Europe n'est plus tant un marché commun qu'une « nomocratie »⁵⁶, gigantesque machine à produire des normes, dont on ne sait plus très bien qui les élabore et qui est chargé de veiller à leur application. Un « projet européen » a pris son envol. Mais nul ne sait où il nous mène. »

En encarar aquesta qüestió hem de tenir ben present que, com diu Jean Pierre Chevènement, « l'Europe a toujours été un projet à géométrie variable. »⁵⁷

Per això ens equivocaríem avançant en la negociació d'un acord d'associació sense plantejar-nos una estratègia de defensa d'aquesta geometria variable en interès d'Andorra. Com vaig dir en el diàleg públic “L'acord d'associació amb la Unió Europea, sense filtres” que vaig mantenir amb el periodista Albert Roig el dia 9 de març del 2023 al Centre de Congressos d'Andorra la Vella, l'estratègia negociadora s'ha de vertebrar a partir de la declaració relativa a l'article 8 del Tractat de Lisboa: “La Unió tindrà en compte la situació particular dels països de petita dimensió territorial que mantenen amb ella relacions específiques de proximitat”.

Per aquesta via, específicament, els microestats europeus han d'incorporar-se a la tasca de candidats a aquestes relacions preferents dins un espai de prosperitat i bon veïnatge. Per primera vegada el camí és obert, per la via de la tòpica relativa a la talla i a la proximitat, a la conclusió d'acords capaços d'incloure vertebradament, i d'encaixar, els microestats incrustats en l'espai comú dins una Europa integrada a diferents esglaons.

Tal i com assenyala Blanca Vilà⁵⁸, convé recordar “... la base jurídica dels acords d'associació: l'article 310 TCE els defineix com a *acords que estableixin una associació que comporti drets i obligacions recíproques, accions comunes i procediments particulars*, i han estat definits pel TJCE com aquells acords pels quals s'estableixen *vincles particulars i privilegiats amb un Estat tercer que, almenys de manera parcial, haurà de participar en el règim comunitari*”⁵⁹. A més, el propi TCE no va limitar el seu camp material: la

(54) Goebbels, R. *Contributions au débat sur l'avenir de l'Union européenne*, Cahiers socialistes européens, num. 14, juillet 2001, Groupe du Parti des Socialistes Européens.

(55) Chevènement J.P. (2023) *Refaire la France*, Éditions Bouquins.

(56) Del grec clàssic, *nomos* significa la “lleï” o la “norma”

(57) Chevènement, J.P. (2023) *Refaire la France*, p. 45 Éditions Bouquins.

(58) Vilà, B. i Clavera, J. *Andorra i Europa. El canvi necessari*, Edicions GPS, Col·lecció Materials 6, 2009, pàg. 29 i 30

(59) As. Miryam Demirel, relatiu a l'acord d'associació amb Turquia, 12/86, STJCE de 30 de setembre de 1987. Repert, p. 3719

Comunitat és competent per celebrar, conforme a l'article 300, acords d'associació *en tots els àmbits coberts pel Tractat.*"

I tampoc hauríem de perdre de vista l'anomenada –en el llenguatge comunitari que col·loquialment es coneix com *bruxelois*– “naturalesa mixta” dels Acords d'Associació.

Per això diu Blanca Vilà, en l'informe esmentat, que els acords d'associació “... responen a una competència compartida entre la Unió Europea i els seus Estats membres, necessitant per a la seva entrada en vigor de la ratificació del tots i cada un dels Estats, i allargant tantes vegades excessivament el procés durant anys.”

Ens ho ha recordat, des de San Marino, el professor Baratta en el seu informe del 2021 que he citat anteriorment.

No podem acceptar doncs anar a remolc de les exigències d'homologació total en una negociació que condicionarà el futur de les properes generacions.

Per això hem d'estar atents a l'evolució de la Unió Europea i no embadalir-nos en escoltar alguns discursos tecnocràtics dels funcionaris de la Comissió Europea.

El 18 de setembre del 2023 es va fer públic, a París i a Berlín alhora, l'informe “Naviguer en haute mer: Réforme et élargissement de l'UE au XXI^e siècle”⁶⁰

La Unió Europea està al bell mig d'un període delicat, marcat per trasbalsaments geopolítics, crisis transnacionals i dificultats en l'àmbit interior. És en aquest context que els governs francès i alemany van constituir un grup d'experts sobre les reformes institucionals de la Unió Europea.

El mes de setembre del 2023 l'anomenat “grup dels dotze” va presentar les conclusions del seu treball.

A partir de la constatació de la dificultat de conciliar les diferents visions de la UE que tenen els Estats membres, l'informe recomana que es preparin reformes en els procediments d'ampliació de la Unió Europea que siguin flexibles.

És a dir que aquí tenim una confirmació evident del que diu Jean-Pierre Chevènement: la geometria variable.

En conseqüència aquest informe ens dona, a Andorra, un argument suplementari per reclamar més flexibilitat negociadora a la Comissió Europea.

L'actual negociació d'un acord amb la Unió Europea es mereix un escenari diferent del que dibuixava Laurent Fabius analitzant, l'any 2004, el projecte de Constitució Europea: « ... un scénario qui commence comme un texte d'Emmanuel Kant, avec l'invocation émue de l'idéal, et se termine par Jean de La Fontaine et son « un tiens vaut mieux que deux tu l'auras » »⁶¹

Una veu tan autoritzada com la de l'economista francès Thomas Piketty plantejava l'any passat una reflexió molt interessant sobre la pretesa immutabilitat dels acords econòmics amb la Unió Europea:

*« Face à la déroute sociale et industrielle annoncée (avec le choc énergétique et l'explosions de l'inflation), la solution est que chaque pays fixe ses conditions à la poursuite de l'intégration économique et commerciale, à la fois en matière de respect des droits fondamentaux, de lutte contre le dumping climatique et fiscal, et de protection des secteurs stratégiques... Le fait que des gouvernements passés aient signé des traités constitutionnalisant le libre-échange ne peut conduire à lier indéfiniment les mains des générations futures. »*⁶²

(60) Verger, C. Schwarzer, D. Berès, P. Nguyen, T. *Rapport du groupe de travail franco-allemand sur les réformes institutionnelles de l'UE*. Institut Jacques Delors <https://institutdelors.eu>, 19/09/2023

(61) Fabius, L. *Une certaine idée de l'Europe*. Éditions Plon 2004

(62) Piketty, T. *Le Monde* 11-12 décembre 2022 p. 29

En el llibre de Jean-Pierre Chevènement que he citat, Jean-Éric Schoettl, que fou secretari general del Conseil Constitutionnel francès, fa una descripció de com l'autoritat de les lleis i reglaments nacionals han estat subvertides pel reconeixement de la preeminència del dret europeu, directe i derivat, i l'evolució de les jurisprudències ja siguin nacionals o internacionals. Ben gràficament el títol de la seva aportació és *Gulliver empêtré*.

Schoettl afirma que la Unió Europea ha esdevingut una “nomocràcia”, cada dia més burocratitzada, que ha abraçat les fantasies extravagants del “políticament correcte”.

Al seu entendre la construcció europea s'ha fet a l'empara d'una filosofia que situa els Estats membres sota tutela i atribueix el poder a uns òrgans que no procedeixen d'eleccions democràtiques: Comissió Europea, Cort de Justícia, i el que ell defineix com la « comitologie », els nombrosos comitès que manen i ordenen sense estar sotmesos a cap control democràtic. N'he conegut més d'un.

Jean-Éric Schoettl ho explica en els termes següents: « Le fonctionnement de l'Union repose sur des principes désincarnés (concurrence pure et parfaite, irréprochabilité budgétaire, abolition des frontières...) et sur des finalités abstraites (union sans cesse plus étroite, valeurs de l'Europe...), plutôt que sur une solidarité civilisationnelle et sur la convergence pragmatique des intérêts nationaux. Ses mécanismes agissent de façon toujours plus juridique, toujours plus déconnectée des aspirations de peuples, toujours plus sensible à l'action de lobbies économiques ou militants, toujours plus oublieuse du principe fondamental, inscrit à l'article 4 du TUE, selon lequel l'Union « respecte l'identité nationale des États membres inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles. »⁶³

Val a dir que, en una línia semblant, Lionel Jospin ja defensava l'any 2005 una Europa de projectes per engrescar la ciutadania:

« Les peuples européens ne se passionneront pas pour des questions institutionnelles. Ils s'irriteront si l'on multiplie les règlements et les contraintes. Ils seront partants si l'on fixe clairement le sens de la construction européenne et si l'on bâtit des projets. Qui voudrait d'une construction européenne dont le seul but serait de s'adapter à un mouvement du monde dont la logique serait déterminée de l'extérieur ? »⁶⁴

Tothom haurà copsat que les opinions crítiques que hem recollit aquí no van pas dirigides contra la idea europea sinó contra la seva desviació per una burocràcia, el credo de la qual és –en expressió de Dominique Schnapper⁶⁵– una mena de « *démocratie extrême* » que sacrifica l'interès general als drets individuals, combat l'Estat i es desconnecta del poble.

Què hauríem de fer? Proposo emprar dos criteris d'actuació:

El primer criteri, que suposa un canvi radical amb l'actual estratègia andorrana de negociació, és donar prioritat a la via intergovernamental, entre Andorra i els països membres de la Unió Europea perquè és per aquesta via, més que no pas per la via “institucional” dels funcionaris de la Comissió Europea que tindrem més possibilitats de defensar l'interès general d'Andorra. I per aquesta via la prioritat absoluta és restablir un diàleg directe i constant amb els governs dels dos països veïns, Espanya i França. Amb el ben entès que en el cas de França cal una col·laboració estreta amb la Representació personal del Copríncep Francès que permeti contribuir a restablir la confiança de França en Andorra.

(63) Schoettl, J. E. *Gulliver empêtré* in *Refaire la France*. 2023 Éditions Bouquins, p. 116

(64) Jospin, L. *Le monde comme je le vois*. 2005 Éditions Gallimard, p. 133-134

(65) Membre del Conseil Constitutionnel francès del 2001 al 2010.

Andorra es troba en una mala posició després de la tramesa, el 15 de setembre del 2023, del projecte de “Protocol de Serveis Financers” de la Comissió Europea relatiu a l’Annex IX (Serveis Financers).

Tal i com he exposat i documentat el Govern no pot continuar negant l’evidència. Avisats n’estàvem. Estàvem reiteradament avisats, des del mes de juliol del 2019, en conèixer un *Non-Papier*, és a dir un paper de posició, que França havia presentat a les institucions europees.

La lectura d’aquell *Non-Papier* permet comprovar que ha estat la línia vertebradora de la posició del Consell Europeu –els governs dels països membres de la UE– i de la Comissió Europea, que executa els mandats del Consell.

Haver menystingut i arraconat aquell document de posició del govern francès i haver negligit l’establiment, insisteixo, d’una línia directa de comunicació amb França ha situat Andorra en un cul de sac.

D’igual manera les reiterades mostres d’afinitat institucional amb la Generalitat de Catalunya no han estat ben vistes a Madrid i el Govern tampoc no ha establert una línia directa i permanent de comunicació i explicació amb els governs d’Espanya pel que fa a la negociació de l’Acord d’associació.

Tot plegat ha portat al resultat que França i Espanya han mantingut en totes les reunions de les instàncies europees una posició comuna de màxima exigència vers Andorra (Grup Associació europea de lliure intercanvi (AELE) del 21 de febrer 2021⁶⁶; Conclusions du Conseil relatives à un marché intérieur élargi homogène et aux relations de l’UE avec les pays d’Europe occidentale non membres de l’UE et les Iles Féroé, del 21 de juny 2022⁶⁷; Grup AELE del 25 d’octubre del 2022 en el qual es va examinar i debatre el Non-Paper de la Comissió Europea tramès a Andorra el 16 de desembre del 2022⁶⁸). Els que en algun document europeu eren definits com “Estats patrocinadors” d’Andorra han estat així, al capdavant, uns “Estats blasmadors” del nostre país.

Encarar la negociació de l’acord d’associació amb la Unió Europea sense establir una prèvia aliança amb França i Espanya ha estat un greu error estratègic que comporta i comportarà males conseqüències.

El segon criteri d’actuació és anar molt en compte a l’hora de negociar els actes de dret derivat de la Unió Europea que Andorra hauria de transposar. Criteri que va acompanyat d’un reforçament de l’anàlisi jurídica andorrana per a verificar que no s’intenti fer assumir per Andorra actes dictats per la Comissió Europea que hagin estat adoptats més enllà de les competències de la Unió.

Es planteja doncs una pregunta cabdal: la pregunta que ens ha de permetre adonar-nos si encara som a temps de redreçar l’encarament equivocat de la negociació i recordar a tothom –Consell General, Govern i forces polítiques, econòmiques i socials– el principi general i els principis fonamentals de la democràcia constitucional andorrana: debat col·lectiu i argumentat, sancionat per un vot de la comunitat de ciutadanes i ciutadans.

Precisament per això assumim la responsabilitat de contribuir a l’explicació pública de la necessitat d’aconseguir un bon acord d’associació amb la Unió Europea.

Davant els evidents malestars i dubtes, no compartim gens ni mica l’actitud de combinar aparenances amb l’oportunisme d’esperar i veure. Sembla que s’estigués buscant posar, al capdavant, el país davant del fet consumat: una mica de gesticulació sobre opcions o qüestions simbòliques –el tabac i Andorra Telecom– i, pel que fa al fons –lliure circulació de persones, llibertat de prestació

(66) Working Paper 2190/2021 Int, Accès d’Andorre, Monaco et Saint-Marin au marché européen des services financiers.

(67) Résultat des Travaux, 10514/22, RELEX 4, p. 13 a 16

(68) Résumé du 25 octobre 2022, cinc pàgines.

de serveis financers i lliure instal·lació de professionals– res que pugui dividir o generar inquietud. Estic convençut que aquesta estratègia està condemnada al fracàs. Així no aixecarem cap de les ambigüitats estratègiques que compliquen les nostres decisions.

Som en una cruïlla. Què s’hi juga Andorra primordialment en el projecte d’acord d’associació?

Penso que el que està en joc és veure si el país continua avançant, generant una activitat econòmica positiva i endreçada, organitzant una administració eficaç i eficient, en el marc de la Constitució del 1993, o si l’embranzida econòmica que l’ha empès durant cinquanta anys es trenca brutalment.

Andorra, l’Estat andorrà, és, encara, una construcció massa fràgil. El catedràtic d’Economia Joan Clavera, bon coneixedor d’Andorra, exposa en aquest Quadern (pàg. 81) alguns reptes de futur.

Per la seva banda, la banca andorrana té plantejats avui, en aquest moment de la negociació de l’acord d’associació, diversos i importants reptes.

El 25 de setembre del 2021, en el nostre Quadern sobre el futur de la banca andorrana recordava que “... l’assumpció i desenvolupament, a partir del setembre del 2009, dels compromisos internacionals en matèria de transparència de l’activitat financera que vaig impulsar des de la presidència del Govern, recollint l’esperit de la Declaració de París signada pel meu predecessor Albert Pintat aquell mateix any 2009, han comportat a la banca andorrana un enorme, i costós, procés d’adaptació”⁶⁹

D’igual manera la negociació a la qual m’he referit més amunt (pàg. 20) que vaig promoure l’any 2009 i concloure des del Govern, l’any 2011, de l’Acord monetari amb la Unió Europea ha portat a un nou escenari de l’activitat bancària. Un nou escenari que és ben evident que el Govern no ha sabut explicar als nostre interlocutors europeus.

L’equip de TRACIS, que ja va estudiar acuradament la qüestió en el Quadern del setembre del 2021, ho analitza ara, amb la nova perspectiva (pàg. 59) que dona l’evolució del sector i la concentració bancària recent.

En aquest context el més important no és pas saber si el projecte d’acord d’associació recull i dona resposta a tot el que voldríem.

Hem d’esbrinar el contingut i l’abast real del que hi ha sobre la taula de negociació per poder avaluar responsablement si és un *bon* acord. I això suposa, indefugiblement, que tots els papers, documents i informes siguin damunt de la taula. I que tinguem un temps raonable per analitzar-los i discutir-los.

Perquè, al capdavall, quina és la qüestió fonamental del projecte d’acord d’associació amb la Unió Europea? Està clar que és la de saber si Andorra continuarà anant endavant, organitzant-se i afirmant-se en l’escena europea o, insisteixo, si la prosperitat que l’ha empès en els darrers cinquanta anys es trencarà brutalment.

Què esperen, avui, els ciutadans andorrans? Jo crec que s’adonen que bona part dels problemes polítics actuals del país només poden trobar una solució a l’escala europea: ja sigui la immigració, la lluita contra el blanqueig del diner criminal, el desenvolupament de les noves tecnologies i la lluita per aturar el canvi climàtic.

La cooperació amb Europa és la clau per anar endavant en pau i amb creixement sostenible. Però la manca de transparència i l’ambigüitat de les poques explicacions que s’han donat fins ara han generat pors i malfiances.

No es pot menystenir la preocupació ciutadana, persistint en el capteniment pseudotecnocràtic destarotat que ha caracteritzat la negociació fins ara.

Es tracta de compartir, d’informar, de posar al davant els necessaris estudis d’impacte i de definir una proposta de futur pel país.

(69) *El futur de la banca andorrana. Apunts al canvi de model (2009-2021)*, setembre 2021, CERES (pàg. 9)

Al capdavall el que cal fer és buscar un model de desenvolupament del país que permeti conciliar a llarg termini un creixement material suficient i reduir les desigualtats, preservant la naturalesa en el marc d'un desenvolupament sostenible. Aquesta evolució no es podrà deixar en mans del lliure joc del mercat. Necessitarà que els poders polítics, al nivell nacional com a l'escala europea, donin unes orientacions que hagin estat debatudes prèviament.

Per això també considerem cabdal aconseguir un bon acord d'associació amb Europa. La Unió Europea és un marc organitzat de sobirania compartida en el qual la regulació i les intervencions de caràcter públic, nacionals o comunitàries, són nombroses. I el nostre país necessita ordre i regulació, no ens podem resignar que Andorra esdevingui una “societat de mercat”. Hem de tenir Europa en l'horitzó.

Però també necessitem donar a la ciutadania un temps raonable per a la informació, la reflexió i el debat, un temps que faci possible veure positivament aquest nou horitzó.

Jaume Bartumeu Cassany

Andorra la Vella, 16 d'octubre del 2023

Les negociacions europees d'Andorra.

Alguns apunts sobre les negociacions dels acords del 2004 amb correspondències per a les negociacions actuals.

Juli Minoves Triquell

Director i Professor Associat de l'Institut d'Estudis Internacionals de la Universitat La Verne, Califòrnia i Membre de la Reial Acadèmia de Ciències Econòmiques i Financeres, Institut d'Espanya; Doctor en Ciències Polítiques (Yale), Llicenciat en Ciències Econòmiques (Fribourg), Exministre d'Afers Exteriors i Ambaixador

Els posicionaments andorrans oficials recents en relació a les negociacions del Govern amb la Unió Europea per l'acord d'Associació contenen la frase següent: « (...) Aquesta voluntat de convergència no exclou en cap cas la necessitat imperiosa per a Andorra de disposar de mecanismes adaptats a les seves particularitats d'acord amb el contingut de la declaració 3 de l'article 8 del TUE».¹

QUE DIU AQUESTA DECLARACIÓ I COM ES VA INSERIR EN EL TRACTAT DE LA UNIÓ EUROPEA?

«3. Declaració relativa a l'article 8 del Tractat de la Unió Europea

La Unió ha de tenir en compte la situació particular dels països de dimensió territorial petita que mantenen amb la Unió relacions específiques de proximitat».²

En el meu discurs d'ingrés a la Reial Acadèmia de Ciències Econòmiques i Financeres d'Espanya (RACEF), l'any passat, vaig explicar com s'havia fet aquesta negociació.³ L'il·lustrat andorrà, el Dr. Antoni Fiter i Rossell recomana en la seva Màxima 8 del Manual Digest de 1748: «Examinar los negocios, y cosas de Espacio tant, quese puga, determinarlas ab madur Consell; però determinados Executarlas ab prestessa, en averhi Conjuntura».⁴ En retrospectiva, la gestació i inclusió d'aquesta base jurídica pels petits estats, d'origen andorrà, en el dret comunitari va seguir les pautes de la Màxima 8.

El precedent

En les reunions que havia tingut amb els negociadors europeus el 2001 i el 2002, –i amb anterioritat durant les negociacions dels tractats trilaterals de circulació i establiment de persones amb França i Espanya–, quan argumentava les especificitats andorranes, sempre em responien que ho entenien però que la UE no podia establir precedents que després podrien ser invocats per estats tercers en les seves negociacions. Un estat tercer que esmentaven sovint era Ucraïna. Per a mi, en aquells moments en què teníem a les mans les negociacions delicades amb la UE dels acords sobre la fiscalitat de l'estalvi i l'acord de cooperació, aquesta resposta era decebedora. En una Europa a velocitats múltiples com la que s'estava construint, i amb notables excepcions per molts territoris que pertanyen a estats membres de la UE, em semblava molt poc avinent que no es pogués o volgués entendre que la realitat dels més petits estats veïns de la UE necessitava algunes acomodacions que costaven poc a la UE i en canvi garantien la continuïtat i prosperitat dels petits.

Convicció europea

Voldria explicar d'antuvi que soc un europeïsta convençut. Crec que en un continent amb les fosques històriques del nostre, plagat de guerres que van deixar milions de morts, explotació, i derives autoritàries, la construcció europea amb base democràtica i de respecte dels drets humans que s'ha seguit després de la segona guerra mundial és el millor que ha pogut succeir. Avançar en la unitat respectant la diversitat, malgrat els esculls que van sorgint, és l'única recepta per superar enfrontaments inútils i destructors com els que havíem tingut. I l'èxit de l'Europa unida –un èxit complex de

(1) Veure per exemple Govern d'Andorra, «Évolution de la position de l'Andorre pour l'application de la directive 2004/38/CE (Annexe VIII du projet d'Accord d'association)», (Andorra la Vella, 7 setembre 2023) p. 2

(2) Tractat Constitutiu de la Unió Europea, Versió Consolidada en Català (Barcelona: EADOP, 2020) a <https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentId=554444>

(3) Veure Juli Minoves Triquell, Andorra, Estado de Europa (Barcelona: Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, 2022) pp. 33-36

(4) Antoni Fiter i Rossell, Manual Digest de las Valls Neutras de Andorra (Andorra la Vella: Molt Il·lustre Consell General d'Andorra, 1987) p. 492

dos passos endavant i un enrere– esdevé nogensmenys una llum de guia per altres regions del món encara sotmeses a confrontacions estèrils. El meu convenciment que una Europa unida en economia i en valors és essencial no implica però que comparteixi una visió jacobina del seu futur. Un dels valors fonamentals de la nostra Europa és la riquesa cultural, jurídica i institucional, i de diversitat democràtica, fruit de segles d'evolució política. Els molts petits estats i les petites comunitats hi han de trobar el seu rol i ésser respectats i valoritzats. No hem d'anar molt lluny per trobar exemples de construcció institucional en aquest sentit. De la mateixa manera que a Suïssa el «we-feeling» de pertànyer a un sol país ha estat aconseguit respectant les diferències lingüístiques, religioses i institucionals de cada cantó, o que en estats federals com els Estats Units o Alemanya els règims jurídics o econòmics dels Estats o Länders respectius conviuen en un esperit d'unitat, l'Europa engrandida en la que vivim i viurem ha de saber acollir la diversitat i el respecte del petit.

La declaració 3 relativa a l'article 8 del TUE

La declaració 3 relativa a l'article 8 del Tractat de la Unió Europea s'insereix perfectament en aquesta filosofia europeïsta per permetre als petits estats d'Europa de negociar amb la UE acords a mida de les nostres possibilitats sense que aquesta, de vegades per desconeixement, erigeixi barreres insuperables amb l'excusa del precedent. La redacció primera d'aquest article 8 es va gestar a Jaca, al Pirineu aragonès, el juliol del 2003. Com a Ministre d'Afers Exteriors, i participant en l'Acadèmia Europea de Jaca d'aquell any vaig obtenir el concurs del diplomàtic espanyol Camilo Villarino que tenia experiència a Brussel·les, i amb ell vaig redactar l'esborrany del que en aquell moment seria el paràgraf 56 del projecte de Constitució Europea. Amb anterioritat havia abordat la qüestió amb la meva homòloga espanyola Ana de Palacio, en una visita a Madrid, i ella ens havia ofert la possibilitat de portar la nostra veu a la Convenció encarregada de la redacció del projecte europeu de Constitució. Aquell mateix estiu del 2003, amb el text andorrà a la mà vaig encetar a Roma una sèrie de rondes polítiques de «lobby» amb, primer, el ministre italià d'exteriors Franco Frattini que tenia la presidència de torn de la UE. Vam organitzar una trobada a Nova York al setembre amb els representants dels altres petits estats d'Europa no membres de la UE, on vam modificar una mica el redactat, i vam acordar fer gestions, coordinades però cadascun per separat, amb estats membres de la UE per obtenir la inclusió del nostre text a la Constitució europea. Ens vam assegurar el suport complet de França i Alemanya, un eix indefugible quan es parla amb Europa. Ana de Palacio va complir diligentment el que ens havia promès i em va confirmar per carta al novembre que suscitaria la qüestió a la reunió del grup de punts de contacte prèvia al conclave ministerial els dies 20 i 21 d'aquell mes. I la presidència italiana, després de dues reunions que vaig mantenir amb el Ministre Frattini a Roma i a Merano, va incloure la iniciativa andorrana en el paquet de compromís que havien elaborat pel conclave ministerial de Nàpols del 28 i 29 de novembre. Sense ésser membres de la UE, i sense cap cadira a la taula de la negociació constitucional, vam aconseguir modificar l'esborrany de la Constitució Europea. La Constitució Europea no va arribar a bon port a causa dels referèndums en contra a França i als Països Baixos, però el nostre afegit va ser una de les clàusules jurídiques que va recuperar el Tractat de Lisboa i és avui vigent en la declaració tercera del Tractat de la Unió Europea. És una de les bases per a les negociacions actuals, regularment invocada pel negociador andorrà.

En la meva ponència per la RACEF també explicava un dels principis que fou essencial per a les negociacions amb Europa del 2004, el de la «reciprocitat ponderada»:

«Una de les prioritats del Govern durant la segona fase de negociacions amb la Unió Europea fou de reorientar el discurs negociador per a arribar a possibles solucions. Quan es parlava de 'reciprocitat', hom responia 'sí, però ponderada'. Per als Estats més petits, les economies dels quals depenen de pocs sectors i són per tant més vulnerables, la reciprocitat absoluta és gairebé impossible. La lliure circulació de persones, una de les quatre llibertats a la Unió Europea, és un exemple clar: un país de 80.000 habitants amb gairebé la meitat de la seva població ma-

jorment de nacionalitat comunitària, i amb la perspectiva de pocs andorrans residents a la UE, no pot tenir una llibertat de circulació absoluta. Si acceptés el principi de reciprocitat en un tractat hauria de fer-ho naturalment amb clàusules de salvaguarda i períodes transitoris importants que aportessin una ponderació»⁵

Evidentment una negociació implica que les dues parts estiguin disposades a cedir, equilibrant interessos en conflicte i trobant un consens en què el tradicional *do-ut-des* «jo dono perquè tu donis» esdevingui, al cap i a la fi, un «joc de suma positiva» en què ambdues parts hi guanyen.

Quan hi ha una certa desigualtat geopolítica en la força de dos negociadors, és important, per la part menys forta, portar a la taula *expertise* tècnica, aliats potents, i la idea que l'acceptació última del resultat del negociat –que usualment depèn en altes negociacions del parlament, o menys sovint del poble en referèndum– girarà sobre si el text és equilibrat per ambdues parts.

La prosperitat compartida d'Andorra

Una situació en la qual em vaig trobar sovint quan negociava per Andorra era l'assumpció per part dels meus interlocutors que les coses en general, en un estat de petites dimensions, són necessàriament molt simples i senzilles. Hi ha una part molt important de pedagogia discreta que ha de fer el negociador del petit estat per donar a conèixer la realitat socioeconòmica i cultural del seu país d'origen. I no es tracta aquí de donar lliçons a ningú, perquè, amb alguna excepció, la majoria dels interlocutors que hom troba són gent preparada i seriosa, però tampoc es pot ignorar que els petits estats són generalment poc coneguts. Un dels tòpics amb els que m'he trobat de vegades sobre els petits estats és que són estats rics que absorbeixen del seu entorn sense aportar-hi res. Que els petits estats són pols de benestar no es pot desmentir, però que no aporten res al seu entorn sí. Almenys pel cas andorrà vaig encomanar un treball el 2003 als economistes Victor Pou i Antoni Calvó, amb la col·laboració de la geògrafa Marta Pallarès, en el que els vaig demanar de considerar d'on sorgia la prosperitat andorrana i si tenia repercussions en el seu entorn. El professor andorrà Antoni Calvó conclouia:

«Com una taca d'oli, la renda generada localment en aquest pol d'intensa activitat local sobreix els seus límits geogràfics i es redistribueix a totes les regions veïnes (...) La balança de fets i pagaments del Principat d'Andorra permet identificar nombrosos mecanismes econòmics reals d'equilibri amb l'exterior de l'economia andorrana que compensen en gran part el saldo deficitari comercial. Sobretot, aquests mecanismes mostren algunes de les nombroses modalitats d'interdependència existents entre l'economia nacional i les economies del seu entorn geogràfic proper que, juntes, conformen un sistema econòmic integrat, coherent i pròsper. En aquest sistema, el principat d'Andorra apareix com una plaça econòmica rellevant i portadora d'una dinàmica de creixement activa i duradora. En definitiva, podem concloure que l'economia andorrana exerceix un rol motor vital per a les economies veïnes»⁶

Les xifres estimades pel professor Calvó, brillant graduat de l'escola politècnica de Paris, que ens va deixar molt jove, eren extraordinàries. Andorra redistribuïa fins a 1000 milions d'euros en la banda alta de la seva estimació a les regions veïnes l'any 2004. Potser fora útil reprendre la seva metodologia i actualitzar les seves estimacions, segurament amb moltes més dades directes avui dia. En tot cas afavorir la prosperitat d'Andorra, amb xifres a la mà, no només és bo per a Andorra; és també molt bo per als veïns i en extensió per a la UE.

(5) Juli Minoves Triquell (2022), op. cit. pp. 35-36

(6) Calvó Armengol, A. *Una aproximació a la balança de fets i pagaments del Principat d'Andorra* a Víctor Pou Serradell coordinador, *La Balança de Fets i Pagaments del Principat d'Andorra* (Andorra la Vella: Govern d'Andorra - Ministeri d'Afers Exteriors, 2005) pp. 80-81

Els aliats fermes

Els veïns d'Andorra són aliats indefugibles per a tota negociació amb la UE. Tot i que les negociacions pròpiament dites es fan amb la comissió europea, és essencial disposar del suport actiu i continuat de França i Espanya. També dels altres estats membres, especialment quan presideixen els estaments europeus, i això requereix un desplegament diplomàtic d'alta vigilància, i constant, a nivell ministerial i de les missions diplomàtiques d'Andorra. És una regla general per als petits estats que els estats grans no ens venen a buscar a casa, a menys que hi hagi algun interès específic, que els dolgui quelcom, o que el nostre vot a Nacions Unides o en algun altre estament internacional els pugui ajudar. Per tant ens toca a nosaltres ser proactius en la recerca d'aliats, amb un missatge clar i el més concret possible del que desitgem que facin, i sobre la base d'uns dels pilars de l'acció diplomàtica: la Unitat d'Acció Exterior de l'Estat. Un exemple que m'agrada donar, remarcant l'agraïment que li devem, és el de la Ministra francesa Noëlle Lenoir, ministra d'afers europeus de França durant la negociació dels acords d'Andorra amb la UE del 2004. La ministra Lenoir és una jurista d'un alt recorregut en l'administració francesa. Va ser, entre altres, la primera dona i la persona més jove al Consell Constitucional francès, la més alta autoritat constitucional a França, nomenada per l'administració del President Mitterrand, i després va servir com a Ministra d'Afers Europeus amb el President Chirac. França, per raons històriques i geopolítiques és un dels estats de més pes dins l'administració comunitària. Tenir a França com a amigable componedor, actiu i directe, en negociacions europees no és gens negligible. Tot i l'amistat propera que uneix Andorra amb França, i les relacions periòdiques amb el Copríncep, l'administració francesa del Quai d'Orsay és la que mou els fils de la diplomàcia francesa, estructurada i efectiva, en el dia a dia.

Havia parlat varies vegades amb Noëlle Lenoir a Estrasburg, en les trobades ministerials del Consell d'Europa, que en aquells anys eren cada sis mesos. Vaig anar a una conferència a Berlin on vam coincidir i allà vam acordar que vindria a visitar Andorra, visita que es va realitzar a principis d'agost del 2003. En aquella visita va conèixer de prop la realitat andorrana i va establir públicament en una conferència de premsa oficial els pilars de la posició francesa de recolzament a les negociacions andorranes en matèria de fiscalitat de l'estalvi, l'acord de cooperació amb la UE, el passatge dels andorrans per les fronteres europees, i totes les altres qüestions pendents en relació amb la Unió Europea.⁷ Pocs dies després de la visita a Andorra de Noëlle Lenoir, em trucava el Secretari d'Estat espanyol Ramon de Miguel indicant que s'havia assabentat de la visita de la Ministra francesa i que es posava a disposició per emprendre accions conjuntes amb ella sobre el dossier andorrà. Aquesta visita de la ministra francesa va resultar en posicionaments clars a Brussel·les dels estats veïns i una correspondència oficial conjunta i continuada (reiterada en varies ocasions de França i Espanya a la Comissió) fent el seguiment i marcant la voluntat concreta dels estats veïns en relació a les negociacions europees d'Andorra. Per exemple, el 8 de desembre del 2003, Noelle Lenoir i Ramón de Miguel escrivien al Comissari de Relacions Exteriors de la CE, Chris Patten, amb còpia als comissaris Bolkestein, Solbes, i Vitorino demanant que es treballés en «solucions acceptables per a tots de manera que es reforci la comunitat de destí que uneix Andorra amb la Unió Europea».⁸ Els socis europeus d'Andorra no es van quedar en generalitats i en nombroses ocasions van baixar al detall en les seves peticions a la comissió.

(7) Conférence de Presse de Mme Noëlle Lenoir, Vie Publique - République Française, 1 Agost 2003 en <https://www.vie-publique.fr/discours/138523-conference-de-presse-de-mme-noelle-lenoir-ministre-deleguee-aux-affaire>

(8) Centre de Recerca d'Afers Exteriors, Els Acords Polítics amb Europa 2001-2005 (Andorra la Vella: Ministeri d'Afers Exteriors, 2005) p. 77

Els canvis a Europa i a Andorra

No es pot transposar una negociació en un context de fa 20 anys a la que es fa en l'actualitat. Europa ha canviat, amb crisis successives: la gran crisi econòmica del 2008, el trauma del Brexit, la pujada de l'extrema dreta en varis racons del continent, i la guerra d'Ucraïna, entre altres. Andorra ha canviat, i com. La declaració de París del març del 2009, que seguia el «moment Sarkozy», obria una nova etapa pel sector econòmic i financer i una dècada de canvis per a la fiscalitat del Principat. El setembre del 2009, sent Jaume Bartumeu cap de Govern, el Consell General aprovava la llei que autoritzava l'intercanvi d'informació fiscal amb sol·licitud prèvia seguint els criteris de l'OCDE, i de llavors al febrer del 2010 –quan l'OCDE va treure Andorra de la seva llista de paradisos fiscals– Andorra establí disset acords bilaterals d'intercanvi d'informació fiscal amb sol·licitud prèvia entre els quals els conclusos amb França, Portugal i Espanya.⁹ Víctor Pou resumeix bé l'acceleració dels canvis econòmics en la dècada abans de l'època Covid quan explica en el seu volum del 2020 que en deu anys Andorra va aixecar gradualment el secret bancari amb mecanismes d'intercanvi d'informació fiscal a la demanda primer i automàtica més tard, va posar en marxa un nou model fiscal amb una imposició màxima del 10% i una imposició indirecta del 4,5%, havent signat convenis de doble imposició i havent obert l'economia a la inversió estrangera, i fent front a un moment molt difícil per al sector financer amb la intervenció de BPA el 2015.¹⁰

Però tot i que el context és molt diferent i el caràcter de l'acord d'associació que s'està negociant incidint en les quatre llibertats –mercaderies, serveis, persones i capital– és transformatiu, alguns paràmetres de negociació romanen constants.

PARÀMETRES DE NEGOCIACIÓ

Necessitat de claredat en què es vol aconseguir i el nivell de risc que es pot assumir en algunes qüestions.

Un cert nivell de risc és indefugible en qualsevol negociació. Ningú té una bola de cristall per saber quins fruits concrets portarà un acord o si els sectors que n'haurien de ser beneficiaris el sabran aprofitar. Tant que persona que es dedica a les ciències socials, econòmiques i polítiques com a docent, sé de primera mà que els economistes i els politòlegs podem explicar molt bé el que ha succeït, entendre el que està succeint però ens és més difícil la predicció. Només cal veure com algunes de les crisis importants dels darrers vint anys ens han agafat a tots sense massa advertiment. Això no implica que el risc no es pugui avaluar, si es disposa de bones dades, i assumir o no. Mònaco va decidir recentment suspendre les negociacions del seu acord d'associació amb la UE, indicant per exemple les dificultats en matèria de circulació de persones. La lectura dels informes del mes de juliol d'enguany elaborats per Accuracy – Auguste Debouzy per al Principat de Mònaco fa entendre que Mònaco va cercar de fer un estudi prospectiu elaborant previsions econòmiques en cas d'acord i en cas de no acord:

«En termes quantitativs, la signatura d'un acord d'associació versus una situació de status quo té per conseqüència un menor creixement del PIB de l'ordre de 1% a 2% per any (...) fins a la fi dels anys 2020/començament dels anys 2030 i després un extra (...) de creixement fins al 4% a l'horitzó de 2040».¹¹

(9) Minoves Triquell, J. (2022) op. cit. pp. 47-48

(10) Pou, V. *Andorra-Unió Europea - El procés d'acostament del Principat a la Unió Europea, Cap a un acord d'associació* (Andorra la Vella: Crèdit Andorrà, 2020) p. 77

(11) Veure August Debouzy - Accuracy, Rapport de Synthèse - Étude Prospective (Nos réf: 1442 Monaco /Étude prospective UE, 24 juliol 2023) p. 28

L'abast limitat del nostre treball no deixa entrar a valorar si la metodologia emprada per Accuracy – Auguste Debouzy permet una predicció tan precisa del futur econòmic i de les finances públiques de Mònaco amb acord d'associació o sense acord d'associació. Tanmateix en aquests informes de Mònaco es veu la clara intenció d'enumerar els riscos, particularment d'avaluar si la no-conclusió de l'acord pot portar a un aïllament polític, jurídic i econòmic del país, i a una reducció del seu atractiu internacional. També es proven d'apreciar els riscos de «represàlies» en cas de deixar de banda l'acord. D'una certa manera si Mònaco ha decidit de suspendre les negociacions significa que els òrgans de decisió monegascos han avaluat el risc de cloure l'acord per a Mònaco com a superior al risc de no cloure'l, almenys a curt termini.

Que Mònaco hagi suspès la seva negociació és naturalment un fet significatiu que mereix consideració, però no implica que els altres dos estats que venen negociant amb la UE un possible acord d'associació des del 2015 ho hagin de fer. Liechtenstein, tan proper a Suïssa, no va deixar d'anar endavant en l'Espai Econòmic Europeu (EEE) quan el poble suís va decidir en referèndum que l'estat helvètic no hi entraria. Liechtenstein va avaluar el seu propi interès i va accedir a l'EEE sense la companyia del seu estat veí. El que sí és imprescindible, a banda d'un càlcul de riscos, és que Andorra i San Marino tinguin molta claredat en el que es vol aconseguir perquè els riscos, que hi seran, els costos i el creixement i adaptació de l'administració per desenvolupar l'acord, siguin assumibles.¹²

On cal vigilar més durant la negociació? En tot allò que s'allunyi dels estàndards que ja s'han negociat amb altres estats i que la UE hagi assumit o estigui disposada a assumir amb altres estats tercers. Donaré un exemple de la negociació, delicadíssima, sobre la fiscalitat de l'estalvi, que es va cloure el 2004. En les reunions a Brussel·les amb el Comissari Bolkestein semblava haver-hi pressió perquè Andorra concloués un acord abans que Suïssa. Andorra, amb el respecte adient a les formes de la diplomàcia, s'hi va negar sempre. Per què? Perquè Suïssa, vista la magnitud del seu sector financer, i la seva capacitat geopolítica, en un acord en què els interessos amb nosaltres eren molt propers, tenia més capacitat de pressió negociadora. Si Andorra hagués tancat primer un acord hi hauria hagut la possibilitat que el nostre acord fos menys beneficiós que el suís. En la negociació actual no és ben bé així, perquè no hi cap tercera part negociadora que tingui aquesta capacitat, i les necessitats andorranes i de San Marino no estan del tot alineades i en alguns casos poden ser divergents. Però sí que hi ha precedents, per exemple en matèria de circulació de persones amb Liechtenstein, o de manera molt rellevant en qüestió de circulació de capitals amb altres estats tercers, en què Andorra ha de fer valer que no se li pot donar un tracte pitjor que el que la UE ja ha donat a aquests estats. I en el cas en què la comissió europea ho volgués fer, els estats veïns i aliats d'Andorra haurien de poder intervenir sense que salti cap espurna a Brussel·les per ajudar a defensar la posició andorrana.

Els serveis financers

L'evolució de la UE des dels seus inicis en la Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer i el Tractat de París de 1951, i després el Tractat de Roma del 1957 creant la Comunitat Econòmica Europea, és un exercici de progressió en la sobirania compartida, sobretot en les qüestions econòmiques. Parlar de compartir sobirania no ha de fer por doncs, però cedir-la més enllà del que altres estats ja han fet per uns beneficis específics ha de ser una línia vermella en el negociat. Primer perquè no es podria explicar al poble en el cas d'un referèndum, i el negociador de l'altra part ho hauria de saber. Però tampoc un parlament no ho podria ratificar. Moltes vegades en les negociacions del 2004 vaig explicar als meus interlocutors que algunes propostes no podrien fructificar perquè no obtindrien ratifi-

(12) La recent iniciativa de l'estat espanyol de demanar a la UE que el català esdevingui un idioma oficial de la UE farà menys feixuga la tasca d'incorporació de l'*acquis* comunitari.

cació del parlament andorrà. A hores d'ara –i sempre és difícil de posar-se a avaluar una negociació en curs i els «tira-i-afluixa» habituals–, semblaria que en la negociació amb la UE, hi ha dificultats sèries de reciprocitat i de precedent en la proposició europea de protocol sobre serveis financers. A l'estiu, una carta dels reguladors europeus financers a la comissió europea, emprant un llenguatge fort, avisaven que els petits estats que negociaven acords d'associació havien mantingut històricament regulacions financeres menys rigoroses i que podrien ser susceptibles de blanquejar capitals i altres activitats il·lícites. L'acceptació per part d'Andorra de les normes anti-blanqueig i contra el finançament del terrorisme no ha de posar problema i aquesta qualificació dels reguladors s'ha de poder contestar de manera inequívoca.¹³

La proposició de text del protocol sobre serveis financers del 15 de setembre d'enguany presenta tanmateix l'establiment de mesures que d'una part no estableixen un «level playing field» és a dir una competència en igualtat de regles, –com per exemple l'obertura unilateral del mercat andorrà sense reciprocitat– i que en alguns casos van molt més enllà del que ja s'ha establert amb altres estats tercers. També presenta una gran vaguetat en algunes definicions. Per exemple, es parla del rol dels Estats membres de la UE en l'aplicació del protocol, amb molt poca precisió sobre l'abast d'aquest rol. En aquesta negociació precisa el problema del negociador andorrà no serà saber el que vol: el sector financer vol, com no pot ser d'altra manera, un *level-playing-field*, i evitar desavantatges amb altres operadors europeus. L'Estat vol això pels operadors andorrans però també obtenir un règim de supervisió cooperatiu i no d'imposició de la UE, com és el cas per al marc de l'Espai Econòmic Europeu. L'article 3 de l'article 8 del Tractat de la UE que forma part de l'*acquis* jurídic de la UE i que vam negociar en el seu dia permet solucions a mida per afavorir els petits estats però en cap cas pitjors que les que la UE ja té, per exemple, amb Liechtenstein mitjançant l'EEE. L'accés a la liquiditat de l'Eurosistema per a Andorra, recomanada pel Parlament Europeu el 2019, tampoc es contempla i condiona de manera important el «level playing field».

Unitat d'Acció Exterior de l'Estat un cop l'estratègia establerta

Aquest és un dels principis generals de la diplomàcia. Quan hom surt a negociar en una qüestió de tanta transcendència com les relacions amb Europa, cal que les activitats realitzades a l'exterior, amb l'objectiu de garantir l'assoliment dels objectius de la política exterior del Govern i la defensa dels interessos d'Andorra, siguin sempre ordenades i coordinades. Independentment de l'organigrama que el Govern estableixi legítimament en matèria europea o de política exterior, un cop s'hagi establert una estratègia del que es vol obtenir, s'han d'establir línies clares 1. de transmissió de la informació 2. d'instruccions (qui les dona i a qui i quan arriben) i 3. de la xarxa d'influència que es vol establir (quines són les connexions de cada element de la xarxa d'influència i de diplomàcia i com es poden emprar a major benefici dels interessos de l'estat). El ministeri d'Afers Exteriors i la xarxa diplomàtica andorrana en aquest aspecte juguen un rol important.

En les negociacions closes l'any 2004, per exemple, l'estratègia es va establir a l'inici de la legislatura amb l'elaboració d'un *non-paper* andorrà detallat sobre les àrees que havia de cobrir un eventual acord de cooperació entre Andorra i la UE. Hi havia quatre bases d'apropament a la UE en paral·lel a les negociacions sobre la fiscalitat de l'estalvi (i sense condicionalitat): l'acord de cooperació, la possibilitat d'encunyar euros andorrans de curs legal, obtenir que els andorrans poguessin circular

(13) Michel Camdessus ja recomanava l'any 2005 de no «renunciar a allò que constitueix la originalitat profunda de la vida andorrana, sinó d'establir un dispositiu irreprotxable de lluita contra el blanqueig, harmonitzar les regles comercials, bancàries i fiscals amb els criteris que prevalen no només a Europa sinó al món, i dotar-se d'un sistema fiscal modern». Veure Michel Camdessus, Andorra – De les excepcions a l'exemplaritat (Andorra la Vella: Ministeri d'Afers Exteriors, Cultura i Cooperació, 2007) p. 53

pels corredors reservats als nacionals de la UE, de l'Espai Econòmic Europeu i Suïssa en les fronteres exteriors de la UE, i obtenir, com he explicat abastament a l'inici d'aquest treball, que el text de la futura Constitució Europea, que s'estava negociant en aquell moment, reflectís la particularitat d'aquells petits estats que tot i no ser membres de la UE mantenen amb ella relacions de proximitat especial.¹⁴ No voldria comparar les negociacions d'aquell període amb les d'ara perquè com he dit abans ni els fons ni el context són els mateixos, però sí que atribueixo una part gens negligible de l'èxit d'aquelles negociacions a la unitat d'acció en el seguiment de l'estratègia volguda que vam mantenir des del Govern.

De vegades hom confon el criteri d'unitat d'acció de l'Estat amb el debat polític nacional en matèria de política exterior. Els voldria separar en aquest treball. Del 2001 al 2004, vaig servir un govern amb una majoria parlamentària. Em vaig esforçar sempre en cercar el consens més ampli entre les forces polítiques representades al Consell: no sempre era possible, o de vegades era possible en algunes qüestions però no en d'altres. És la realitat de la política. El Govern en una democràcia rep el mandat de defensar els interessos de l'Estat, en el marc institucional que pertoca, i les negociacions amb la UE formen part d'aquest mandat. I l'administració ha d'exercir-lo en el principi d'unitat d'acció exterior.

Tenir molt bona informació sobre el que cerca l'altra part negociadora, sobre la casuística existent, i tenir aliats fermes amb influència sobre l'altra part

En les negociacions complexes és important comprendre que és el que motiva l'altra part, i on són els seus límits. També cal tenir informació de com ha negociat l'altra part acords similars en ocasions anteriors, i com es desenvolupen les negociacions en paral·lel. En les negociacions del 2004 havíem establert línies de comunicació formal i informal periòdiques amb els altres petits estats i amb Suïssa. I teníem informació regular de Brussel·les. També, com he explicat abans, en el cas de França o en el d'Espanya per al projecte de Constitució europea, havíem aconseguit aliats potents i sense falla que ens van ajudar a multiplicar la nostra veu. Per exemple, obtenir el passatge pels corredors comunitaris a les fronteres exteriors de la UE era impossible sense un acord més gran i la comissió es tancava en banda al·legant que no era factible en dret comunitari. Finalment gràcies a la pressió política dels estats membres, ho vam aconseguir durant la presidència holandesa. Va ser una decisió pràctica que la UE podia adoptar políticament vist el poc nombre de persones que afectava, però que contravenia l'estructura jurídica. Avui, aquella decisió pràctica s'ha complicat un xic des que s'han instal·lat les màquines de lectura automàtica dels passaports, i cal passar pels corredors europeus laterals manuals que encara romanen. Però aquest exemple demostra que hi ha capacitat política a la UE de prendre algunes decisions, si es vol.

Alguns aspectes de la negociació actual

En el cas de la negociació de l'acord d'associació, vist que s'està negociant sobre les quatre llibertats, les excepcions s'estructuraran majorment en *clàusules de salvaguarda i períodes transitoris*, segons els usos del dret comunitari. I el model que el negociador andorrà està emprant per la negociació sobre la lliure circulació és el de Liechtenstein en l'Espai Econòmic Europeu. Es passaria d'un model basat sobre el lligam entre les autoritzacions de residència i la regulació del mercat del treball a una nova situació basada únicament sobre la regulació dels permisos de residència anyals. Andorra desitja que aquesta adaptació sectorial es pugui perllongar en el temps i sigui suprimible només amb l'acord de les parts. I com el cas de Liechtenstein, la solució global es revisaria cada cinc anys. De

(14) Minoves Triquell, J. (2022) op. cit. p.32

voluntat del negociador andorrà, una *clàusula de salvaguarda* vindria a assegurar –vista la petitesa de la població andorrana envers els nacionals comunitaris– que no hi hauria un augment inassumible de ciutadans comunitaris, o que l'accés de la població resident al mercat immobiliari no es veuria amenaçat, o que no hi hauria un desequilibri major entre el nombre de llocs de treball a l'economia andorrana i la població resident.

Un dels principis d'una negociació de suma positiva hauria de ser que almenys en el que ja tens i funciona es pugui mantenir. En matèria de circulació de béns ja hi ha un acord per a fer *migrar* l'acord duaner de 1990 a l'acord d'associació i d'ampliació de la unió duanera als capítols 1 a 23 del sistema harmonitzat. Per al tabac, el capítol 24, es preveu un règim transitori de 30 anys amb 7 anys de *status quo* seguit d'un *phasing out*.¹⁵

Una altra *migració* que el negociador andorrà voldria que es fes dels acords anteriors d'Andorra amb la UE és la integració del contingut de l'acord de cooperació del 2004 en l'acord d'associació. Efectivament, del 2014 al 2020 es van realitzar 45 projectes amb Andorra en el programa INTERREG de la Unió Europea POCTEFA, als quals Andorra accedeix mercès a l'acord del 2004. El secretari d'Estat Landry Riba ha manifestat que les disposicions de l'acord de cooperació del 2004 ofereixen grans oportunitats de desenvolupament, particularment l'article 7 en matèria de política regional per «fomentar una política de l'espai pirinenc anàloga a la política de l'espai alpí».¹⁶

Els monopolis d'estat –la prestació de serveis energètics i les comunicacions electròniques– aporten beneficis considerables a l'Estat. També són sectors històrics que han marcat etapes del desenvolupament econòmic d'Andorra. Asseguren serveis essencials. En el cas de les telecomunicacions, en un país d'alta muntanya, es manté un servei universal, en tot el territori. Un acord pel capítol «comunicacions electròniques» de l'annex XI del projecte d'acord d'associació es preveu complicat. S'esmenta a hores d'ara la possibilitat per part andorrana de concebre un període transitori de 7 anys per al *roaming*, donant temps per adoptar legislació interna, renegociar els acords amb els operadors estrangers i reestructurar Andorra Telecom separant la gestió de les infraestructures de la provisió de serveis. També semblaria que es podria negociar per part andorrana un període transitori similar de *status quo* per a començar la liberalització del mercat amb després una obertura gradual.¹⁷ Caldrà veure quin serà el retorn de la UE sobre aquesta qüestió.

Conclusió

Quatre llibertats –mercaderies, persones, capital i serveis– i 25 annexos en relació a la legislació sectorial europea: aquest és el repte que té Andorra en una negociació llarga de vuit anys, feta en paral·lel amb dos altres petits estats amb aspiracions diferents, tan diferents que un ha cregut convenient suspendre les negociacions. En aquesta negociació Andorra compta amb un precedent, el cas de Liechtenstein en l'Espai Econòmic Europeu, sobretot per als períodes transitoris i les salvaguardes negociades per aquest petit estat alpí en relació a la circulació de persones.¹⁸ També compta amb una base jurídica especial, la declaració 3 relativa a l'article 8 del Tractat de la UE, que en teoria hau-

(15) Minoves Triquell, J. (2022) op. cit. pp. 53-54

(16) Veure Juli Minoves Triquell, De l'Acord de Cooperació a l'Acord d'Associació: l'espai pirinenc, una oportunitat europea per a Andorra i els seus veïns a Societat Andorrana de Ciències, L'Àrea Funcional Andorra-Pirineus (Andorra la Vella: SAC, 2023) pp. 171-177 i Minoves Triquell (2022) op. cit. p. 55

(17) Diari d'Andorra, Govern demana retenir el Monopoli d'Andorra Telecom durant vuit anys (20 Juliol 2023) a https://www.diariandorra.ad/noticies/nacional/2023/07/20/govern_aferra_roaming_monopoli_davant_ue_224861_1125.html

(18) Pedro Solbes, l'any 2000, en un estudi realitzat per al Govern d'Andorra ja esmentava que el punt de més interès per a Andorra del cas de Liechtenstein en relació amb l'EEE era el de la lliure circulació de persones. Veure Pedro Solbes, Elements per definir un model de relació entre la Unió Europea i Andorra (Andorra la Vella: Ministeri de Relacions Exteriors, 2000) p. 21

ria de neutralitzar la por del precedent per als negociadors europeus, i que possiblement es podria invocar més. Tot i això el *non-paper* francès s'esgarrifa del precedent. L'*acquis* o patrimoni andorrà en matèria europea, és a dir l'acord duaner del 1990 i l'acord de cooperació del 2004, sembla que podrà migrar a l'acord d'associació. Però es veuen esculls importants a salvar en el moment actual en matèria de serveis financers, de persones i de telecomunicacions. He fet alguns apunts sobre les negociacions concluses el 2004. Tot i que el context europeu i el context andorrà eren uns altres, hi he vist alguna correspondència en matèria d'avaluació de riscos, estratègia, unitat d'acció exterior de l'estat, accés a la informació i necessitat d'aliats externs. Negociar amb la UE no és fàcil, però Europa és la nostra *comunitat de destí*, manllevant paraules de Lenoir i De Miguel. Agraïxo a l'excap de Govern, Jaume Bartumeu, amb qui m'uneixen anys de diàleg i respecte polític a la nostra parròquia d'Andorra la Vella, que m'hagi convidat a escriure aquestes reflexions pel Quadern del CERES.

Referències

- Calvó Armengol, A. *Una aproximació a la balança de fets i pagaments del Principat d'Andorra* a Víctor Pou Serradell coordinador, *La Balança de fets i pagaments del Principat d'Andorra* (Andorra la Vella: Govern d'Andorra – Ministeri d'Afers Exteriors, 2005)
- Camdessus, M. *Andorra – De les excepcions a l'exemplaritat* (Andorra la Vella: Ministeri d'Afers Exteriors, Cultura i Cooperació, 2007)
- Centre de Recerca d'Afers Exteriors, *Els Acords Polítics amb Europa 2001-2005* (Andorra la Vella: Ministeri d'Afers Exteriors, 2005)
- Conférence de Presse de Mme Noëlle Lenoir, *Vie Publique – République Française*, 1 d'agost 2003 en <https://www.vie-publique.fr/discours/138523-conference-de-presse-de-mme-noelle-lenoir-ministre-deleguee-aux-affaire>
- Debouzy, August – Accuracy, *Rapport de Synthèse – Étude Prospective* (Nos réf: 1442 Monaco /Étude prospective UE, 24 juliol 2023)
- Diari d'Andorra, *Govern demana retenir el Monopoli d'Andorra Telecom durant vuit anys* (20 Juliol 2023)
- Fiter i Rossell, A. *Manual Digest de las Valls Neutras de Andorra* (Andorra la Vella: Molt Il·lustre Consell General d'Andorra, 1987)
- Govern d'Andorra, «Évolution de la position de l'Andorre pour l'application de la directive 2004/38/CE (Annexe VIII du projet d'Accord d'association)», (Andorra la Vella, 7 setembre 2023)
- Minoves Triquell, J. *Andorra, Estado de Europa* (Barcelona: Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, 2022)
- Minoves Triquell, J. *De l'Acord de Cooperació a l'Acord d'Associació: l'espai pirinenc, una oportunitat europea per a Andorra i els seus veïns* a Societat Andorrana de Ciències, *L'Àrea Funcional Andorra-Pirineus* (Andorra la Vella: SAC, 2023)
- Pou, V. *Andorra-Unió Europea – El procés d'acostament del Principat a la Unió Europea, Cap a un acord d'associació* (Andorra la Vella: Crèdit Andorrà, 2020)
- Solbes, Pedro, l'any 2000, en un estudi realitzat per al Govern d'Andorra ja esmentava que el punt de més interès per a Andorra del cas de Liechtenstein en relació amb l'EEE era el de la lliure circulació de persones. Veure Pedro Solbes, *Elements per definir un model de relació entre la Unió Europea i Andorra* (Andorra la Vella: Ministeri de Relacions Exteriors, 2000)
- Tractat Constitutiu de la Unió Europea, Versió Consolidada en Català (Barcelona: EADOP, 2020) a <https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentId=554444>

Els serveis financers en el marc de l'acord d'associació amb la Unió Europea

Xavier Segura Porta,
Ferran Sicart Ortí
i Josep Lladós Masllorens
TRACIS

La lliure mobilitat de capitals és un pilar fonamental per assolir un accés ple al mercat únic europeu i optimitzar el seus efectes potencials, en la mesura que la circulació d'estalvi i inversió transfronte­rera complementa i reforça les virtuts de la mobilitat de mercaderies, serveis i persones.

Més enllà de recordar els avantatges evidents que es deriven de l'estalvi de comissions i de costos de transacció i de la millora en la capacitat d'atracció d'inversions productives, financeres o immobiliàries des de l'exterior, convé fer esment d'algunes de les servituds dels acords d'associació amb la Unió Europea. En particular, el requeriment d'incorporació a l'ordenament jurídic andorrà de la normativa europea relacionada amb les matèries de caràcter financer.

La base jurídica de la legislació relacionada amb la prestació de serveis financers a la Unió Euro­pea i països tercers vinculats es sustenta als capítols II, III i IV del Tractat de Funcionament de la Unió Europea. En particular, l'arquitectura normativa es basa en el que disposen els articles 49 (sobre el lliure establiment d'activitats), l'article 56 (sobre la lliure prestació de serveis) i l'article 63 (sobre les restriccions a la mobilitat de capitals i als pagaments internacionals).

Els principis que fan referència a l'àmbit del sistema bancari han sofert una revisió recent, posterior a l'esclat de la crisi financera del 2008-2009. Des de la perspectiva d'aquestes entitats fi­nanceres i amb l'objectiu últim de construir una unió bancària, es considera com element essencial del marc normatiu comunitari el que es coneix com a *single rulebook*. Aquest esquema d'actuació es sustenta en la introducció de requisits més estrictes que garanteixin una gestió prudent, l'existència d'una arquitectura reforçada de supervisió i resolució bancàries, l'establiment de normes específi­ques per a la gestió de les entitats bancàries en situació de fallida i l'establiment de mesures per a la protecció dels dipositants.

D'aquesta manera, amb independència de les excepcions i d'aquells altres àmbits específics que es puguin finalment incloure en la negociació de l'acord, amb tota seguretat el sistema financer andorrà en quedarà plenament afectat i requerirà d'un procés actiu d'adaptació i transformació. Aquest impacte pot ser analitzat a partir de tres eixos temàtics principals:

- L'absència d'un banc central propi que assumeixi, entre altres, la funció de prestador de dar­rera instància.
- La necessitat d'un mecanisme de supervisió del sistema bancari assimilable a l'existent a la Unió Europea.
- La lliure prestació de serveis financers i el lliure establiment d'entitats financeres des d'una perspectiva àmplia, incloent el conjunt d'institucions que configuren el conjunt del sistema financer.¹

Un punt de partida indispensable és doncs l'anàlisi de l'estat actual del sistema bancari al país.

(1) A banda de les tres entitats bancàries cal incloure dins del sistema financer andorrà les 27 companyies d'assegurances i les 12 entitats financeres d'inversions existents.

I. L'EVOLUCIÓ RECENT DEL SECTOR BANCARI ANDORRÀ

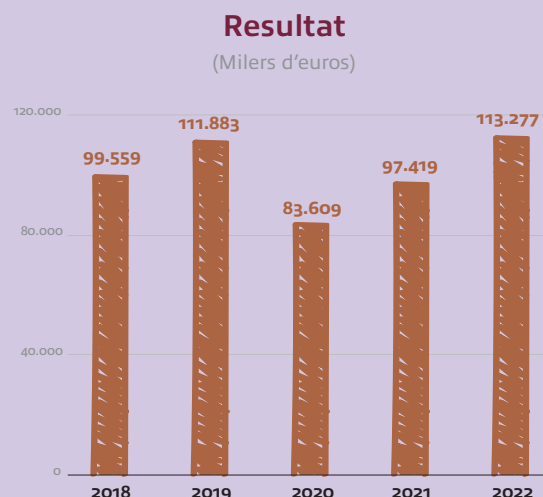
Els resultats de sector bancari andorrà en el període 2021-2022²

Els beneficis agregats del sector bancari andorrà s'han situat els dos darrers exercicis en 97,4 milions d'euros, el 2021 i en 113,3 milions el 2022³.

Els resultats del 2021, 97,4 milions d'euros, van significar un augment del 16,5% respecte als 83,6 milions que fou el benefici obtingut el 2020, que va ser un exercici particularment difícil pels efectes de la Covid-19 en el conjunt de l'activitat econòmica en general i en la banca en particular. L'impacte de la pandèmia encara va estar vigent durant el 2021, però amb una intensitat clarament menor que en l'exercici anterior.

Els resultats del 2022 de 113,3 milions d'euros van significar respecte a l'exercici 2021 un augment percentualment similar, del 16,3%, al que es va experimentar el 2021 respecte l'any anterior que, com s'ha indicat, fou del 16,5%⁴.

Els resultats del 2022 superen també els que el conjunt de la banca andorrana va obtenir l'exercici 2019, abans de la Covid, que foren de 111,9 milions, encara que, en aquest cas, en un percentatge de només l'1,2%.



En tot cas, i vistos des d'una perspectiva temporal més amplia, els resultats agregats de 113,3 milions obtinguts el 2022 queden força lluny dels que el conjunt de la banca andorrana assolía en el passat recent. Efectivament, el 2013, fa menys de 10 anys, la xifra agregada dels resultats del conjunt de la banca andorrana era de 205,2 milions d'euros⁴. I si anem més enrere, el 2007, abans d'esclatar la crisi financera, els resultats van arribar a ser de 353,8 milions d'euros⁵, més de tres vegades superiors als d'aquest darrer exercici. Una diferència que seria encara molt més cridanera si en comptes de considerar-la en termes monetaris ho féssim en termes reals.

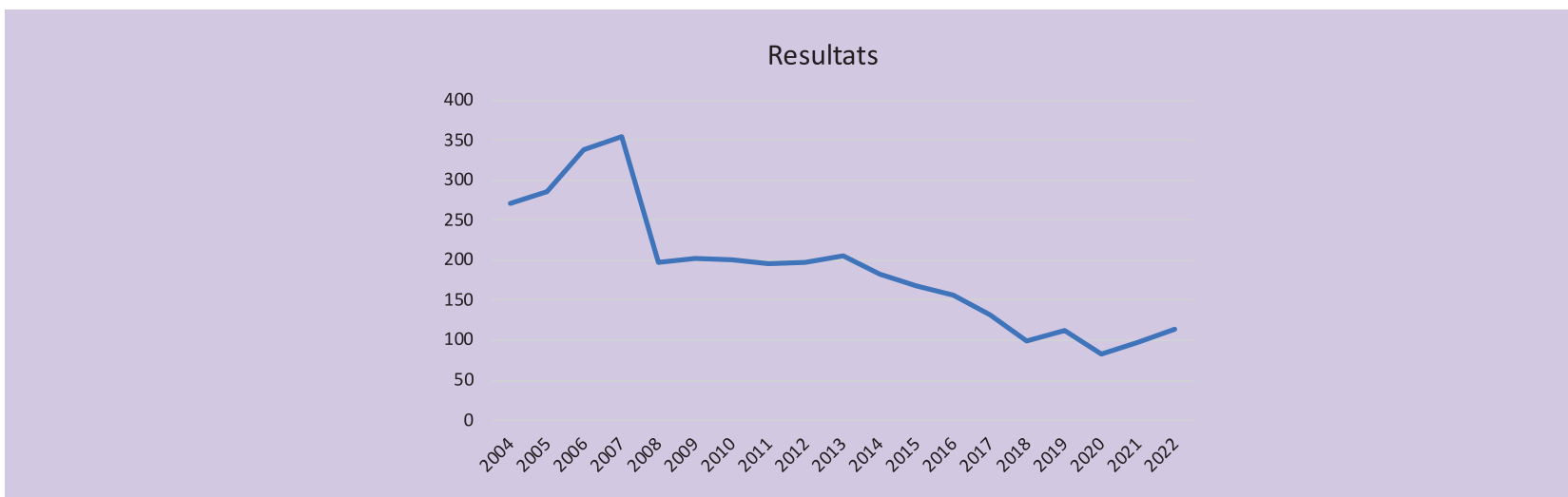
(2) Cal destacar la notable reducció en el nombre de grups bancaris financeres que s'ha produït entre el 2021 i el 2022, en el que ha passat a estar format per cinc entitats (ANDBANK, GRUP MORABANC, GRUP CRÈDIT ANDORRÀ, BSABANC I VALL BANC) a final de l'exercici 2021 a tres a final del 2022 (GRUP ANDBANK, GRUP MORABANC I GRUP CREAND) com a conseqüència de les adquisicions dutes a terme de Banc Sabadell d'Andorra per part de Morabanc i de Vall Banc per part de Creand Crèdit Andorrà.

(3) D'acord amb les dades publicades per l'Associació de Bancs Andorrans (ABA) en el seu Informe Anual 2022: https://www.andorranbanking.ad/wp-content/uploads/2023/06/Informe-anual_ABA_2022_CAT-2.pdf

(4) https://www.andorranbanking.ad/wp-content/uploads/2017/07/sistema_financer_2013.pdf

(5) https://www.andorranbanking.ad/wp-content/uploads/2017/07/sistema_financer_2007.pdf

Evolució resultats banca andorrana. 2004-2022



Tornant a l'anàlisi dels beneficis agregats del sector els dos darrers exercicis, vèiem que el 2021, pel cantó dels ingressos el gruix d'aquests provenia de l'epígraf de comissions (313,6 milions d'euros, com a saldo entre les comissions percebudes i les pagades), del marge d'interessos (111,0 milions, com a diferència entre els ingressos i les despeses per interessos, més els ingressos per dividendes) i dels resultats per operacions financeres (104,2 milions). El 2022 les xifres equivalents van ser 303,8 milions d'euros pel que fa als ingressos per comissions, 147,4 milions per marge d'interessos i 73,9 milions per resultats d'operacions financeres.

COMPTES DE PÈRDUES I GUANYES CONSOLIDATS AGREGATS DE LA BANCA ANDORRANA

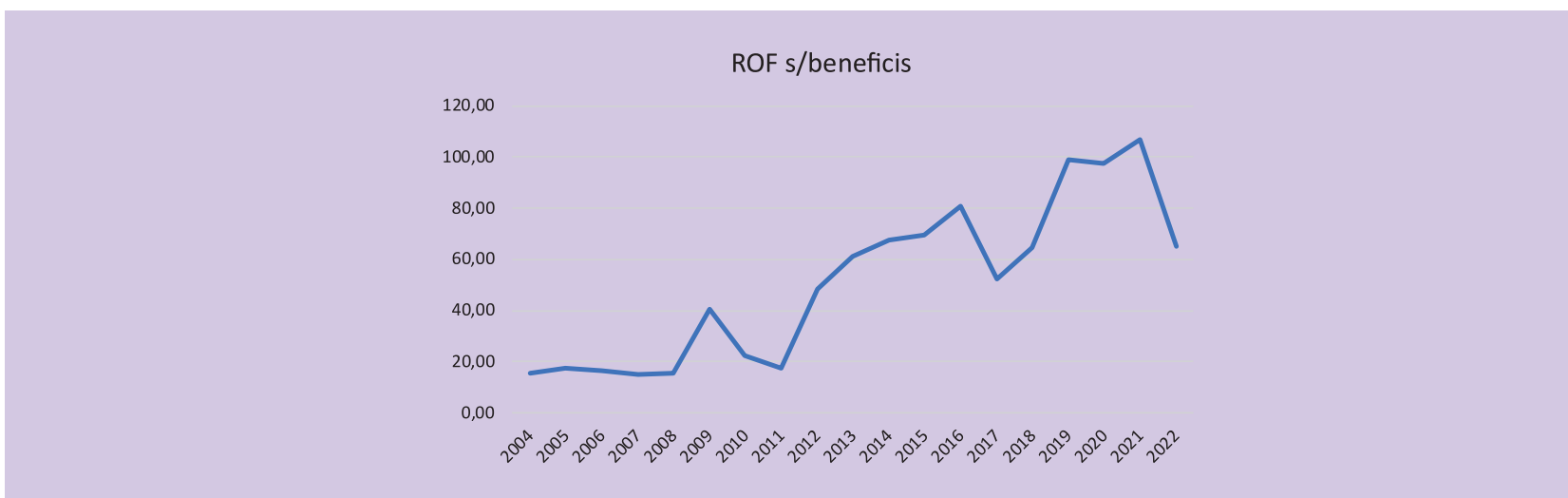
(Milers d'euros)

	2022	2021	Var. (%) 22-21
Ingressos per interessos	195.528	145.400	34,48%
Despeses per interessos	(49.721)	(38.116)	30,45%
Ingressos per dividends	1.634	3.727	(56,16%)
Marge d'interessos	147.441	111.012	32,82%
Comissions percebudes	425.750	439.576	(3,15%)
Comissions pagades	(121.924)	(125.935)	(3,19%)
Marge bàsic	451.267	424.652	6,27%
Guanyos o pèrdues en donar de baixa en comptes actius i passius financers no valorats a valor raonable amb canvis a resultats, nets	4.899	10.482	(53,26%)
Resultats d'entitats valorades pel mètode de la participació	575	-	-
Resultat d'operacions financeres	73.871	104.168	(29,08%)
Resultats d'actius i passius emparats per contractes d'assegurança i reassegurança	-	-	-
Altres ingressos d'explotació	29.105	29.378	(0,93%)
Altres despeses d'explotació	(16.653)	(15.997)	4,10%
Altres ingressos i despeses d'actius i passius emparats per contractes d'assegurances o reassegurances	35	982	(96,44%)
Resultat d'explotació (net)	543.099	553.665	(1,91%)
Despeses d'administració	(392.702)	(378.427)	3,77%
Despeses de personal	(238.711)	(233.507)	2,23%
Altres despeses generals d'administració	(153.991)	(144.920)	6,26%
Amortització	(60.730)	(65.686)	(7,54%)
Dotacions a provisions (net)	(2.200)	(24.729)	(91,10%)
Deteriorament net d'actius financers no reconeguts a valor raonable amb canvis en pèrdues i guanyos	12.696	11.438	11,00%
Deteriorament net d'inversions en negocis conjunts o associades	(776)	(47)	N/A
Deteriorament net d'actius no financers (net)	(320)	(9.551)	(96,65%)
Fons de comerç negatiu reconegut en resultats	7.501	11.794	(36,40%)
Participació en els guanyos o pèrdues de les inversions en dependents, negocis conjunts i associades	10.572	4.743	N/A
Guanyos o pèrdues procedents d'actius no corrents i grups alienables d'elements classificats com a mantinguts per a la venda no admissibles com a activitats interrompudes	1.037	788	31,53%
Resultat abans d'impostos	118.177	103.989	13,64%
Impost sobre societats	(5.034)	(5.683)	(11,42%)
Resultat de l'exercici procedent d'operacions continuades	113.143	98.306	15,09%
Resultat d'operacions interrompudes (net)	212	143	48,25%
Resultat de l'exercici	113.355	98.449	15,14%
Del qual atribuïble als propietaris de la dominant	113.277	97.418	16,28%
Del qual atribuïble als interessos minoritaris	78	1.030	(92,62%)

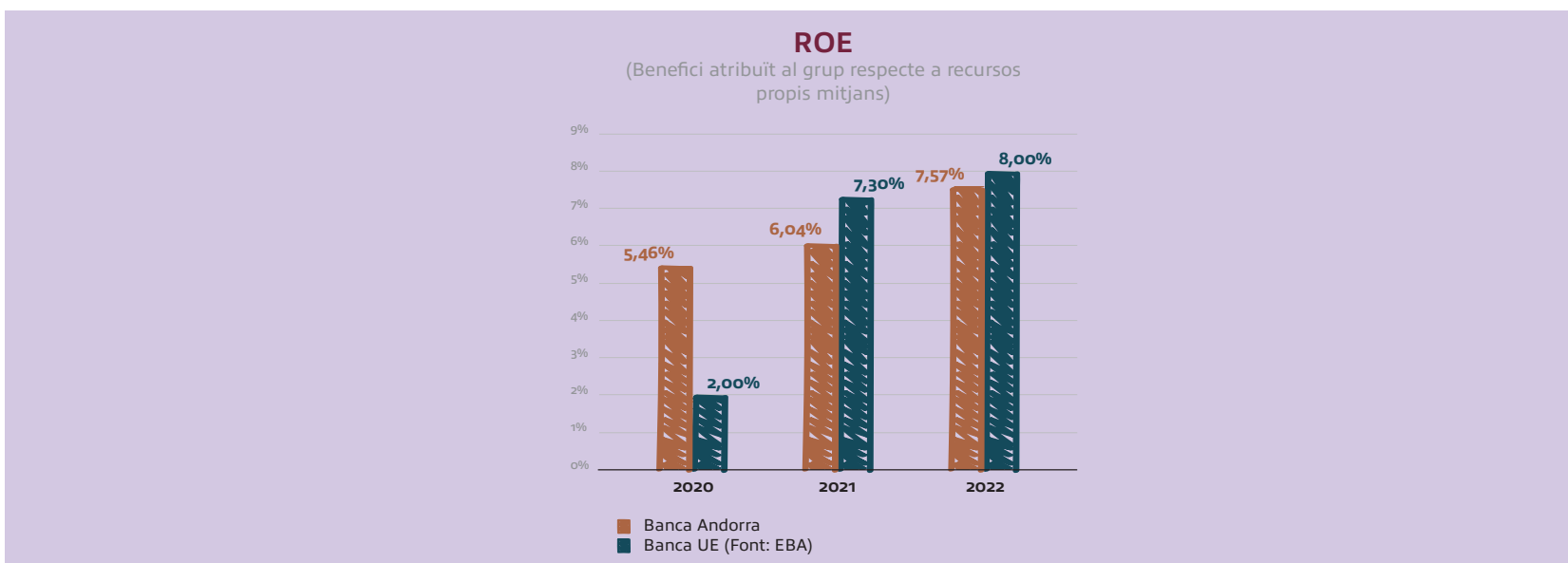
Les dades del 2021 es presenten únicament a efectes comparatius.

Un aspecte a destacar és que en el darrer exercici 2022 s'ha produït una correcció, respecte a l'exercici anterior, pel que fa a la tendència que venia observant-se els darrers anys d'un pes creixent dels resultats per operacions financeres en el total de beneficis obtinguts pel sector. Pes que va arribar al seu punt màxim el 2021, quan el volum assolit per aquests resultats de caire no recurrent, 104,2 milions, va superar fins i tot el resultats totals assolits en aquell exercici, que foren de 97,4 milions.

En el gràfic següent, es pot veure l'evolució d'aquesta proporció en el període 2004-2022. En el mateix es comprova que, tot i la correcció esmentada produïda el l'exercici 2022, la proporció dels resultats per operacions financeres sobre el total de beneficis és en els darrers anys molt més elevada que la que es donava en el passat.



Quant a la rendibilitat financera del sector, mesurada pel ROE, s'observa una millora respecte als exercicis anteriors, situant-se el 2022 en el 7,57%, per sobre del 6,04% del 2021 i del 5,46% del 2020. Tot i aquesta evolució positiva, aquesta ràtio se situa, en els dos darrers exercicis, per sota de la corresponent a la mitjana de la banca de la Unió Europea.



Si s'analitza l'evolució d'aquesta ràtio des d'una perspectiva temporal més àmplia, també en aquest cas es comprova que els nivells actuals se situen molt per sota dels valors que la banca andorrana havia obtingut en el passat, la qual, el 2007, abans de la crisi financera, havia superat fins i tot el 30% (30,09%).

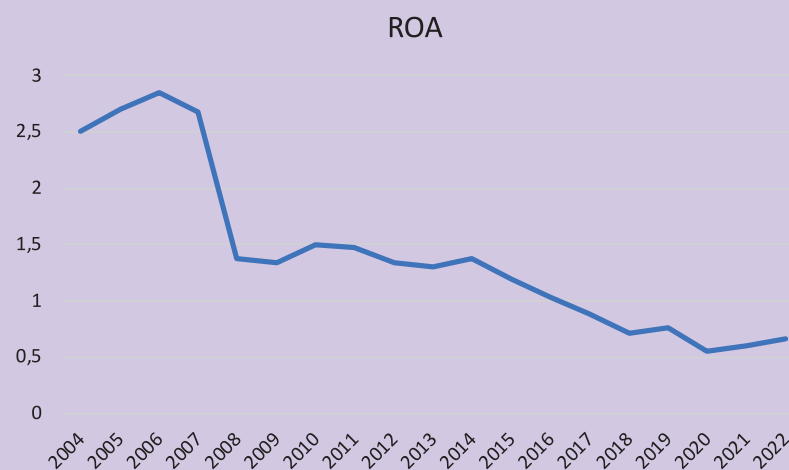


Tornant a les dades més recents i analitzant el valor d'aquesta ràtio al nivell de les entitats que actualment conformen el sistema bancari andorrà es comprova que les rendibilitats més elevades corresponen al Grup Morabanc i les més baixes al Grup Andbank

Rendibilitat dels recursos propis mitjans (ROE)

	2021	2022
GRUP ANDBANK	4,71%	5,05%
GRUP MORABANC	10,09%	10,90%
GRUP CREAND	6,51%	8,09%
RÀTIO AGREGADA	6,04%	7,57%

I pel que fa a la rendibilitat sobre els actius o ROA, l'evolució també ha enregistrat una millora respecte a l'exercici anterior (0,66% el 2022 per 0,60 el 2021), però amb uns registres pitjors que els que es donaven en els exercicis anteriors a la pandèmia: 0,76% el 2019, 0,71% el 2018, 0,88% el 2017 i 1,03% el 2016 i que se situen molt lluny dels que s'obtenien abans de la crisi financera (el 2007, aquesta ràtio es situava en el 2,85%).



Per entitats qui ha obtingut una ROA més elevada en els dos darrers exercicis va ser també el Grup Morabanc i la més baixa el Grup Andbank.

Rendibilitat dels actius mitjans (ROA)

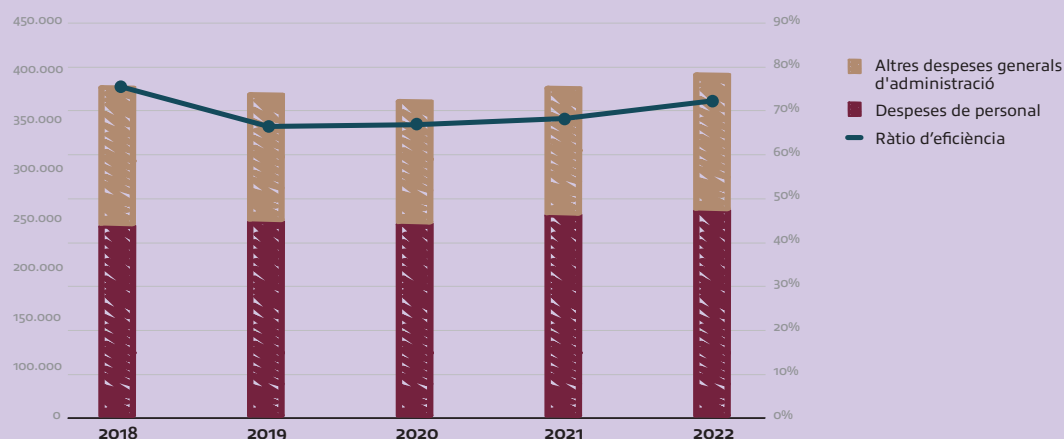
	2021	2022
GRUP ANDBANK	0,49%	0,47%
GRUP MORABANC	0,95%	0,89%
GRUP CREAND	0,63%	0,69%
RÀTIO AGREGADA	0,60%	0,66%

La ràtio d'eficiència⁶ s'ha situat l'exercici 2022 en el 72,31%, experimentant un empitjorament respecte al 2021 en què va ser del 68,35%, tot i que millor que la que es va assolir el 2018 que va arribar a situar-se per sobre del 75% (75,47%).

(6) La ràtio d'eficiència relaciona els ingressos obtinguts amb les despeses necessàries per a aconseguir aquests ingressos durant un període de temps determinat. Per tant, una entitat serà més eficient com més baix sigui aquest percentatge. En aquest cas vol dir que la banca andorrana per cada 100 euros que va ingressar el 2022, va haver de gastar-ne 72,31.

Evolució de la composició de les despeses de transformació i de la ràtio d'eficiència 2018-2022

(Milers d'euros)



El coeficient de solvència (CET 1), d'acord amb les dades fetes públiques per l'Associació de Bancs Andorrans (ABA), el 2022 es va situar en el 15,76%, més d'un punt percentual per sota del 17,00% del 2021. Per grups, el que va presentar un grau de solvència més elevat i més baix van ser novament va ser Morabanc i Andbank, respectivament.

Quant a la liquiditat s'observa el 2022, amb una ràtio del 201,29%, una reducció de gairebé cinc punts percentuals respecte a la del 2021, que va ser de 206,06%. La ràtio més elevada correspon al Grup Morabanc, mentre que la més baixa seria la del Grup Creand.

Solvència - Liquiditat segons Basilea III

	Solvència CET 1 (phase-in)		Liquiditat (Coverage ratio)	
	2021	2022	2021	2022
GRUP ANDBANK	14,88%	14,32%	189,50%	234,02%
GRUP MORABANC	18,74%	18,47%	307,20%	294,14%
GRUP CREAND	16,36%	15,39%	141,96%	157,71%
RÀTIO AGREGADA	17,00%	15,76%	206,06%	201,29%

II. L'ACCÉS AL PRESTADOR EUROPEU DE DARRERA INSTÀNCIA

Una feblesa notable de l'economia andorrana, que afecta de forma molt directa el seu sistema bancari, és la manca d'una institució que exerceixi les funcions de prestador de darrera instància i, en conseqüència, que pugui donar suport al sistema financer del país en cas de dificultats. Aquest dèficit té, lògicament, una gravetat especial en moments de crisi econòmica, d'inestabilitat als mercats financers internacionals i es deixa sentir de forma encara més intensa quan les circumstàncies adverses tenen una repercussió específica sobre la solidesa del seu sistema bancari. L'absència de banc central, en un context d'economia que utilitza l'euro com a mitjà d'intercanvi, unitat de compte i dipòsit de valor representa un element de vulnerabilitat afegit.

Cal recordar que l'any 2020 Andorra va esdevenir el 190è membre que formava part del Fons Monetari Internacional (FMI), una decisió que li ha permès millorar la credibilitat als mercats financers i la qualificació (ràting) del país, alhora que ofereix una xarxa de seguretat en casos extrems de manca de finançament en el mercat i facilita el suport d'assessors tècnics especialitzats en àrees tan diverses com ara l'estadística macroeconòmica i la supervisió financera.

Malgrat l'adhesió a la institució financera internacional de referència, confiar que l'FMI, en cas de necessitat, pogués assumir el rol de prestador de darrera instància és il·lusori ja que la seva intervenció necessàriament, seria en format de rescat creditici i amb unes condicions i compromisos d'austeritat sobre la gestió de la política econòmica interna, a fi de protegir els interessos creditors, que no sempre serien compatibles amb l'estabilitat financera interna. Un objectiu central a tenir en compte en el marc de la negociació de l'Acord d'Associació Andorra-UE seria, doncs, la cerca de mecanismes que mitiguin els riscos associats a aquest dèficit institucional que pateix Andorra de no disposar d'un prestador de darrera instància.

En tot cas, convé fer algunes reflexions al voltant de la vulnerabilitat estructural que representa la manca d'un banc central propi. En primer lloc, l'existència d'una institució amb funcions de prestador de darrera instància és necessària perquè davant qualsevol eventual situació d'alarma que induís una retirada sobtada i significativa de dipòsits per part dels clients, els bancs afectats, tot i ser solvents, no disposarien de la liquiditat suficient per atendre els reintegraments i no podrien recórrer a ningú perquè li proporcionés la liquiditat necessària per fer-hi front. Mentre que en el cas de disposar d'un banc central que actués com a prestador de darrera instància, aquest podria proporcionar al banc (sempre, és clar, que aquest sigui solvent i, per tant, disposés de garanties per retornar aquests diners més endavant) els recursos líquids necessaris, i aquest podria, així, pagar als seus dipositants.

En segon lloc perquè, en virtut de l'Acord Monetari signat entre Andorra i la Unió Europea l'any 2011, el Principat utilitza l'euro com a moneda pròpia, si bé no és membre ni de la Unió Europea, ni de la Unió Monetària Europea. De manera que no té accés directe al Banc Central Europeu (necessàriament ho hauria de fer a través d'entitats financeres interposades que formin part de l'Eurozona), ni té manera d'imprimir euros per proporcionar liquiditat als bancs.

En tercer lloc, perquè el govern andorrà no té capacitat econòmica suficient per fer front a una crisi bancària al país, vista la desproporció existent entre els compromisos que té adquirits el conjunt d'entitats bancàries andorranes i la capacitat econòmica i productiva del conjunt del país.

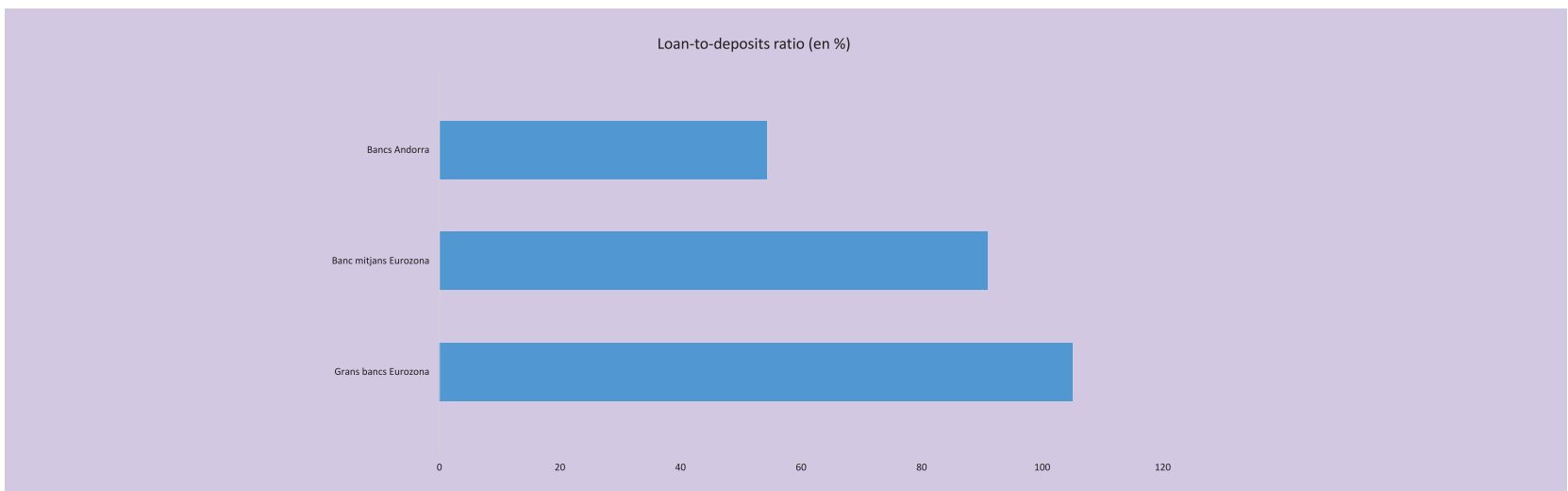
L'absència d'un prestador de darrera instància representa una vulnerabilitat intrínseca en una economia de les dimensions i característiques de l'andorrana. Significa que el país no disposa de mecanismes de suport financer que puguin actuar en situacions d'estrès en les que es precisa liquiditat i el mercat no la proporciona. I tampoc no sembla realista ni convenient pensar que a curt termini el país pugui tenir una moneda pròpia amb credibilitat i estabilitat al mercat de divises, ni tampoc un banc central amb capacitat per emetre fons de forma il·limitada en cas de necessitat i a partir de les garanties aportades per unes entitats bancàries amb un nivell d'actius més de sis vegades superior al PIB generat per l'economia.

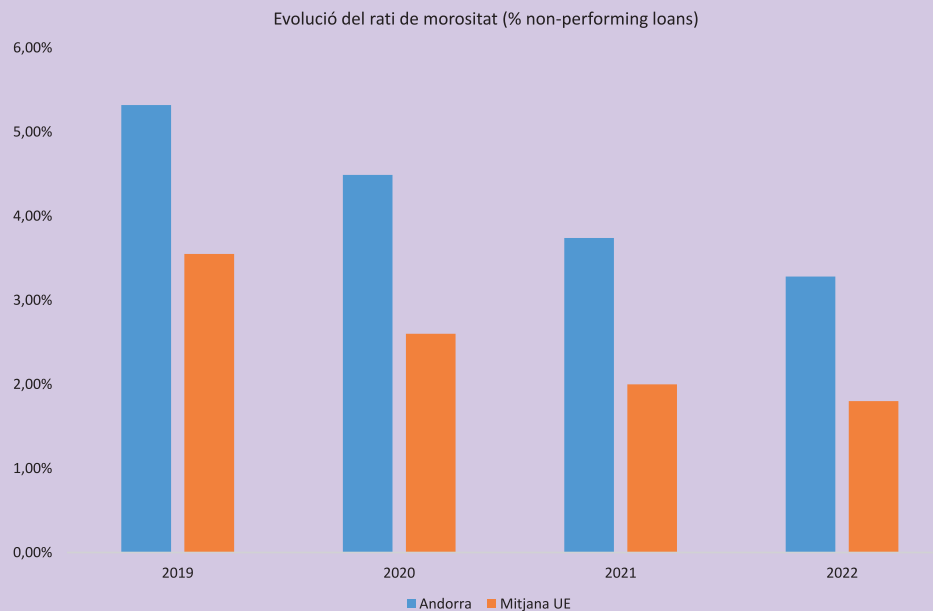
Probablement, l'expectativa del sistema bancari andorrà és que la negociació de l'acord d'associació representi la seva inclusió efectiva del sistema bancari andorrà en la política monetària de l'Eurosistema, de manera que es garantis l'accés als fons del BCE com a entitat prestadora de darrer recurs. Malgrat que aquesta prestació vindria a cobrir un dels dèficits estructurals del sistema financer del país i que possiblement hagi pogut estar interpretada com a moneda de canvi de la cessió de sobirania i l'acceptació del corpus normatiu comunitari, a la pràctica aquest no és un punt que hagi estat inclòs, fins al moment, en el protocol marc dels serveis financers objecte de negociació. Aquesta circumstància lògicament genera inquietud entre les entitats financeres andorranes.

Cal tenir present que, pel que fa a l'accés de les entitats financeres andorranes als mecanismes de pagaments i de liquidació de valors de la zona euro, l'Acord Monetari signat amb la Unió Europea ja preveu aquest accés. D'altra banda, també poden accedir al sistema Target 2 com a participants indirectes, a través d'altres entitats participants directes. De la mateixa manera, també poden accedir als sistemes de dipòsit i liquidació de valors, bé sigui obrint comptes de valors i d'efectiu directament, o bé a través de bancs corresponsals. Les entitats financeres andorranes no gaudeixen però d'accés en les mateixes condicions que els bancs de l'Eurozona, entre d'altres, al corresponent mercat interbancari, als programes de compres d'actius o d'emergència, a les operacions principals de refinançament, a les provisions de finançament a llarg termini (TLTRO), a les facilitats de dipòsits dia a dia o a les facilitats marginals de crèdit la provisió de fons del Banc Central Europeu. D'aquesta manera, des de la perspectiva del sistema financer andorrà, la garantia d'accés a l'Eurosistema esdevindria un element cabdal per a la negociació de la inclusió dels serveis financers en l'acord d'associació.

Tant amb l'objectiu de reforçar la disponibilitat de liquiditat per a les operacions de funcionament ordinari com també, i sobretot, en el cas d'actuació davant episodis d'inestabilitat financera o risc de fallida bancària.

Un marc més estable per a la provisió de fons de liquiditat per a l'operativitat diària del sistema bancari no només reforçaria la seva posició davant un entorn d'inestabilitat financera, també podria induir una millora del seu potencial de negoci. El gràfic següent mostra com un dels indicadors clau de la supervisió bancària (la ràtio *loan-to-deposits*) de les institucions financeres més importants de l'Eurozona se situava molt per sobre del corresponent a les entitats bancàries andorranes. Cal tenir present, a més, que una part molt significativa del negoci creditici al Principat (prop d'un 30%) encara es sustenta en préstecs a inversors particulars amb garanties en forma de valors o d'altres instruments financers (els anomenats *lombard credits*).





Així mateix, el sobredimensionament i l'elevada especialització del Principat en la prestació de serveis financers dificulta ostensiblement la creació d'un fons de reserva suficient com per garantir el subministrament efectiu de la liquiditat necessària per aturar una eventual crisi sistèmica del seu sector bancari.

Aquesta circumstància exigiria una reestructuració estratègica des d'una doble perspectiva:

- Des del vessant intern, amb la necessitat d'establiment de sistemes de supervisió i regulació del sistema que eventualment poguessin disminuir les possibilitats d'haver de necessitar suport financer. Aquesta estratègia es pot veure afavorida pels processos de fusió que han tingut lloc en el sistema bancari andorrà per ajustar la dimensió del sistema a les noves condicions del mercat, però que en tot cas només són positius en el cas que serveixin per augmentar la solvència i solidesa de les institucions. I, paral·lelament, treballar en tots els elements que diversifiquin l'estructura productiva i reforcin la resiliència de l'economia andorrana davant d'eventuals crisis financeres, per evitar el risc, no menor en un país en el que el pes relatiu del sistema financer és tan elevat, que una possible crisi en el sistema bancari es converteixi també en una greu crisi per al sistema econòmic general.
- Des del vessant extern, a través del reforç en els actius de reserva internacional. L'absència de banc central fa indispensable la generació d'un estoc abundant de reserves internacionals en monedes convertibles, per tal tant de satisfer les necessitats de finançament vinculades als intercanvis amb l'exterior i la intervenció al mercat de divises com també d'atendre degudament les necessitats de liquiditat existents. Aquest paper de proveïdor extraordinari de liquiditat seria una de les funcions actuals de l'Autoritat Financera Andorrana (AFA).

Però, en el cas de l'economia del Principat, cal pensar que la funció de l'autoritat monetària també ha de ser la d'esmoreir els riscos associats a la presència d'un sector bancari de gran dimensió, que genera prop del 15% del PIB anual, disposa d'uns actius totals (de gairebé 18.000 milions d'euros) que són gairebé sis vegades superiors al valor afegit brut generat en el principat, desenvolupa una inversió creditícia bruta (de més de 7.000 milions d'euros) que és catorze cops superior al pressupost

del govern andorrà i que conté una presència altament significativa de passius per part d'inversors no residents. Si bé el grau actual de capitalització del sistema bancari és adequat, la presència d'actius de baixa qualitat en forma de préstecs dubtosos també és important (a l'entorn del 5% a finals de 2022, gairebé el doble de la mitjana de la banca europea) i presenta un grau de concentració elevat, en forma d'un nombre reduït de clients i la presència de prestataris estretament vinculats a les institucions financeres. Malgrat els avenços registrats en els anys recents, en l'actualitat el coixí de seguretat financera enfront de la presència de riscos implícits encara és molt limitat i essencialment es restringeix a les participacions al tram de reserva i les tinences de Drets Especials de Gir a l'FMI, que representen aproximadament el 2% del PIB.

En el cas d'absència d'autoritat monetària, la gestió d'actius de reserva li pertoca directament al govern central i a l'AFA, com també, de manera delegada, controlada i fortament restringida, la banca comercial mateixa podria fer funcions d'agència a càrrec del govern. Es tractaria doncs que l'administració pública andorrana anés construint progressivament un estoc de reserva dipositant actius financers, nominats en divises convertibles, en entitats financeres no residents en territori andorrà o invertint en actius financers emesos per altres economies, el que exigeix una gestió activa de riscos.

Un any enrere el Fons Monetari Internacional va estimar que les necessitats de liquiditat de l'administració pública exigien anar més enllà amb un esforç addicional de cobertura equivalent al 10% del PIB, un gap que es podria fer més gran en cas d'inestabilitat al sistema financer. D'on surt aquesta necessitat addicional de més de 270 milions d'euros? Es tractaria del nivell que l'organisme considera que permetria situar les reserves a nivells similars o lleugerament superiors al de les economies de l'Eurozona o que utilitzen l'euro com a moneda pròpia. Actualment, els passius en dipòsits i moneda estrangera en mans de la banca comercial andorrana superen àmpliament el 130% del PIB, el que ens posa de manifest un dels factors importants de risc existents. Però també ho és la necessitat de mantenir estalvis fiscals addicionals per moderar la intensitat de les fluctuacions que es poden produir en el pressupost d'una economia poc diversificada i altament depenent dels mercats internacionals i amb una presència molt limitada als mercats financers internacionals. Tot i que, en el passat recent, el sector turístic ha demostrat la seva resiliència i una ràpida capacitat de recuperació després dels episodis de crisi, la incertesa sobre la durada del conflicte bèl·lic a Ucraïna i l'impacte de l'augment de la inflació en la capacitat de compra dels mercats de destinació genera incertesa envers la intensitat del procés de recuperació econòmica i convida a dissenyar mecanismes de prevenció addicionals als previstos.

Com succeeix en altres economies europees, un risc addicional té a veure amb la concessió d'aval públics per a préstecs bancaris al sector productiu, que representa en el cas d'Andorra un valor aproximat del 9% del PIB. Si una part considerable d'aquests avals concedits s'executen, les xifres de deute públic i els costos de refinançament es veurien incrementats.

El risc s'agreuja perquè, ja abans de la pandèmia, el sistema bancari andorrà presentava un nivell de préstecs de baixa qualitat i dubtós cobrament molt superior a les economies del seu entorn. En la mesura que la crisi sanitària i l'encariment posterior dels preus de l'energia i moltes primeres matèries ha tingut conseqüències severes en la viabilitat de molts negocis i que l'enduriment de les polítiques monetàries ha encarit el cost del diner i ha afectat negativament la capacitat econòmica de les famílies, cal esperar que el pes dels actius dubtosos augmenti, impactant en la rendibilitat i les necessitats de capital del sector financer. Estimacions dels equips tècnics del Fons Monetari Internacional apuntaven que podrien arribar a situar-se a nivells superiors al 9% dels crèdits concertats.

A fi de reduir l'exposició del país als riscos de liquiditat, es fa indispensable doncs la construcció gradual d'un estoc d'actius de reserva per part del govern andorrà, bé realitzant aportacions com actius de reserva en institucions financeres situades a l'estranger, bé estalviant els superàvits

fiscals que es generin en un futur proper o bé emetent deute i dipositar-lo com actius de reserva internacionals, a canvi de pagar-ne els interessos corresponents. En aquest sentit, les iniciatives de destinar a reserves internacionals 100 milions d'euros del deute emès l'any 2021 com també la nova Llei 36/2022, del 24 de novembre, de creació de reserves internacionals i accés del sistema financer a assistència en forma de provisió urgent de liquiditat, han de ser considerades favorablement, en reforçar el coixí financer disponible. També va en la direcció adequada l'aprovació recent del Reglament de creació i gestió de les reserves internacionals del Principat, que determina els mecanismes de transferència i de fons en institucions internacionals, de la seva inversió en actius financers d'elevada qualitat i de la seva gestió a partir d'una comissió tècnica creada amb aquesta finalitat. Però el camí per recórrer en aquesta matèria encara és llarg i incert.

Finalment, un altre element a considerar són les conseqüències del context d'inestabilitat financera existent. L'informe recent de l'OCDE sobre perspectives econòmiques⁷ posa de manifest les incerteses encara existents. En particular, es tracta d'esbrinar la capacitat de la política monetària per aconseguir revertir la persistència del procés inflacionista sense induir un ajust econòmic massa sever. Avaluar la seva capacitat de transmissió a l'economia real sempre és complicat, però les circumstàncies actuals relacionades amb la recuperació post-pandèmia i les conseqüències econòmiques de la guerra a Ucraïna ho converteixen en un exercici encara més complex. Noves pressions sobre els costos de producció o un augment de les expectatives d'inflació podria obligar a mantenir els tipus d'interès a nivells elevats més temps del previst i generar noves vulnerabilitats als balanços de les institucions financeres que comportarien una reavaluació dels seus riscos de manca de liquiditat i solvència i augmentarien les opcions d'acumular actius dubtosos. En sentit contrari, unes condicions financeres més restrictives del convenient també acabarien induint una desacceleració econòmica més intensa i una contracció de rendes i ocupació, amb impacte negatiu sobre la sostenibilitat de les empreses i la capacitat de consum i inversió de les famílies. De la mateixa manera, també podrien intensificar les vulnerabilitats de les economies emergents, particularment les més endeutades amb l'exterior, induint processos de crisi financera amb riscos de contagi i volatilitat a escala global.

El darrer informe sobre estabilitat financera de l'FMI⁸ ressaltava els riscos creixents associats a la volatilitat i inestabilitat financera. Els riscos han augmentat significativament a mesura que la resiliència del sistema financer mundial s'ha vist obligada a entomar un conjunt de reptes, relacionats amb les conseqüències de la crisi financera mundial, l'esclat de la pandèmia, un període extens de tipus d'interès extremadament baixos, la intervenció dels bancs centrals en la compra d'actius financers, un augment de l'exposició d'entitats i inversors a la liquiditat, canvis profunds en les condicions de la durada i riscos dels crèdits, la utilització de palanquejament financer per tal d'augmentar el rendiment de les inversions financeres, l'esclat d'una severa inflació de costos i la pèrdua de confiança dels mercats en algunes institucions financeres de referència (Silicon Valley Bank, Signature Bank, Credit Suisse...). Aquestes situacions han fet emergir un conjunt de vulnerabilitats que ens mostren les dificultats del repte plantejat per la interacció entre polítiques monetàries més restrictives, un enduriment de les condicions financeres i l'estabilitat del sistema financer. Un dels indicis més evidents és la creixent volatilitat en els fluxos financers als mercats tradicionalment més estables (com el deute sobirà) i un major protagonisme de les entitats financeres no bancàries. Majors riscos d'inestabilitat financera requereixen d'un sistema d'alerta i vigilància més actiu.

(7) Accessible des de l'adreça següent: <https://www.oecd.org/economic-outlook/september-2023/>

(8) Accessible des de l'adreça següent: <https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2023/04/11/global-financial-stability-report-april-2023>

III. SUPERVISIÓ DEL SISTEMA FINANCER I GESTIÓ DE RISCOS

En el context actual d'instabilitat financera, alguns investigadors de l'FMI precisament han remarcat recentment la necessitat de reforçar les competències i capacitats de gestió de les autoritats amb competències en supervisió⁹.

L'absència d'un banc central andorrà queda coberta teòricament, pel que fa a les seves funcions de supervisió del conjunt del sistema financer, per la creació de l'Autoritat Financera Andorrana (AFA). Dins del seu marc competencial, la institució realitza les funcions característiques de supervisió, regulació, autorització i registre de les entitats, com també d'administració i custòdia de les reserves internacionals i de gestió de les emissions de deute públic. Finalment, també pot proveir d'assistència financera a les institucions del sistema en cas de necessitat urgent de liquidat. Aquesta provisió de fons resta condicionada però a la disponibilitat limitada de recursos per part de l'AFA.

Al centre de la problemàtica que afecta actualment el sector cal situar, en primer lloc, el canvi de paradigma que representa per a l'estructura bancària andorrana l'assumpció dels nous estàndards internacionals d'intercanvi automàtic d'informació en matèria fiscal, cosa que comporta que la nova relació de confidencialitat entre els bancs andorrans i els seus clients tendeixi a equiparar-se a la que manté un banc de qualsevol país de la UE amb els seus clients residents.

Adicionalment el sector està directament afectat pels compromisos adquirits en matèria d'homogeneització d'estàndards de solvència, de prevenció de blanqueig de capitals, de regulació del fons de garantia de dipòsits, d'ordenació i supervisió d'assegurances, de mitjans de pagament i del diner electrònic, que exigeixen una adaptació completa de la legislació andorrana en matèria financera a les directrius que emanen de les Directives europees sobre aquestes qüestions.

Aquests problemes de caire general augmenten de forma exponencial si concretem l'impacte en el sistema bancari d'un país com Andorra, especialment feble per afrontar una crisi d'aquestes característiques. Recentment, el Bank Internacional de Pagaments feia balanç de les lliçons estretes dels episodis recents de crisis financeres (*Governors and Heads of Supervision endorse initiatives in response to the banking turmoil and reaffirm priority to implement Basel III*)¹⁰. Com a síntesi, en ressaltava els aspectes següents:

- La importància de les pràctiques de gestió de riscos i els acords de govern dels bancs com a primera i més important font de resiliència financera i operativa.
- El paper d'una supervisió forta i eficaç, pel que fa a la seguretat i la solidesa dels bancs. En particular, es considera fonamental que els supervisors actuïn amb antelació i eficàcia per identificar i corregir ràpidament les debilitats de les pràctiques bancàries.
- La importància crítica de disposar d'un marc regulador prudent i sòlid per salvaguardar l'estabilitat financera.

L'evolució recent del sistema financer andorrà és relativament positiva, amb un procés de recuperació progressiva dels resultats operatius, la rendibilitat dels actius invertits i en les ràtios de solvència i liquiditat revertint-se l'evolució desfavorable observada ja els anys anteriors a l'esclat de la pandèmia. A mode d'exemple, la millora recent en la rendibilitat mitjana dels recursos propis de les tres grans institucions bancàries andorranes (del 7,57%) se situa a nivells molt similars a la

(9) Tobias Adrian, Fabiana Melo, Marina Moretti i Jay Surti (2023). *Financial Stability Needs Supervisors With the Ability and Will to Act*. Accessible des de: https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/09/18/financial-stability-needs-supervisors-with-the-ability-and-will-to-act?utm_medium=email&utm_source=govdelivery

(10) Publicat el dia 11 de setembre de 2023. Accessible des de l'adreça següent: <https://www.bis.org/press/p231109.htm>

mitjana de les entitats financeres supervisades pel Banc Central Europeu però està encara lluny dels principals bancs europeus (en mitjana, per sobre del 10%).

Dos elements han contribuït a aquest comportament favorable. D'una banda, un procés de consolidació al sector, amb la presència d'operacions corporatives d'adquisició, que ha donat lloc a l'augment de la dimensió mitjana de les entitats, després que el sector ha quedat reduït a només tres grups bancaris: Andbank, Creand Crèdit Andorrà i Morabanc. De l'altra, un esforç de racionalització sustentat en la creixent digitalització de les operacions financeres a la recerca d'una major eficiència productiva. Significativament, el nombre de treballadors assalariats al sector que treballen al país és el menor dels darrers deu anys.

Aquests canvis organitzatius, en un context de canvis regulatoris, ha mitigat els riscos associats a un sistema financer clarament sobredimensionat i amb la presència d'un conjunt de febleses intrínseques, molt vinculades amb el seu model de negoci. Ara bé, tampoc no s'ha de perdre de vista, que no tot són avantatges quan el nombre de bancs d'un país disminueix. A mode d'exemple, un dels elements clau per prevenir els riscos sistèmics del sector bancari és l'existència d'un fons de garantia de dipòsits potent, el qual es basa en la idea de mutualització dels riscos. Si en el cas d'Andorra ja és qüestionable que el dimensionament de l'actual fons de garantia sigui suficient per complir la seva funció, no cal dir què podria passar si el nombre d'entitats que l'han d'alimentar disminuís encara més.

Un dels elements on l'Associació de Bancs Andorrans (ABA) posa l'èmfasi a l'hora de valorar el protocol sobre serveis financers, de setembre de 2023, relacionat amb l'acord d'associació, és la necessitat de garantir la protecció als dipositants amb la mateixa intensitat que les economies integrants de la Unió Europea. Ja iniciat el procés de transposició de la directiva 2014/4 de la Unió Europea a la legislació andorrana, pel que fa al sistema de garantia de dipòsits, es confiava que la negociació de l'acord d'associació reforçés l'estabilitat i confiança del sistema financer amb un reforç del sistema i la cobertura dels dipositants al mateix nivells que els països comunitaris. La manca de concreció al respecte, fins al moment, és motiu de preocupació i, si més no, exigiria avaluar sistemes de participació o cooperació entre els diferents esquemes dissenyats per a l'establiment de garanties als clients de les entitats bancàries.

En qualsevol cas resulta imprescindible millorar els mecanismes de supervisió per tal que el sistema financer aparegui com sòlidament controlat des de la visió internacional, però alhora s'ha de tenir present que resultarà molt costós tenir un sistema de supervisió complex per al petit nombre de bancs que té Andorra.

L'informe del comitè conjunt de les autoritats de supervisió europees sobre els riscos i vulnerabilitats al sistema financer de la UE (març 2023)¹¹ ja posava de manifest el creixent context d'incertesa i vulnerabilitat que afectava el sector bancari i que requeria d'un esforç de supervisió més intens per part de les autoritats competents. En particular, feia esment de diversos riscos que incidien sobre el sistema bancari europeu i, per extensió, també andorrà:

- El deteriorament en la qualitat dels actius del sector financer, vinculat a la major presència d'impagaments.
- Les conseqüències de la contínua pujada dels tipus d'interès en la valoració dels actius i les pràctiques de gestió de riscos en les inversions efectuades.
- Els riscos de liquiditat associats a les inversions en fons fetes a partir de palanquejament financer i a l'ús de contractes de derivats financers.

(11) Accessible des de l'adreça següent: https://www.eiopa.europa.eu/publications/joint-committee-report-risks-and-vulnerabilities-eu-financial-system-spring-2023_en

- Els compromisos associats a una gestió compatible amb els objectius de lluita contra el canvi climàtic.
- Els riscos associats a la ciberseguretat i la regulació de les criptomonedes.

El comitè de supervisors europeus posa de manifest que, si del que es tracta és de garantir la resiliència del sector financer, actualment és fonamental mantenir un marc regulador fort per a les institucions financeres. De manera que urgeix continuar decididament en el procés dels estàndards internacionals acordats i continuar implementant fidelment els acords Basilea III. El context de negociació de l'acord d'associació pel que fa als serveis financers es configura doncs a partir d'uns requeriments de supervisió i control clarament definits.

Cal tenir present que el propi FMI, en la darrera reunió de seguiment de juny de 2022, va incloure com una de les seves recomanacions que es desenvolupés un seguiment sistemàtic i estret com també una supervisió més forta del sector bancari per garantir-ne la seva resiliència a mitjà termini. Malgrat que els bancs andorrans estan ben capitalitzats i presenten nivells de liquiditat acceptables, les vulnerabilitats associades al model de banca privada i a l'estratègia d'internacionalització, inclosa la dependència excessiva del finançament estranger i la presència de grans actius gestionats fora de balanç, requereixen d'una estreta supervisió. D'aquesta manera, enfortir la supervisió de la liquiditat i dotar l'AFA d'un finançament i una dotació més sòlids ajudaria a progressar en aquesta direcció. També seria fonamental l'aplicació de noves mesures per limitar els riscos associats als préstecs amb parts vinculades i les grans exposicions (*IMF Executive Board 2022 Article IV Consultation, June 2022*)¹².

A més, la pròpia Comissió Europea¹³ modificava recentment (15 de febrer de 2023) l'annex de l'acord monetari entre la UE i Andorra per tal de ressaltar la transcendència de disposar d'uns mecanismes sòlids de supervisió per a la concreció de l'acord d'associació. Cal tenir present que, més enllà de la vigilància de les entitats financeres cal atendre degudament els requeriments fermes de lluita contra el blanqueig de capitals, el frau i la falsificació en els mecanismes de pagament i el finançament del terrorisme.

Des d'aquesta perspectiva, podria tenir molt sentit, si més no des d'un punt de vista purament tècnic, transferir la supervisió a un banc central estranger pertanyent a l'Eurozona (el d'Espanya, semblaria l'hipotètic candidat més natural). No es poden menystenir, però, les dificultats polítiques que tindria fer una proposta d'aquest tipus (i també els grans obstacles de tota mena que implicaria dur-la a la pràctica). És per això que, com un primer pas en la línia de cercar suport exterior en relació amb aquesta problemàtica, semblaria adient que l'AFA estableixi col·laboracions estretes i contínues amb les autoritats de supervisió estrangeres per obtenir suports puntuals i per reforçar la seva credibilitat i també que s'aproximi a l'EBA (l'Autoritat Bancària Europea), a l'EOPIA (per a les assegurances) i a l'ESMA (per als organismes d'inversió col·lectiva), per obtenir, si més no, l'estatus d'observador.

IV. LLIURE PRESTACIÓ DE SERVEIS FINANCERS I D'ESTABLIMENT D'ENTITATS FINANCERES

Un element complementari de l'arquitectura normativa de la Unió Europea sobre la prestació de serveis financers té a veure amb les característiques de les infraestructures i els mercats financers,

(12) Accessible des de l'adreça següent: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/06/17/imf-executive-board-concludes-2022-article-iv-consultation-with-the-principality-of-andorra>

(13) Accessible des de l'adreça següent: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023D0392>

les activitats d'assegurança i cobertura de riscos, els sistemes de pagament, les finances digitals i, més recentment, la introducció de mesures promotores de la transició cap una economia més sostenible.

Sobre aquests pilars s'han dissenyat directives, normes i reglaments que pretenen regular els mercats de valors i instruments financers des de la perspectiva del reforç de la competència, de la transparència dels mercats i de la protecció dels inversors, els contractes de derivats, els centres de negociació i les càmeres de compensació, les ofertes públiques de valors, la millora de les oportunitats de finançament participatiu per a les petites empreses, l'accés a l'activitat, els requisits de capital i la supervisió de les companyies d'assegurança, com també les característiques dels productes comercialitzats o el sistema de pagaments digitals, entre d'altres. Un ampli ventall d'actuacions que condiciona el procés de negociació i requereix d'un esforç d'adaptació considerable¹⁴.

En darrer terme, es tracta de suprimir totes les restriccions al moviment de capitals entre les parts implicades a l'acord d'associació. Recentment, el sector bancari andorrà ha fet front a canvis de regulació continus per adaptar-se als estàndards i normatives internacionals, tant en matèria de transparència fiscal com pel que fa a la lluita contra el blanqueig de capitals i el finançament del terrorisme i en els àmbits dels mitjans de pagament i de regulació bancària en general.

Una bona mostra d'aquesta intensa activitat de normalització i homologació internacional han estat la Llei 7/2021 de recuperació i resolució d'entitats bancàries i d'empreses d'inversió, la Llei 12/2017 d'assegurances i reassurances o la signatura de diversos convenis amb tercers països per tal d'evitar la doble imposició en matèria d'impostos sobre la renda i societats, per tal de prevenir l'evasió fiscal. L'any 2022 s'han signat acords bilaterals amb la República de Croàcia, la República Txeca i el Principat de Mònaco i més recentment amb Islàndia¹⁵. Aquests països s'afegeixen als convenis ja signats anteriorment amb França, Espanya, Luxemburg, Liechtenstein, Portugal, els Emirats Àrabs Units, Malta, Xipre, San Marino i Hongria. Cal recordar també que el 12 de febrer del 2016 el Principat d'Andorra i la Unió Europea ja van signar l'Acord d'intercanvi automàtic d'informació en matèria fiscal (IAI), que va entrar en vigor l'1 de gener del 2017. D'aquesta manera, Andorra intercanvia informació amb 95 jurisdiccions.

Un bon referent per a l'avaluació del procés d'adaptació ens l'ofereixen els informes de seguiment del *Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism* (MONEYVAL). En la seva darrera edició referida al Principat (Novembre 2021), es posen de manifest els avenços observats en matèria de prevenció del blanqueig de capitals i finançament del terrorisme. Malgrat una evolució moderadament positiva, el nivell d'acompliment en la major part de les recomanacions és encara incomplet, particularment pel que fa a l'ús de les noves tecnologies i les competències en recerca, supervisió i compliment de la llei.

Aquest és probablement el principal punt de fricció en les parts negociadores i que recentment ha generat una advertència seriosa per part de les autoritats supervidores europees, integrades per l'Autoritat Bancària Europea (EBA), l'Autoritat Europea d'Assegurances i Pensions Ocupacionals (EIOPA) i l'Autoritat Europea de Valors i Mercats (ESMA), sol·licitant un alentiment en el procés d'associació amb Andorra, Mònaco i San Marino. La Unió Europea vol garantir que els mecanismes de control del conjunt d'institucions que configuren el sistema financer andorrà i les eines d'acompliment de l'Autoritat Financera són suficients i segueixen els estàndards europeus, principalment en matèria de blanqueig de capitals i finançament del terrorisme.

(14) Una bona mostra ens l'ofereix l'amplia relació de directives i regulacions que actualment configuren l'Annex XII de l'esborrany de l'acord d'associació, referit a la lliure mobilitat de capital (Council Directive 88/361 EEC, Directive 2011/7/EU, Regulation(EC) 2021/1230, i Regulation (EC)2009/42, Regulation (EC) 2009/924, Regulation (EC), 2012/260, Regulation (EC) 2014/248, Directive 2002/47/EC, Directive 2009/444/EC o Directive 2014/59/EU

(15) A hores d'ara estarien pendents de signatura convenis amb la República de Corea, els Països Baixos i Bèlgica.

La igualtat de condicions en l'accés de les institucions financeres europees al Principat i, al seu torn, dels bancs andorrans a les economies comunitàries és l'element crític en la negociació de l'acord d'associació, pel que fa a l'equiparació de les condicions, mecanismes i comportaments amb què s'actua. El principal temor de les institucions comunitàries és la localització estratègica d'una sucursal bancària europea al Principat per treure profit potencialment d'una major laxitud normativa, de manera que a causa de l'acord d'associació es pogués transgredir les directrius del mercat financer europeu. D'aquesta manera, es suggereix que, de la mateixa manera que el Banc de França ho fa amb Mònaco o el Banc d'Itàlia amb San Marino, que el Banc d'Espanya (o eventualment el mateix Banc de França) assumissin les funcions de supervisor global de la plaça financera andorrana.

En un document tècnic de desembre de 2022 (*Services financers – Pistes possibles*) els negociadors europeus aconsellen una anàlisi a fons de les legislacions i les infraestructures de supervisió del Principat com a pas previ per a l'aplicació efectiva de la lliure prestació de serveis financers transfronterers i al mercat únic de la UE. Es considera que aquesta mesura és essencial per garantir unes condicions de joc que siguin equitatives, garantir la integritat del mercat únic ampliat de la UE davant els riscos de frau al consumidor, blanqueig de capitals i delictes financers i prevenir possibles riscos per a l'estabilitat financera.

En aquest sentit, l'esmentat document és molt concret pel que fa a l'enumeració dels requisits que hauria de complir Andorra (i els altres microestats que vulguin signar un Acord d'Associació amb la Unió Europea). A nivell general, tenen a veure amb els aspectes següents:

- La necessitat d'una provisió detallada d'informació envers els integrants del sector financer del país. La UE hauria de detallar quins són els paràmetres exactes que requereixen d'una recollida continuada d'informació.
- La conveniència d'una avaluació periòdica sobre la qualitat dels actius de les entitats bancàries i de les companyies d'assegurances. Com a part d'aquesta revisió, també s'hauria d'avaluar l'existència de sistemes de garantia de dipòsits, la seva creació o el seu reforç, d'acord amb la legislació corresponent de la UE pertinent.
- De la mateixa manera, es considera un pas previ indispensable que Andorra assumeixi plenament la legislació de la UE en matèria de lluita contra el blanqueig de capitals i el finançament del terrorisme (ALD/CFT), la resolució bancària i la protecció a l'inversor, així com el que constitueix la *legislació horitzontal de la UE*. És a dir, la relacionada amb la legislació de la UE sobre el protecció de dades personals i secret professional i l'intercanvi d'informació confidencial.
- La necessitat d'establir un mecanisme de validació per part de les institucions europees, en relació amb l'avenç qualitatiu del procés d'aproximació de la legislació andorrana a la normativa comunitària. Es proposa incorporar una institució externa i independent (empresa de consultoria) per auditar els passos seguits en el procés d'encaix normatiu.
- El compromís a garantir l'existència d'eines de supervisió sòlides i adequades, en particular per evitar qualsevol risc d'arbitratge prudencial per part de les institucions financeres de la UE. És important que la Comissió i Andorra tinguin una bona visió general de la independència, robustesa, eficàcia i eficiència de les institucions i mecanismes de supervisió existents, en la mesura que ha de garantir de forma satisfactòria la lluita contra el blanqueig de capitals i el finançament del terrorisme, la resolució de fallides bancàries i les garanties de dipòsits.
- El reconeixement que les autoritats de supervisió europees han d'exercir la seva autoritat davant la jurisdicció andorrana i les seves institucions financeres, tal com ho fan d'acord amb la legislació de la UE respecte als estats membres.
- L'establiment de terminis estrictes i automàtics per a l'adopció de la legislació de serveis financers i de noves infraestructures estables de vigilància i supervisió.

- L'exigència que les entitats financeres presents a Andorra proveeixin de serveis als seus respectius mercats nacionals i hi desenvolupin almenys una part de les seves activitats, de manera que s'eviti la creació d'empreses fictícies, amb poca o nul·la substància, que no exerceixin o només desenvolupin una mínima activitat econòmica. A fi d'evitar pràctiques que comprometin la integritat del mercat únic de la UE, les autoritats de control andorranes hauran de garantir que la prestació de serveis a tota la Unió Europea sigui compatible en qualsevol moment amb la legislació de la Unió aplicable.

D'aquesta manera, l'obertura del mercat únic en l'àmbit dels serveis financers estaria subjecta a la qualitat de l'aproximació de la legislació nacional a la normativa comunitària i a un procés continuat de supervisió. La Comissió hauria de desenvolupar un mecanisme de validació i s'obre la possibilitat d'utilitzar una consultoria externa independent per verificar el procés d'homogeneïtzació.

Probablement, si l'objectiu final és l'adopció completa de la normativa comunitària relativa als sistema financer, seria més adient afavorir una obertura gradual del mercat únic per als serveis financers amb un enfocament esglaonat, per a què la plaça financera andorrana disposés d'un temps d'adaptació suficient i a més desenvolupés una capacitat de supervisió adequada. Aquest enfocament esglaonat possiblement hauria de partir de l'obertura progressiva d'alguns serveis financers a les activitats transfrontereres. Tal vegada, la garantia de compliment d'una normativa mínima com a punt de partida, bàsicament legislació de caràcter horitzontal, com la relativa a la lluita contra el blanqueig de capitals, l'abús de mercat i la delinqüència financera i la conducta empresarial i de mercat podria ser un bon punt de partida.

Aquesta estratègia d'aproximació gradual i progressiva a l'acord europeu d'integració econòmica seria plenament compatible amb la tradició que històricament ha caracteritzat les relacions entre el Principat i la UE. Cal recordar que s'inicià amb l'acord comercial de 1990, que incloïa una liberalització parcial dels intercanvis i un embrió d'unió duanera, que continuà amb el conveni marc de cooperació i acords relacionats amb fiscalitat l'any 2004, posteriorment actualitzats i que tingueren un punt d'arribada amb l'acord sobre intercanvi automàtic d'informació fiscal, que va suposar el final del secret bancari i l'eliminació d'Andorra de les llistes de paradisos fiscals de l'any 2016. A efectes del sistema monetari i financer, aquests avenços en els processos d'obertura econòmica, homologació internacional i major integració amb els principals socis comercials d'Andorra foren complementats amb l'acord monetari de l'any 2011 entre Andorra i la Unió Europea on s'accepta que es puguin emetre euros andorrans i per primer cop es postula el compromís que la plaça financera andorrana progressivament adopti la legislació europea en matèria financera i bancària.

Tots aquests acords han tingut un nexa en comú com ha estat l'adopció de reformes econòmiques i la pèrdua de sobirania nacional en alguns àmbits de la política econòmica. L'acord d'associació que ara és a la taula no en serà pas una excepció perquè cada pas d'avenç en els processos d'integració econòmica necessàriament també representa una minva en les autonomies de política econòmica en les parts implicades. De manera que per a la valoració dels seus efectes al sistema financer cal posar a la balança els guanys potencials que s'esperen obtenir de l'acord amb els costos implícits de pèrdua d'autonomia i llibertat d'actuació. Es fa necessari doncs establir clarament quines són les especificitats pròpies de l'economia del Principat que es volen salvaguardar.

Finalment, cal esperar també un procés sistematitzat d'auditoria de les infraestructures andorranes de supervisió del sistema financer per part de la Unió Europea, a fi de garantir-ne la seva solidesa i idoneïtat. A la pràctica, és voluntat de la Unió Europea que les autoritats de supervisió europees exerceixin la seva autoritat davant les jurisdiccions d'Andorra i les seves respectives institucions financeres, tal com ho fan d'acord amb la legislació de la UE respecte als estats membres i les seves institucions financeres, de manera que s'ha de limitar els processos de presa de decisions sobre les institucions de la plaça financera andorrana, un fet que probablement no sigui

exempt de friccions. Aquest requeriment evidentment posa sobre la taula quin acabaria sent el rol de l'AFA i, en particular, de qui acabaria depenent l'exercici de les seves funcions a la pràctica. També genera el dubte de les contrapartides que haurien de ser rebudes per part de les institucions financeres andorranes i, en particular, de si s'obté a canvi un accés ple als mecanismes de provisió de liquiditat per part del Banc Central Europeu i sobretot dels procediments concrets per fer-ho.

L'acord d'associació també compromet les autoritats de control i supervisió andorranes a garantir que la prestació de serveis a tota la Unió Europea, mitjançant passaports i/o establiment de sucursals, quan ho permeti, sigui compatible en qualsevol moment amb la legislació de la Unió que sigui aplicable. Les autoritats de control han de tenir especial cura perquè les operacions transfrontereres no donin lloc a la creació de persones jurídiques que tinguin poca o nul·la substància, que no exerceixin o només desenvolupin una activitat econòmica escassa (*empreses fictícies*), com també comprometre's a evitar qualsevol altra pràctica que pugui comprometre la integritat del mercat únic de la UE. La càrrega de l'assumpció de la normativa comunitària que acompanya la lliure prestació i establiment de serveis financers és doncs feixuga per una economia amb una disponibilitat de recursos humans i tècnics limitada com l'andorrana.

Recentment, el protocol marc sobre serveis financers presentat per la Comissió Europea el 15 de setembre de 2023 també ha generat noves incerteses envers l'avenir de l'acord d'associació. El document fa un incís especial en el sistema de supervisió i actuació del sistema financer, essent molt amatent a les preocupacions traslladades des de les autoritats de supervisió europees en relació amb el rigor de les regulacions financeres i dels sistemes de control dels microestats candidats a l'acord d'associació que són necessaris per evitar l'emergència de condicions desiguals entre entitats i l'aparició de comportaments no desitjats.

La recerca de punts en comú al respecte entre les parts negociadores probablement esdevingui el repte principal pel que fa a l'àmbit dels serveis financers. La resposta de les entitats supervisores o de les associacions de les entitats que configuren el sistema financer, com l'ABA o l'AREB posen de manifest la seva preocupació envers el contingut del protocol marc sobre serveis financers que serveix de guia i orientació del procés negociador.

La clau de volta d'una incorporació satisfactòria del sistema financer andorrà al mercat únic europeu probablement sigui la concreció del que es consideren condicions d'igualtat (*level playing field*) i la garantia de reciprocitat que necessàriament les acompanya. Aquesta preocupació envers l'assoliment de condicions equitatives està molt present tant a la carta de les autoritats supervisores europees com al document marc o als documents tècnics més recents.

En contraposició a les reticències i desconfiança de les institucions comunitàries i dels seus òrgans de supervisió sobre la qualitat de les regulacions del sistema financer i de la seva arquitectura de control als microestats candidats a l'acord d'associació, els diferents integrants del sistema financer andorrà evidencien la seva màxima preocupació en el que consideren un tracte no recíproc i discriminatori.

Com s'ha comentat anteriorment, des de la perspectiva del sistema financer andorrà, la clau de volta en el procés d'associació amb la Unió Europea és l'assoliment d'un accés més directe a les facilitats, els mecanismes i els instruments del Banc Central Europeu, amb la contrapartida corresponent d'un reforç dels processos de vigilància i supervisió bancària. En absència d'aquesta reciprocitat, i vist el pes predominant del negoci bancari del Principat en els mercats comunitaris, no es podria excloure el risc d'un progressiu desplaçament de les seves operacions financeres cap a altres dels seus mercats de la zona euro, en detriment de l'economia interna.

La percepció de greuge comparatiu es sustentaria també en els següents punts de discordança que necessàriament han de ser dirimits de forma consensuada per l'èxit de la negociació, en la mesura que la gestió del sistema financer necessàriament ha de sustentar-se en un conjunt de normes i

regles nítides i ben definides i en institucions supervidores de la qualitat i sostenibilitat del sistema, però també en un marc de confiança mútua:

- Un primer punt rau en la bilateralitat plena en l'accés als mercats financers per ambdues parts, amb un període de transició equilibrat entre les parts i un cop es validi l'assimilació del conjunt o cabal normatiu comunitari a la regulació de les entitats financeres andorranes.
- Un segon element té a veure en la concreció d'una aproximació gradual, tant pel que fa als serveis financers i als segments de mercat que progressivament s'incorporen al mercat comú com també als períodes de transició establerts per a cada cas.
- Un tercer aspecte és el relacionat amb el grau d'assumpció de la pèrdua de sobirania nacional intrínsec a l'acord d'associació. En aquest àmbit s'inclourien tant els mecanismes de governança i el rol principal o subsidiari de les entitats amb diverses competències al sector (com AFA, UIFAND o AREB) com també el paper que hi puguin tenir alguns països membres de la UE, pel que fa a tasques de supervisió i control, en la implementació del protocol marc sobre serveis financers. Igualment serà imprescindible definir com es preserven o tenen en consideració les característiques i sensibilitat del sistema bancari andorrà i precisar quins són els mecanismes concrets de cooperació i intercanvi d'informació entre les autoritats amb competències de supervisió del sistema financer.
- En quart lloc, concretar com s'interpreten i apliquen de forma equilibrada els mecanismes de salvaguarda reservats per part de la Unió Europea, definits al títol V del protocol marc sobre serveis financers, i que poden dur a una suspensió temporal de l'acord.
- En cinquè lloc, l'auditoria dels esforços normatius ja realitzats pel sistema financer andorrà des del Protocol d'Entesa que seguí a l'Acord Monetari del 2011, una concreció més precisa dels aspectes pendents d'assimilació satisfactòria del cabal normatiu comunitari, el repartiment entre les parts dels costos econòmics del procés d'avaluació periòdica i l'articulació dels mecanismes de cooperació entre institucions i d'intercanvi de recursos humans i materials que dotin de més massa crítica a les autoritats supervidores al Principat.
- En sisè lloc, la redefinició de l'àmbit competencial de l'Acord Monetari estrictament orientat als aspectes d'emissió de moneda i afins i la inclusió en el futur acord d'associació de tots els altres àmbits relacionats amb el funcionament del mercat financer.
- Finalment, tot i no ser evidentment una particularitat específica del mercat interior, a efectes de reforçar l'estabilitat financera convindria establir les condicions que permetin entomar satisfactòriament el repte de la provisió d'una entitat prestadora de darrer recurs. En particular, avaluar les opcions d'accés o interacció directa de les entitats andorranes amb les eines de política monetària dissenyades a l'Eurosistema, incloent també als procediments i recursos disponibles relacionats amb els processos de supervisió i regulació bancària o la protecció dels dipositants.

Andorra i la Unió Europea en temps de grans canvis

Joan Clavera Monjonell
Exdegà i catedràtic de la Facultat d'Economia i Empresa.
Universitat Autònoma de Barcelona

Quan estem arribant a les portes de signar un acord d'associació entre Andorra i la Unió Europea hem de tenir present que el procés de negociació s'ha estès al llarg de 8 anys i que l'UE del 2015 no és exactament la Unió que en els darrers tres anys s'ha vist afectada per fenòmens com la pandèmia la guerra a Ucraïna, la intel·ligència artificial, el nou protagonisme dels BRICS, les cada cop més evidents conseqüències del canvi climàtic i fins i tot una inflació que per primera vegada des de fa molts anys no sabem gaire com tractar.

A l'inici d'aquest Quadern es repassen les relacions amb la UE des dels primers acords duaners fins a l'actualitat, fet que permet dotar-nos d'una perspectiva històrica imprescindible per a ponderar tot el procés de negociació.

Les ratlles que segueixen intenten destacar aspectes significatius d'ara mateix i sobretot destriar alguns –no tots– d'aquests aspectes que poden conformar el futur més o menys immediat. Tot sembla indicar que estem iniciant un tombant històric i que el segon quart del segle XXI serà força diferent del que una visió continuista podria suposar.

Els temes que desenvoluparem a continuació els considerem significatius i il·lustratius dels nous temps i, amb alguna excepció, no podien analitzar-se en el 2015 tal i com ho fem en el 2023.

LA PANDÈMIA DE FINALS DEL 2019 COM UNA SOLUCIÓ DE CONTINUÏTAT DEL CREIXEMENT MUNDIAL

Potser hem après a oblidar-nos d'un fenomen que no tenia precedents des del segon quart del segle XX. Però les conseqüències han estat variades i importants.

Hem vist com un fenomen originat a milers de quilòmetres d'Andorra pot afectar a una població voltada de muntanyes i pot afectar a més de la meitat de la població.

Hem vist arribar voluntaris –cubans– procedents d'un país molt llunyà i que ha palesat la no autosuficiència de la sanitat pròpia front a una malaltia –o una de semblant– que pot tornar a aparèixer en els propers anys.

El teletreball, les formes habituals de pagament i fins i tot les relacions interpersonals s'han vist molt afectades –i no de forma reversible– per la COVID-19.

El país no ha pogut escapar a l'augment de la inflació generalitzada al món occidental a conseqüència del trencament de les cadenes de subministrament i producció i tot això es pot tornar a produir en cas d'una futura pandèmia.

Finalment, assenyalem també les grans incongruències del sistema sanitari andorrà a conseqüència de la gran dependència de la força laboral de la Seu d'Urgell: en els moments de màxima crisi es decretava el confinament domiciliari mentre –incomprensiblement des del punt de vista sanitari– es permetia la mobilitat dels treballadors fronterers.

LA GUERRA D'UCRAÏNA COM NOU MARC POLÍTIC, ECONÒMIC I SOCIAL D'EUROPA

Fa uns anys hauria estat difícil d'imaginar com un conflicte bèl·lic situat a les portes de la Unió Europea i a 3.000 km dels Pirineus determinaria en bona part l'economia dels 27 membres de la UE. Ja el mateix fet de produir-se un conflicte armat de grans dimensions era poc imaginable. La invasió de Crimea per part de Rússia el 2014 va ser combatuda amb condemnes formals de la UE, dels EUA, de l'OTAN i del G7 i l'inici de sancions econòmiques però no va alertar del que estava a punt de succeir.

La nova invasió d'una part del territori ucraïnès el 2022 sí que ha somogut el que ara diem la geopolítica global i ha portat un seguit de sancions econòmiques i diplomàtiques que ha afectat pro-

fundament el que entenem habitualment com globalització i ha suposat un canvi fonamental en el qual estem implicats tots els països d'Europa i una bona part de països d'arreu del món.

De la mateixa manera que hi ha un abans i després de la pandèmia, també hi ha un abans i després de la invasió russa d'Ucraïna. Entre els dos fenòmens alguna cosa s'ha trencat en el fins aleshores creixent procés de globalització, i per això ara es comença a parlar de l'inici d'una possible des-globalització.

Què és el que ha canviat? Potser ara molts països avantposen una determinada estratègia geopolítica al que podríem anomenar optimització pura dels subministraments i de les cadenes de producció. S'ha parlat molt, per exemple, de la necessitat de no dependre dels semiconductors de països considerats no amics.

Però aquests fenòmens són molt complicats i sotmesos a aquesta doble dinàmica de l'eficiència econòmica i la conveniència política. Per exemple, el propòsit explícit de deslliurar-se de la dependència del gas líquid rus a Europa s'ha vist a vegades contradit per un augment puntual de les importacions d'un país com Espanya que disposa d'una àmplia xarxa de ports aptes per la descàrrega i emmagatzematge de gas natural. Però en general la baixada d'importacions de productes energètics de Rússia per part d'Alemanya i d'altres països comunitaris representa el trencament d'unes relacions comercials que portaven anys desenvolupant-se a nivells molt elevats.

El govern d'Andorra, per la seva banda, va finalment aprovar el març del 2022 mesures inspirades en el Reglament 833/2014 del Consell (de la UE) del 31 de juliol de 2014 prohibint els dipòsits de ciutadans russos i bielorusos de més de 100.000 euros.

La resposta de Rússia ha estat la de prohibir la importació de productes alimentaris l'abril del 2022 o, el setembre de 2022, la prohibició de circular camions andorrans (i d'altres països no amics) per les carreteres russes.

Andorra es va arrengrer de seguida amb la Unió Europea i el Consell de la Unió va voler remarcar aquest fet en la seva reunió del 21 de juny de 2022 de forma explícita: "El Consell reconeix la importància de la unitat en relació amb l'agressió militar no provocada i injustificada de la Federació de Rússia contra Ucraïna. Celebra que Islàndia, Liechtenstein i Noruega s'hagin afegit a les declaracions i mesures restrictives de la UE contra la Federació de Rússia. El Consell es congratula de les decisions adoptades per Andorra, Mònaco i San Marino, així com les Illes Fèroe, per aplicar mesures restrictives equivalents. També valora positivament les altres mesures adoptades en resposta a l'agressió militar de la Federació de Rússia, en consonància amb la UE i els seus estats membres, també en els fòrums multilaterals."

Andorra va acollir ciutadans ucraïnesos i va ampliar la llista de persones no aptes per mantenir dipòsits. En una paraula: la típica neutralitat d'Andorra ha desaparegut perquè el marc geopolític on es mou la fa impossible. És significatiu que un microestat com Andorra en la seva participació en la sessió plenària de les Nacions Unides a Nova York el 23 de setembre d'enguany s'enfrontés directament a Rússia condemnant enèrgicament la invasió d'Ucraïna. Aquest fet hauria estat difícilment imaginable quatre anys enrere i demostra a bastament el canvi en el signe del temps.

Heus aquí com una guerra que semblava molt allunyada de les valls pirinenques afecta directament Andorra i és probable que encara l'afecti més si tenim en compte la imprevisibilitat de les decisions dels dirigents russos.

També és convenient esmentar com les grans plataformes continentals estan guanyant o perdent pes relatiu. Cal tenir present que la UE no és un continent sinó l'extrem relativament modest d'un macrocontinent que s'estén més enllà dels Urals.

Però sobretot cal fer atenció a determinats països com els anomenats BRICS (acrònim de Brasil, Rússia, l'Índia, la Xina i Sud-àfrica) que es van constituir com plataforma entre el 2009 i el 2010 i que representen el 26,7% de la superfície terrestre del món i el 41,5% de la població mundial. Els BRICS representen la voluntat d'allunyar-se de l'eix situat a l'atlàntic nord (amb els EUA i la UE) i traspasar el pes econòmic i social del món cap a d'altres regions més al sud i més a l'est.

A partir del primer de gener de 2024 els BRICS s'ampliaran a Aràbia Saudita, Argentina, Egipte, Emirats Àrabs Units, Etiòpia i Iran. I encara hi ha més països candidats.

Per a un país com Andorra aixoplugar-se en la grandària relativa de la UE és una garantia que els grans esdeveniments tècnics, polítics i socials dels anys vinents podran ser analitzats i tractats amb un mínim de seguretat i eficiència.

ELS POSSIBLES EFECTES DEL CANVI CLIMÀTIC A LES VALLS DEL PIRINEU. L'ENFOCAMENT EUROPEU.

Les altes temperatures –sovint superant màxims històrics– assolides enguany arreu i també a Europa han alertat encara més d'un problema que fa ja dècades els científics varen explicar i predir i que ha tingut una resposta tímida dels governs en l'àmbit mundial i molt espectacular, a vegades, per part de les nombroses organitzacions ecologistes. Fins i tot del Secretari general de les Nacions Unides António Guterres, el dimecres 20 de setembre, va dir literalment als líders del món: “Hem obert les portes de l'infern”.

En l'àmbit europeu la resposta al canvi climàtic ha estat –ara ja fa quatre anys– l'anomenat “Pacte Verd Europeu” que és la via cap a una transició ecològica, l'objectiu final de la qual és assolir la neutralitat climàtica abans del 2050.

Per neutralitat climàtica entén la UE que és la situació en la qual les emissions netes de gasos d'efecte hivernacle s'equilibren i són iguals o menors que les que s'eliminen mitjançant l'absorció natural del planeta. La Comissió Europea va posar en marxa el Pacte el desembre del 2019.

Potser per a Andorra són encoratjadores les paraules de la presidenta de la Comissió Europea Ursula von der Leyen sobre els boscos de la UE en el seu darrer discurs sobre l'Estat de la Unió assenyalant entre d'altres coses que els boscos absorbeixen el diòxid de carboni i filtren l'aigua i l'aire.

Dues cinquenes parts d'Andorra està coberta per arbres com l'abet, el pi negre i el pi roig. La seva preservació és vital i en aquest sentit Andorra s'ha arreglerat amb l'objectiu europeu de neutralitat climàtica mitjançant la Declaració de l'estat d'emergència climàtica i ecològica aprovada pel Consell General el 23 de gener de 2020.

Segons un estudi de la prestigiosa revista Lancet publicat l'octubre del 2022 (“The 2022 Europe report of the Lancet Countdown on health and climate change: towards a climate resilient future”) Andorra no s'escapa de les possibles conseqüències negatives d'un increment de la temperatura.

Emmarcar les accions d'Andorra dins les coordenades del desenvolupament sostenible europeu és una garantia d'èxit.

L'Observatori Pirinenc del canvi climàtic és una iniciativa transfronterera de cooperació en la qual participa Andorra. En un dels seus estudis assenjala que el gruix mitjà de neu a 1.880 metres en el Pirineu Central podria disminuir a la meitat cap a l'any 2050, moment en el qual es preveu que no quedarà cap glacera i que el període de permanència de la neu a terra es reduiria en més d'un mes. (<https://www.opcc-ctp.org/ca/sector/clima-futur>)

La preocupació per l'estat de les muntanyes arreu queda recollida en la declaració final de la sisena reunió global de la Mountain Partnership en setembre del 2022, en la que Andorra també participa. Aquest organisme depenent de l'ONU anima als països a fer front als reptes d'assolir els objectius de l'Agenda 2030 per al desenvolupament sostenible en especial els impactes del canvi climàtic, la pèrdua de biodiversitat, la degradació del sòl i la pol·lució.

A Andorra, l'increment de les temperatures i la disminució de les precipitacions han dut a aprovar la Llei 21/2018, del 13 de setembre, sobre l'impacte i la vulnerabilitat del territori en relació amb el canvi climàtic amb el suport del Centre d'Estudis de la Neu i de la Muntanya d'Andorra.

I el gener del 2020, el Consell General va aprovar l'Acord de reconeixement de la crisi climàtica i de declaració de l'estat d'emergència climàtica i ecològica.

El clima no respecta fronteres i per aquest motiu l'Acord d'associació amb la UE pot reforçar les accions que ja es duen a la Comunitat de Treball dels Pirineus i a d'altres organismes de caràcter bilateral amb Espanya i França.

Això és especialment important per a la conservació dels boscos d'Andorra amenaçats per la progressiva pujada de les temperatures. Fins ara l'altitud i la neu els han preservat d'incendis o de plagues.

Assenyalem finalment que es pot produir un fenomen aparentment contradictori: per una banda pot augmentar la superfície arbòria com a conseqüència de la desaparició dels terrenys de pastura i conreu i per la inevitable i gairebé programada desaparició dels terrenys de conreu de tabac. Però, per altra banda, ja hem assenyalat que simultàniament augmenten els riscos per al bosc. Caldrà estar molt alerta sobre aquest significatiu i important fenomen.

A mitjà termini Andorra patirà previsiblement una reversió en la importància del turisme d'esquí i el turisme de muntanya en detriment del primer i augmentant el segon. El manteniment de la superfície esquiable serà cada cop més costosa i menys sostenible. En canvi, molts ciutadans d'Espanya o França poden trobar en els mesos de més calor un país d'alta muntanya amb indrets on poder gaudir de la natura o d'una temperatura òptima en contrast total respecte a les aglomeracions urbanes de procedència.

EL NOU DESAFIAMENT DIGITAL DE LA UE I ANDORRA. MARC NORMATIU I CONSEQÜÈNCIES A MITJÀ TERMINI

Si tothom ja estava convençut de la importància creixent de la digitalització de tota mena d'informació i operacions ara cal afegir les inevitables i progressives conseqüències de la intel·ligència artificial.

De bell antuvi s'ha parlat molt dels efectes de la digitalització i de la IA sobre el món del treball. El fet que les protestes dels possibles afectats hagin començat per treballadors de mitjans de comunicació o d'entreteniment als EUA potser ha distorsionat el veritable enfocament del problema.

Totes les noves tecnologies modifiquen, destrueixen i simultàniament creen llocs de treball. La discussió filosòfica sobre la perversitat de l'IA ens sembla fora de tota mida.

Creiem que Andorra ha de seguir –de fet ja ha començat– la via de la UE, és a dir la regulació d'aquests relatius nous fenòmens.

El document fonamental és la proposta de “Reglament del Parlament Europeu i del Consell per establir normes harmonitzades en matèria d'intel·ligència artificial (Llei d'intel·ligència artificial) i modificar determinats actes legislatius de la unió, de data 21 d'abril de 2021.

És a dir la UE –com sembla que també els EUA– han optat no per la via temorenca de les prohibicions o limitacions sinó que han escollit la via molt més operativa de la regulació.

Com es diu literalment en la introducció “La proposta es basa en els valors i drets fonamentals de la UE i té com a objectiu inspirar confiança en els ciutadans i altres usuaris perquè adoptin solucions basades en la IA, alhora que intenta encoratjar les empreses a desenvolupar aquest tipus de solucions. La IA ha de ser un instrument per a les persones i una força positiva en la societat, i el seu objectiu últim ha de ser augmentar el benestar humà. En conseqüència, les normes relatives a la IA presents en el mercat de la Unió o que afectin d'alguna manera els seus habitants han d'estar centrades en les persones, de manera que la població tingui la seguretat que la tecnologia s'utilitza de manera segura i d'acord amb la llei, el que també implica respectar els drets fonamentals.”

Com assenyala la mateixa web del Parlament europeu: El 14 de juny de 2023, els eurodiputats van adoptar la seva posició negociadora sobre la llei d'IA. Ara començaran les converses sobre la forma final de la llei al Consell de la UE. L'objectiu és arribar a un acord a finals d'aquest any.

En el Reglament (d'obligat compliment per a tothom en la UE) s'estableixen quatre nivells de risc en la IA: Risc inacceptable, Alt risc, Risc limitat, Risc mínim o nul.

Exemples de risc inacceptable serien els sistemes governamentals que “puntuen” socialment els ciutadans, els joguets activats per veu, o determinats reconeixements facials per controlar individualment els ciutadans.

D'alt risc serien els referits per exemple a la utilització de l'AI en sistemes com ara el transport si posa en perill la vida i la salut dels ciutadans, l'administració de justícia o qualificació de crèdit automàtica de ciutadans per obtenir un préstec. Totes aquestes operacions com diu la proposta de Reglament “estarien subjectes a l'autorització d'un òrgan judicial o un altre organisme independent i a límits apropiats en el temps, l'abast geogràfic i les bases de dades consultades”

A Andorra s'han fet passos significatius en el tema de la ciberseguretat com ara la creació de l'Agència Nacional de Ciberseguretat “que és l'encarregada de planificar, coordinar, gestionar i controlar la ciberseguretat de xarxes i sistemes d'informació, com a pol tecnològic de referència i confiança, líder en l'estratègia de ciberseguretat del país en un sentit nacional i global.”

En aquest sentit, l'Acord d'Associació reforçaria no solament la seguretat digital del Principat sinó que un cop aprovat el Reglament de la UE sobre IA donaria una seguretat imprescindible a ciutadans i empreses de cara a l'ús de les noves tecnologies digitals.

EL REpte GLOBAL DE LES MIGRACIONS I EL NOU ENFOCAMENT DE L'ESTAT DE LA UNIÓ. UNA POSSIBLE APLICACIÓ A ANDORRA.

Arreu i especialment als EUA i a la UE els fenòmens migratoris no solament són presents: s'ha agreujat i generalitzat extraordinàriament durant els darreres anys. Sempre han hagut migracions significatives: Espanya va ser un país d'emigrants interiors i exteriors durant els anys seixanta del segle passat. Milers i milers d'andalusos, gallecs o extremenys varen fer possible els desenvolupament industrial de Barcelona o Madrid mentre milions d'espanyols varen nodrir les fàbriques de l'Europa desenvolupada durant els “happy sixties”. I el desenvolupament de Canadà i els EUA durant aquest mateix període tampoc hagués estat possible sense els migrants, migrants que ja havien estat al mateix cor del naixement d'aquests dos països de l'Amèrica del Nord.

El desenvolupament actual d'una Andorra de 81.558 habitants tampoc hagués estat possible sense l'arribada de desenes de milers d'espanyols o portuguesos i que al costat d'altres ciutadans d'arreu representen pràcticament la meitat de la població de fet, imprescindible per a fer funcionar el país.

Si ara la UE situa la immigració al cor dels problemes actuals del Vell Continent és per la magnitud del problema. En aquest sentit, la problemàtica arribada massiva d'immigrants que enfronta la UE queda teòricament lluny d'un país totalment pirinenc. De totes maneres ens convé saber com la Comissió –com institució que manté el monopoli d'iniciativa legislativa de la Unió– enfoca el problema o com ho tracta el Consell de la UE perquè Andorra ha de ser solidària amb aquells temes que ocupen bona part de les preocupacions dels estats membres de la UE.

En el discurs sobre l'estat de la Unió de setembre de 2023 la presidenta Von der Leyen es referia a actualitzar una legislació vella de més de 20 anys i a reforçar agències com l'Europol, Eurojust i Frontex. O a organitzar una conferència internacional sobre la lluita contra el tràfic il·lícit de persones. Repetim: res d'això és aplicable directament al cas d'Andorra que és físicament impossible

que pateixi una entrada massiva de ciutadans extraeuropeus en no tenir en el seu territori portes d'arribada internacionals (port i aeroports) i estar totalment voltat per països de la UE connectats exclusivament per carretera.

La Comissió Europea ha preparat 5 Reglaments que constitueixen l'eix de la nova política d'immigració europea, i que fan referència a la gestió d'Asil i Migració (RAM), a la regulació de les situacions de crisi, a la reforma del Reglament d'Eurodac (d'empremtes dactilars), al control de migrants a les fronteres exteriors i als procediments comuns i garanties.

En el mes d'octubre de 2023 es va publicar una "Proposta de reglament del Parlament Europeu i del Consell relatiu a les situacions de crisi i de força major en l'àmbit de la migració i l'asil", però el Consell informal europeu de Granada va finalitzar el 6 d'octubre sense que es pogués avançar en aquest tema donada l'oposició frontal de Polònia i Hongria.

Andorra s'arreglera amb l'esperit majoritari de la UE almenys pel que fa al cas excepcional d'Ucraïna perquè en l'actualitat el Principat té acollits a uns cinc-cents ciutadans d'aquell país. No dubten que de cara a l'acord d'associació la UE acceptarà l'especificitat dels fluxos migratoris d'Andorra de manera que sigui principalment aquest país qui els pugui regular.

ELS NOUS ENFOCAMENTS SOBRE LA INFLACIÓ A LA UE. COM CONTROLAR LA INFLACIÓ A ANDORRA

Una de les preocupacions més comunes ara mateix dels ciutadans de les dues bandes de l'Atlàntic nord es l'evolució dels preus.

Cal dir primer de tot que durant molts anys la regla d'or tant de la Reserva Federal americana com del Banc Central europeu ha estat fent tot el possible per mantenir la inflació al voltant o una mica per sota del 2%. De seguida, però, hem d'afirmar que primer la pandèmia i sobretot la guerra d'Ucraïna ha fet trontollar aquest objectiu de manera que molts economistes ja parlen clarament de la conveniència, per exemple, de fixar el topall en un 4%.

Encara més: l'anàlisi tradicional tenint en compte l'índex general i la inflació subjacent (la que no té en compte l'energia ni els aliments no elaborats) s'ha complicat cada cop més.

En un recent estudi aparegut al seu butlletí de maig de 2023 el Banc Central europeu explica les dificultats d'analitzar i predir la inflació subjacent si no es tenen en compte altres factors com les previsions de salaris i beneficis a mitjà termini. En tot cas, la quasi totalitat de les prediccions sobre el comportament de la inflació fetes per diversos organismes internacionals (FMI, BCE, OECD, FED) han estat errònies. L'explicació més usual d'aquest fracàs és que durant la pandèmia una política monetària molt laxa amb tipus d'interès reals negatius no va alertar suficientment als bancs centrals. I aquests no varen saber predir la pujada de preus subsegüent.

Potser per això, a l'altre costat de l'atlàntic en el famós seminari d'enguany organitzat pel Banc de la reserva federal d'Arizona a Jackson Hole, el president de tota la reserva federal Jerome Powell en referir-se a la possible evolució dels preus i del tipus d'interès va dir literalment en les seves conclusions: "As is often the case, we are navigating by the stars under cloudy skies. In such circumstances, risk-management considerations are critical. At upcoming meetings, we will assess our progress based on the totality of the data and the evolving outlook and risks"

Dir que navegues mitjançant l'observació dels estels –sense poder-los veure– equival a dir que els economistes no tenim, en les actuals circumstàncies, prou eines fiables per saber, per exemple, com evolucionaran els preus i, per tant, el tipus d'interès. I que en tot cas hem de tenir en compte molts més factors que els habituals.

Andorra va escollir l'euro com la seva moneda oficial i, per tant, va escollir tenir com tipus de referència oficials els del Banc Central Europeu. Però no pot confiar només en l'adequació del tipus d'interès del BCE per combatre la inflació. Aquesta, arreu, ha esdevingut un fenomen que és molt més persistent que en ocasions anteriors i la causa ja l'hem assenyalada anteriorment: l'extrema variabilitat d'un marc geopolític impredecible. Mentre escrivim aquestes línies s'estan produint fets d'extrema gravetat en la franja de Gaza i que reforçarà el conflicte àrab-israelià i que continuarà –des de fa més de cinquanta anys– fent impossible l'existència d'una veritable política mediterrània. En aquestes circumstàncies les cadenes de producció i subministrament pateixen i poden ser la causa de noves pujades de preus fent impossible la reducció del tipus d'interès.

En un petit país com Andorra sense política monetària pròpia i molt fortament depenent de l'energia i els aliments exteriors només un acord entre els diferents actors socials pot intentar limitar l'augment del cost de la vida i del preu dels serveis i les conseqüències negatives que això implica per a la majoria de la població i per a la competitivitat de l'economia en el seu conjunt.

UN CAS SINGULAR EN EL PROCÉS DE NEGOCIACIÓ: EL TABAC I LA SEVA REPERCUSSIÓ EN LES FINANCES PÚBLIQUES ANDORRANES.

“El cultiu del tabac és el principal motor de l'agricultura del país. La seva gran importància pel sector, la gestió que comporta i la relació amb els fabricants responsables de la seva compra van promoure en un inici la creació de l'Associació de Pagesos i Ramaders del Principat d'Andorra (APRA).” Això no ho diem nosaltres sinó la mateixa APRA en la seva pàgina web.

L'APRA existeix des del juliol de 1994. De vegades és difícil parlar del problema més específic que ens trobem a Andorra. El Tractat de la UE en el seguit d'adjunts que segueixen al text principal diu en un d'ells –referit a l'article 8– la frase potser més esgrimida pels negociadors dels microestats: “la Unió tindrà en compte la situació particular dels països de petita dimensió territorial que mantenen amb ella relacions específiques de proximitat.”

En el cas del tabac l'afirmació que acabem d'assenyalar s'ha complert a bastament.

Mai la UE ha proposat un període tan llarg –30 anys– per a posar fi a una situació tan confusa sobre un producte –el tabac– que, per altra banda, s'ha universalment assenyalat com un dels més perillosos per a la salut humana.

La “comprensió” de la UE no es deu a la pervivència de les 470 famílies que viuen del seu conreu sinó a les conseqüències que tenen les importacions de cigarretes per a les arques de l'estat.

Mentre el tabac conreat a Andorra es ven gairebé tot a Itàlia per a fer productes de no gaire qualitat, l'estat s'aprofita de l'impost específic a les importacions de tabac. Aquí rau la clau del problema. Els ingressos procedents d'aquestes importacions representen al voltant d'una quarta part dels ingressos públics. En l'any 2022 els ingressos per importacions de tabac (codi 24) varen ser de 109.801.199,52 euros.

Per embolicar més la situació els importadors andorrans de tabac subvencionen els productors locals de tabac en funció d'aquestes importacions i per un import que supera en molt les quantitats que obtenen els pagesos del conreu de les plantes de tabac autòctones.

La consciència que, més enllà de les franquícies, Andorra està envaint els països que l'envolten amb tabac a baix preu encara fa ressaltar més l'excepcionalitat de l'esmentat període transitori de 30 anys proposat per la Comissió Europea tenint en compte que a partir del setè any –comptant d'ençà que es signi l'acord d'associació– haurà de començar la reducció dels impostos a la importació de tabac. La contradicció entre la sanitat de les finances públiques i la sanitat de la població en general fa que el tabac sigui ara mateix –i en els anys vinents– un dels problemes més incòmodes de l'adequació a la UE i que comportarà la modificació inevitable dels ingressos públics.

EL DESENCLAVAMENT D'ANDORRA EN L'ÈPOCA DELS DRONS. COM TRACTAR LES CONSEQÜÈNCIES DE L'ASIMETRIA NORD-SUD.

Una associació amb la UE ha de tenir present la situació geogràfica i econòmica del país més enllà dels aspectes institucionals del copríncipat.

El fet és que ras i curt la dependència respecte a Espanya –en detriment de França– potser constitueix un factor incòmode d'assumir des d'un determinat punt de vista polític, però és una evidència inqüestionable des del punt de vista econòmic i social.

Un exemple espectacular són les sortides i arribades internacionals de l'estació nacional d'autobusos. Mentre cap a França només hi ha tres sortides diàries cap a l'aeroport de Tolosa, en canvi, cap a Espanya es multipliquen de forma espectacular les sortides cap als aeroports i les estacions de ferrocarril de Barcelona.

El túnel del Cadí per la banda catalana, posat en servei el 1984, connectà els 3,5 milions d'habitants de l'àrea metropolitana de Barcelona amb Andorra, mentre que el túnel de Pimorent –construït deu anys més tard– per la banda francesa dona accés al mig milió d'habitants de La Comunitat d'Aglomeració de la Gran Tolosa.

Des del punt de vista del comerç, les activitats de lleure (esquí i muntanya) i la gastronomia i l'ocupació hotelera, és d'una evidència palmària la molt més gran dependència d'Andorra dels habitants de l'aglomeració urbana de Barcelona respecte a la de Tolosa. En ser un país plenament de muntanya és normal que les connexions amb turistes més enllà de França i Espanya sigui molt problemàtica. Un fet diferent ho constitueixen les persones que més enllà del gaudi de les valls busquin el que han estat els avantatges del sistema financer o fiscal o de les facilitats d'invertir capitals al Principat.

Però ja hem vist com aquestes circumstàncies poden variar. Ara mateix hi ha limitacions a la inversió immobiliària forana i s'ha imposat sancions als dipòsits bancaris de ciutadans russos i bielorusos d'acord amb la política seguida a la Unió Europea i d'altres països.

En tot cas no sembla que en futur pròxim Andorra es pugui deslliurar de “mirar cap al sud més que no pas cap al nord” tenint en compte a més que amb Catalunya –o si es vol amb uns països catalans massivament situats cap al sud– comparteix llengua i cultura.

El terme “desenclavament” potser s'ha utilitzat de forma abusiva en referir-nos a les limitacions d'un país pirinenc i que de forma recurrent ha vist com es formulaven projectes, més o menys reals, més o menys imaginaris, sobre construcció de ferrocarrils transfronterers, aeroports, heliports, etc.

La veritat és que a hores d'ara l'única sortida internacional –via Madrid– es fa mitjançant un servei d'Air Nostrum utilitzant l'aeroport de la Seu d'Urgell sotmès a unes condicions meteorològiques a vegades no gaire favorables. L'únic avantatge és que la Seu està a 17 km i servit per un autobús gratuït i tenint en compte que els aeroports alternatius són a més de 200 km. En el mes d'octubre d'enguany s'ha anunciat un nou servei d'Air Nostrum entre la Seu i Palma de Mallorca que respon a un increment significatiu de turisme entre els Pirineus i les Balears.

És possible que el desplaçament de persones no pateixi grans canvis modals a curt termini malgrat que el projecte d'heliport nacional (a la Caubella de Pal, la Massana, a prop dels 2.000 metres d'altitud) pugui superar les al·legacions mediambientals presentades durant l'estiu d'enguany. En cap cas serà un transport gaire massiu. Els helicòpters ja funcionen a Andorra basats en instal·lacions privades per la realització d'obres de divers tipus, vols turístics, etc.

Creiem que en el cas d'Andorra els drons poden ser una eina de present i de futur de molta importància. La massiva utilització de drons a la guerra d'Ucraïna, el seu estès ús des de fa temps per al control de les línies elèctriques, el control d'incendis i trànsit a Espanya i a molts altres països han palesat la inqüestionable utilitat dels drons no solament per a qüestions de vigilància sinó per

a lliurar –en un primer moment– material d’urgència, i ara mateix per transportar tota mena de material amb una agilitat superior en molts casos a la dels helicòpters.

Andorra ja l’any 2016 va establir un Reglament d’aeronaus no tripulades pilotades remotament. En un futur pròxim quedarà probablement obsolet perquè només té en compte aeronaus de fins a 25 kg de pes.

La UE des del 2019 ha regulat l’ús d’aquestes naus mitjançant el Reglament d’Execució de la Comissió (UE) 2019/947, relatiu a les normes i procediments aplicables a la utilització d’aeronaus no tripulades.

El pitjor que es pot fer per “desenclavar” Andorra és negar els inconvenients però també els avantatges de ser l’únic estat al món totalment pirinenc.

Els túnels del Cadí i el Pimorent han ajudat a fer-lo més accessible des de les dues bandes del Pirineu, però no es poden negar les dificultats d’un país l’altitud mitjana del qual és de 1.893 metres. Des de la banda catalana Puigcerdà, situat a 1.202 metres, és un cas ben visible de les dificultats de tenir un transport ferroviari de qualitat. El temps de viatge en tren Barcelona-Puigcerdà continua essent des de fa moltíssims anys de gairebé 3 hores per a fer 160 KM. Per això plantejar-se la construcció d’una connexió ferroviària d’Andorra amb Barcelona via Puigcerdà és realment més que agosarat.

El Principat per la via dels fets ha anat “desenclavant-se” de la forma més natural possible augmentant cada cop més els seus lligams amb la població veïna més a prop de la frontera: la Seu d’Urgell. Aquesta no és solament la ciutat de residència d’un dels dos coprínceps, o la ciutat més propera amb aeroport sinó que és vital des del punt de vista dels treballadors transfronterers com ja hem assenyalat en referir-nos a la pandèmia. Pandèmia que també ha palesat els avantatges de reforçar el conveni sanitari entre Andorra i la Seu malgrat les deficiències que puntualment es puguin donar.

La Seu també és la via de trànsit dels 16.395 catalans oficialment residents a Andorra el 2023. I és també una de les bases per tractar fenòmens que s’arrosseguen des de fa uns anys com ara les creixents plantacions de marihuana a tot el Pirineu i que en cas de no controlar-les prou podrien consolidar grups humans més que problemàtics.

Per altra banda, l’eix Andorra la Vella-la Seu es podria constituir com l’eix principal de la Comunitat de treball dels Pirineus. Fa un parell d’anys el que fou conseller d’Acció Exterior de la Generalitat de Catalunya, Bernat Solé, expressava la conveniència de “posar en valor aquest espai pirinenc com una àrea, a nivell europeu, de referència de cooperació transfronterera.”

CAP A L’ANDORRA DELS ANYS VINENTS: UN PAÍS EN TRANSFORMACIÓ EN EL MARC D’UN ACORD D’ASSOCIACIÓ

Els propers anys marcaran el pas cap a una nova Andorra i una nova Unió Europea que faran front als reptes principals quan arriben a mitjan segle XXI.

The Guardian Weekly (octubre de 2023) assenyala com està canviant radicalment la natura de la UE. Citant la comissaria europea, Margrethe Vestager, i a la presidenta de la Comissió, Ursula Von der Leyen, descriu la situació actual com la d’una institució que “ha apagat els llums” de l’espai on era i –havent-se expulsat de sobre la rutina burocràtica– camina vers una ampliació de la Unió que la consolidarà com una veritable força geopolítica.

Ucraïna, Moldàvia, Albània, Croàcia, Sèrbia, Bòsnia i Hercegovina, Montenegro, Macedònia del Nord (i potser Turquia), estan picant a les portes de la UE. Més tard o més d’hora en formaran part.

Seria difícil imaginar una Andorra sense un acord satisfactori amb aquesta potència geopolítica i econòmica que l’envolta de forma absoluta.

Els successius acords entre Andorra i la UE han preparat el terreny per a l’associació. És veritat que estem en moments problemàtics i d’incertesa des del punt de vista econòmic. En les “Perspecti-

ves Econòmiques Mundials” corresponents al mes d’octubre d’enguany l’FMI dibuixa un futur a curt termini complicat. Mentre pel 2023 preveu un creixement del PIB del 2,1 % per Andorra i de l’1,5 % per les economies avançades, pel 2024 els valors són respectivament de l’1,5 % i de l’1,4 %. També els EUA caminen cap a la baixa a curt termini mentre es preveu una inflació d’encara el 5,6 % pel 2023 en el conjunt de la zona euro.

Així com el control de la inflació pertany a la política monetària, i en el nostre cas al Banc Central Europeu, el Directori del Fons Monetari Internacional recomana: “mobilitzar ingressos mitjançant la construcció de capacitat tributària i aconseguir guanys d’eficiència en les despeses per ajudar a recuperar espai fiscal, i salvaguardar mesures dirigides a protegir els més vulnerables.” Andorra segur que analitzarà amb cura aquesta afirmació precisament perquè les fonts d’ingressos –com les ja esmentades provinents del tabac– variaran significativament els anys vinents.

El que s’anomena fragmentació geoeconòmica i les divergències globals no ajuden precisament a moderar una inflació subjacent que baixa menys del que seria desitjable.

Els possibles escenaris són, doncs, complexos i el comportament dels salaris i de les cadenes de subministrament encara fan més incertes les expectatives. Si tots els agents econòmics esperen una inflació significativa això és la millor recepta pel manteniment de tipus d’interès relativament alts per a no repetir els errors del 2020-2021.

Si la inflació és persistent i si, en conseqüència, s’aplica una política monetària restrictiva serà necessària una supervisió atenta del sector financer, una millor avaluació del risc i un reforçament de la supervisió, i l’eliminació de llacunes de supervisió en el sector financer no bancari.

Tot això encara pot fer més difícil tancar el capítol del sector financer que en aquest Quadern és examinat amb cura per Tracis.

De cara a la negociació de l’acord potser no s’ha tingut prou en consideració el tema dels moviments de capital. És veritat que ara s’ha regulat un tema parcial: la inversió estrangera en béns immobles. Ens referim, però, a un aspecte més central. Les entrades de capital poden ajudar a desenvolupar indústries urbanes sostenibles i d’alt valor afegit. Però és necessari recordar que les sortides de capital no hi ha manera d’evitar-les. La mobilitat del capital sempre és una eina de doble tall.

També hem d’assenyalar que precisament els factors geopolítics estan portant a una mena de desglobalització que s’emparenta amb un cert retorn al proteccionisme almenys entre grans blocs. És el conegut cas dels microxips i les limitacions comercials explícites per motius de seguretat nacional entre els EUA i la Xina.

De la mateixa manera que Andorra s’arreglera amb la UE en la prohibició de dipòsits a ciutadans russos i bielorrussos en el futur, és possible que determinades inversions en tecnologies de punta es vegin sotmeses a pressions de caràcter clarament polític.

Som en un món molt diferent al d’abans de la pandèmia. Ja hem dit al començament d’aquest text que ara les guerres, els moviments migratoris massius, el canvi climàtic i la intel·ligència artificial estan marcant el pas a totes les economies tant les avançades com les menys desenvolupades.

Dintre d’uns anys Andorra no veurà entrades espectaculars de milers de vehicles provinents de Catalunya com les que s’estan produint mentre finalitzem aquestes línies. La descarbonització s’acabarà imposant gràcies a propostes com la de línies de transport públic segregat (com el transport per cable) i com ja succeeix a d’altres destinacions turístiques que limiten els vehicles contaminants privats.

Som a les portes de grans canvis a la vista dels grans reptes assenyalats i l’Acord d’Associació hauria de ser una eina útil i eficient. Així ho han entès 6 de les 8 forces polítiques d’Andorra i que acaben de signar formalment el Pacte d’Estat per la negociació de l’Acord d’Associació. Esperem que sigui un pas que ajudi a trobar un bon embrancament –com sol dir l’excap de Govern, Jaume Bartumeu– amb la Unió Europea.



Una conclusió provisional

« Je ne puis m'empêcher de craindre que les hommes n'arrivent à ce point de regarder toute théorie nouvelle comme un péril, toute innovation comme un trouble fâcheux, tout progrès social comme un premier pas vers une révolution, et qu'ils refusent entièrement de se mouvoir de peur qu'on ne les entraîne. »

Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, II, 3, chap.21

El Centre d'Estudis i Recerca Socialdemòcrata no hauria assumit la seva missió essencial –intervenir amb anàlisis i propostes davant els grans reptes del país– si no hagués intentat acostar-se seriosament a la qüestió de l'embranchament d'Andorra amb la Unió Europea.

Sembla evident que amb un acord d'associació amb la Unió Europea les normes europees ocuparan un lloc creixent en l'ordre jurídic andorrà. Força reglaments i diverses directives de la Comissió europea, i també del Parlament Europeu, s'hauran de transposar a la nostra legislació sense deixar-nos gaire marge de maniobra. I, a més, una vegada assumides i integrades en l'ordre jurídic andorrà, aquelles normes europees seran difícilment modificables. L'article 3.4 de la Constitució ens ho diu:

“Els tractats i acords internacionals s'integren en l'ordenament jurídic a partir de la seva publicació en el Butlletí Oficial del Principat d'Andorra, i no poden ésser modificats o derogats per les lleis.”

Durant els darrers set anys els representants del Govern ho havien intentat dissimular a l'opinió pública i als agents econòmics i socials. Ara la qüestió ha quedat identificada. Es comprèn que la manca de transparència inquieta i, sovint, irrita.

Només som a l'inici d'un debat necessari sobre el dèficit democràtic del *modus operandi* negociador del govern de DA. Tenim camí a fer.

En el prefaci d'un estudi de l'*Assemblée Nationale* sobre la Unió Europea, Laurent Fabius deia el febrer del 1998 « Si tu ne viens pas à l'Europe, l'Europe viendra à toi! »¹ Aquí a Andorra, vint-i-cinc anys després, som en el mateix punt.

Vivim al segle XXI: ésser andorrà, és també ésser europeu. La qüestió no és doncs la de saber si volem acostar-nos a Europa: som Europa. La qüestió és la de saber quin embrancament volem amb la Unió Europea.

L'experiència de la negociació de l'Acord Monetari els anys 2010 i 2011, que he exposat en el meu Propòsit inicial, ens va confirmar que no ens podem girar d'esquena a Europa. En una compareixença davant el Consell General el 23 de desembre del 2010 vaig explicar-ho així:

“Andorra necessita un nou i fort embrancament amb la Unió Europea.

Ho necessita la nostra banca, que vol legítimament poder instal·lar-se a països de la Unió Europea i mantenir la seva positiva activitat a Andorra.

(1) *L'Assemblée Nationale et l'Union Européenne*, février 1998

Ho necessiten els nostres empresaris i professionals, que volen poder exportar béns i prestar serveis sense veure's sotmesos a dobles imposicions i que també tenen la legítima aspiració de poder instal·lar-se, fer empresa i exercir una activitat professional, arreu de la Unió Europea sense patir més "via crucis", ofegats per paperassa administrativa.

Ho necessiten els nostres joves, futurs empresaris i professionals, que han de poder viure i treballar als països de la Unió Europea sense pors ni angoixes derivades de situacions ambigües que només un bon acord amb la Unió Europea podrà esvair.

Europa és una prioritat, perquè tenim una obsessiva voluntat de construir el nostre futur junt amb la Unió Europea, amb la Unió Europea.

Que ningú no s'enganyi: l'objectiu és Europa."

Les anàlisis fonamentades i l'opinió autoritzada que heu pogut llegir de Juli Minoves (pàg. 47), que fou ministre de Relacions Exteriors i Cooperació del Govern d'Andorra van també en una clara direcció europeïsta compatible amb l'assenyada defensa de la personalitat andorrana.

Per això, atenent a l'experiència que dona haver estat en responsabilitat en les institucions, vull dir que la defensa aferrissada d'una suposada sobirania andorrana em sembla un anacronisme heretat del segle XIX. La perspectiva de futur és la d'un bon embrancament amb la Unió Europea que reforci una Andorra social, laica i, sobretot, ambiciosa.

És en aquest sentit que soc profundament, apassionadament, totalment, favorable a reforçar els lligams amb les institucions europees.

No soc un eurobeat, ni encara menys un eurobeneit, que es pensi que associar-nos amb la Unió Europea és una solució miraculosa. No crec en els miracles. Soc un europeïsta de cor, de voluntat i, sobretot, de raó.

De raó perquè estic convençut que a Andorra li convé un bon acord, un bon compromís, amb una ponderació assenyada i realista, que s'empari en la declaració 3 a l'article 8 del Tractat de la Unió Europea que deixa assentat que es tindran en consideració les especificitats dels Estats de petita dimensió territorial.

Aquest realisme que busca una bona sortida pactada, contractual, suposa dosificar el risc del present i les possibilitats de futur. És una qüestió d'apreciació. I també és una qüestió de valors. No hem d'oblidar mai d'on venim i cap a on volem conduir Andorra.

No ens podem acostar del *statu quo ante* que pogué deixar clavats o immobilitzats el país en la situació actual. Però tampoc ens podem deixar encolomar garsa per perdre amb l'enganyós argument de la suposada "finestra d'oportunitat". No ens podem empassar tot el que els funcionaris de Brussel·les ens voldrien fer acceptar a corre cuita.

Les anàlisis i les propostes que heu pogut trobar en aquest Quadern no han estat pas preparades des d'una perspectiva de desconeixement ni, tampoc, partint d'una subestimació de les dificultats de la negociació.

Tots els que hem contribuït a l'elaboració d'aquest Quadern tenim, pel contrari, experiència directa i expertesa contrastada en aquestes qüestions.

Precisament per això puc dir que la millor manera de perdre una negociació, o de perdre-s'hi, és entrar-hi sense idees, sense objectius i sense aliats.

Europa s'ha fet amb compromisos entre tradicions i pràctiques culturals, polítiques econòmiques i socials. Per a construir compromisos acceptables per totes les parts cal tanmateix que les parts que estan negociant sàpiguen el que volen i el que no volen.

No tinc pas cap dubte que els funcionaris de la Comissió Europea saben el que volen i el que no volen. Amb l'afegit que el que volen i no volen no coincideix pas del tot, molt sovint, amb el que volen o no volen els veritables polítics, que no són pas ells sinó els membres del Consell de Ministres de la Unió Europea. D'aquí la nostra proposta de donar prioritat a la via intergovernamental entre

Andorra i els països membres de la Unió Europea. I de reforçar les relacions bilaterals amb França i Espanya.

Estic convençut que la secretaria d'Estat del Govern que porta les converses amb la Comissió Europea no treballa amb una definició prou clara del que li convé o no li convé al país. La seva obsessió, que no pot amagar la feblesa del seu equipatge negociador, és la fotografia de conclusió de les negociacions amb la Comissió Europea tal i com li exigeix el vicepresident Sefcovic, al mes de desembre del 2023. Volen aprofitar el que han reiteradament definit, infantilment, com una “finestra d'oportunitat”.

El cap de Govern Xavier Espot va proposar al conjunt de partits polítics del país, el dia 7 de juny del 2023, un pacte d'Estat per avançar en la concreció de l'acord d'associació amb la Unió Europea. Una bona iniciativa que comporta una corresponsabilitat de tots els que vam rubricar, el passat primer d'agost, i signar el dia 12 d'octubre el document negociat del pacte d'Estat.

El fet, important i, perquè no dir-ho, cabdal d'avançar sobre la base d'un acostament constant d'experiències i de visions polítiques diferents és, sense cap mena de dubtes, un fre per a accions i decisions ràpides com les que ens voldria fer acceptar el Govern. Però un treball menys atabalat i més endreçat pot garantir contra els riscos d'error o d'irreflexió.

Al capdavant del que es tracta per a uns i altres, Govern, oposició al Consell General i moviments polítics que no són al Consell General en aquesta legislatura, és d'avaluar correctament les nostres forces –les del país– sense exagerar-les –és a dir sobreestimar-les– ni menystenir-les. I de defensar els nostres interessos, els del país i de la gent d'Andorra.

I per això cal que el nostre país pugui escollir les seves prioritats. I només ho podrà fer havent pogut conèixer, estudiar i debatre un estudi de l'impacte –positiu i negatiu– que suposaria l'aplicació de l'acord d'associació. El Govern es va comprometre en la rúbrica del Pacte d'Estat per a la negociació d'un acord d'associació amb la Unió Europea, el dia 1 d'agost del 2023, a “... adoptar mesures concretes per tal d'establir ràpidament els informes d'avaluació sobre els impactes econòmics i socials, tant sectorials com d'abast general i global, de la participació d'Andorra al mercat interior, informació que serà pública i posada a l'abast de la ciutadania. L'objectiu és fer accessible a tots els actors concernits la informació detallada dels costos i oportunitats de l'associació amb la Unió Europea, per tal que tothom entengui que aquesta associació és un projecte que ha de beneficiar el futur del nostre país.”

Tres mesos després d'aquell compromís no hem vist ni l'espurna de cap estudi d'avaluació.

Al capdavant, esdevé indispensable que els responsables del Govern parlin, en relació a les negociacions amb la Comissió Europea, un llenguatge de veritat, és a dir, que diguin què els han dit, què han dit ells, i què podem esperar de tot plegat.

Mentrestant el dia 14 de setembre el vicepresident de la Comissió Europea Margaritis Schinas va explicar, en una conferència celebrada al CIDOB, a Barcelona, que la Unió Europea mai acceptarà tot el que Andorra vol consolidar quant als seus avantatges actuals. Unes declaracions que van en la mateixa línia d'intransigència que la que traçaven el 22 de juny del 2023 els presidents dels tres òrgans de regulació i supervisió financera de la Unió Europea –l'EBA, l'EIOPA i l'ESMA– en adreçar-se al Director General d'Estabilitat Financera, Serveis Financiers i Mercats de Capital de la Comissió Europea: “... instem la Comissió Europea a considerar amb deteniment els riscos de reputació subjacents als quals s'exposaria la UE i, en conseqüència, les institucions de la UE, i aconsellem adoptar un enfocament prudent en l'obertura del Mercat Únic en els serveis financers als Microestats.”

La intransigència de la Comissió Europea s'ha confirmat amb la tramesa, el 15 de setembre del 2023 d'un Protocol sobre els serveis financers que suposaria una seriosa martellada al sector financer andorrà. I s'ha reiterat en la ronda negociadora mantinguda l'11 d'octubre del 2023 a Brussel·les.

Aquestes exigències, expressades a més a més de manera abrupta, venen a alterar, sense cap mena de dubte, la necessària serenitat d'una negociació que hauria d'estar presidida per l'esperit

i la base jurídica de la Declaració 3 a l'article 8 del Tractat de la Unió Europea que hem esmentat reiteradament. Una base que és ben evident que la Comissió Europea no està respectant.

En el seu llibre *Affronter*, François Hollande, amic i company de la Internacional Socialista, que sempre ens ha donat la mà –i el suport– en el procés d'acostament d'Andorra a Europa, escriu: « L'Europe reste une espérance. Elle ne peut pas être reléguée, remise ou réduite. Elle ne peut se satisfaire de la gestion notariale de ses intérêts. »². François Hollande també avisa que amagar el debat sobre el futur d'Europa és un senyal de declivi.

Penso que Andorra no es pot permetre amagar el debat ni, tampoc, agafar una via atabalada en la conclusió de la negociació. Veure una “finestra d'oportunitats” en el que no és res més que una precipitació forçada per una Comissió Europea a les acaballes del seu mandat és una enorme equivocació. El camí de consolidació d'una forta i positiva relació amb Europa exigeix reflexió i convicció.

Jaume Bartumeu Cassany, 26 d'octubre del 2023
Cap de Govern (2009-2011)

(2) Hollande, F. *Affronter*. Éditions Stock 2021