

Els microestats europeus davant la Unió Europea: el cas d'Andorra

Víctor Pou i Serradell*

Abstract

This presentation is a résumé of the third book published by Victor Pou on the subject of Andorra and its international relations, specially dealing with the European Union (EU). His first book was published in 1986 about the impact for Andorra of Portugal and Spain joining the European Community. The second appeared in 1994 dealing with the effects for Andorra of the creation of the World Trade Organization (WTO). The third appeared in 2002 on Andorra's options in negotiating a new agreement or a set of new sectoral agreements with the EU, after the success of the first customs union agreement Andorra-EU signed in 1990 and in force since 1991. Published by Credit Andorrà, an Andorran bank, the book provides information for the current debate in Andorra about the nature of the new agreement or agreements to be signed with the EU. The different options are presented: membership to the EU, association, new commercial agreement, list of sectoral agreements, joining the European Economic Espace (EEE), or standing still. The explicit will of the Andorran government is to achieve a new set of more ambitious agreements with the EU. However the opinions contained in the book only represent the personal ones of the author, not his official position in the European Commission in Brussels. The first chapter talks of the evolution of the relations between Andorra and the EU. The second chapter deals with the progressive approximation process of Andorra to the EU. The author favours this progression without reaching full membership (asymptotic model), as full membership in the EU is not of interest for Andorra nor is it possible because Andorra does not fulfil some criteria for membership such as capacity to assume all the "acquis communautaire" or institutional capabilities (Andorra does fulfil two other criteria: a democratic political regime and an advanced market economy). The author favours negotiating a new agreement or set of agreements with a specific character adapted to the Andorran economic specificities and respecting its political identity. Then the author discusses the globalisation process, offshore centres and fiscal paradises. Andorra does not fulfil the OECD criteria for being labelled a fiscal paradise, nor is it in its interest to be treated as such by international authorities and national governments. Andorra is striving to be struck off such lists. Chapter four presents the essentials of the latest studies on Andorra, the EU and the WTO. The final chapter introduces the concept of European microstates, five in total: Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino and The Vatican. All of them are democracies and advanced market economies and none a candidate for full EU membership. Liechtenstein is a member of the European Economic Espace (EEE). The Vatican has its own specific nature as a political and economic entity. Monaco and San Marino are closely linked to France and Italy respectively. Andorra is the most important of the five, with a wider margin of manoeuvre, being the most populated and having the biggest territory, and also having achieved full international respectability and sovereignty. The conclusions are that a new agreement or set

*Professor de l'IESE, Universitat de Navarra, i Conseller de Relacions Exteriors a la Comissió Europea.

of agreements with the EU, specific and tailor made, are convenient for Andorra, and can be built on the excellent results of the 1990 custom union agreement. Joining the EEE is not of interest for Andorra, as it is only a free trade area and not a customs union, a stage already achieved by Andorra since 1991. It is important not to become prisoner of merely formal words such as “association” whose contents can be substantially different according to the different treaties. The 1995 mandate for a cooperation agreement is still in force and can be used for the new negotiations with the EU. The essential is to maintain the Andorran asymptotic process with the EU (ever closer relation without reaching full membership for the time being), showing always good will to the political and economic giant that the EU is in relation to Andorra. Andorra must always be realistic about its size when dealing with such a giant. In the long run, the EU must define the model for the very small European states to join the EU. Only then Andorra can realistically think about becoming a full member of the EU.

Introducció

Agraieixo cordialment la invitació rebuda de la Societat Catalana d'Economia de l'Institut d'Estudis Catalans, i especialment del seu president Pere Puig i secretari Josep Vergés per a parlar una altra vegada sobre les relacions entre Andorra i la Unió Europea. Aquesta invitació constitueix un motiu especial de satisfacció, car crec que posa de relleu, una vegada més, que el delegat a Brussel·les de la Societat Catalana d'Economia, que és un servidor, continua actiu. En tot cas, ho pretén. A més de la sessió d'avui, el vostre delegat, com sabeu, ha organitzat tres altres sessions aquí a Barcelona: una sobre l'actual Ronda Doha (Doha Development Round) de l'Organització Mundial del Comerç (OMC), dedicada al desenvolupament (convidat: l'especialista de la Comissió Europea John Clarke); una altra sobre el Fons Social Europeu (convidat: el director competent de la Comissió Europea Lluís Riera); i una tercera sobre les relacions exteriors de la Unió Europea (convidats: el director de desenvolupament de la Comissió Europea Francesc Granell, l'alt funcionari de relacions exteriors de la Comissió Josep Maria Lloveras i jo mateix).

A la sessió d'avui us parlaré d'un llibre que he publicat a Andorra la Vella (Crèdit Andorra 2002) i que porta per títol: “Andorra i la Unió Europea: Opcions de futur. “ És el meu tercer llibre sobre Andorra i les seves relacions internacionals. En trec un de mitjana cada set anys. Sembla una mania, però no, car:

- a) Andorra és l'excusa o el punt de referència per a tractar de temes globals. El llibre de 1986 tractava de les repercussions per a Andorra de l'entrada d'Espanya i Portugal a la Comunitat Europea; el de 1994 es dedicava a les repercussions per a Andorra dels acords de Marràqueix que van crear l'Organització Mundial del Comerç (OMC); l'actual tracta dels microestats europeus (Andorra, Liechtenstein, Mònaco, San Marino i Vaticà) i de les seves relacions amb la Unió Europea, així com de la globalització i paradisos fiscals.
- b) Per als catalans, Andorra, si no existís, l'hauríem d'inventar; és un petit país dels Pirineus, de parla catalana, plenament sobirà, membre de Nacions Unides, etc. Sempre és interessant per a nosaltres catalans com a punt de referència l'existència d'un Estat sobirà i tan proper des de qualsevol aspecte que es contempli: cultural, lingüístic, econòmic, geogràfic, etc.

Característiques del llibre

Editat per l'entitat financera andorrana Crèdit Andorrà, com els meus dos llibres anteriors sobre Andorra. El Crèdit Andorrà és la primera entitat financera andorrana, participada per "la Caixa." El llibre és de caràcter informatiu, una eina per al debat actualment en curs al Principat sobre el nou "encaix" que més convé a Andorra dins de les seves relacions amb la Unió Europea. Es presenten i es discuteixen les diferents opcions que Andorra té de cara a la Unió Europea: adhesió, associació, cooperació, entrada a l'Espai Econòmic Europeu (EEE), acords sectorials tipus Suïssa, etc. El llibre parteix de la base de la voluntat públicament expressada per part del Govern d'Andorra d'arribar a un nou acord amb la Unió Europea que complementi i millori l'acord existent d'unió duanera industrial, en vigor des del 1991. L'autor aprofita el fet de ser funcionari comunitari a l'escriure sobre la Unió Europea. Com a tal, gaudeix de l'atalaia informativa que li proporciona la seva radicació a Brussel·les. Les opinions expressades al llibre només comprometen a l'autor a títol personal, i no pas com a funcionari comunitari.

Contingut

El llibre està dividit en cinc capítols. El capítol primer està dedicat a l'evolució històrica de la Unió Europea i les seves relacions amb Andorra. La Unió Europea es troba en una situació paradoxal o contradictòria. Efectivament, per una banda, està llençada cap a l'obtenció de grans fites (euro, ampliació, reforma econòmica en general, intent de convertir-se en l'economia més competitiva del món, nova política exterior i de seguretat, força d'intervenció ràpida, reforma de la Política Agrícola Comuna (PAC), canvis institucionals interns, nova ronda negociadora dedicada al desenvolupament dins de l'Organització Mundial del Comerç (OMC), projectes d'una nova constitució, etc). Per altra banda, experimenta una forta crisi d'identitat i també institucional.

Dins d'aquest context de grans objectius, Andorra òbviament no constitueix una prioritat. Si Andorra vol negociar un nou acord o uns nous acords amb la Unió Europea, s'ha de mostrar proactiva. A la Unió Europea només li interessa d'Andorra la proposta sobre fiscalitat de l'estalvi, dins de la lluita internacional contra la competència fiscal perjudicial, i, com sempre, que no plantegi *problemes* (recordem la "crisi del tabac" dels anys 1997-98). En aquest darrer cas, el de la fiscalitat de l'estalvi, Andorra haurà de ser reactiva. La Unió Europea també es veu afectada per l'impacte dels actes terroristes als Estats Units de l'onze de setembre del 2001. Després d'aquest dia, la Unió Europea s'ha afanyat a aprovar la directiva sobre blanqueig de diners (octubre 2001) i la euroordre sobre terrorisme (desembre 2001).

Espanya i França veuen amb bons ulls el nou intent d'acostament d'Andorra a la Unió Europea. Això és molt important, car són els dos Estats clau dins de la Unió Europea en relació amb Andorra. La Unió Europea, tal com deia l'ambaixador Alberto Ullastres, és com "el albergue espanyol: cada uno encuentra lo que aporta." Cal saber exactament què es vol i tractar d'aconseguir-ho. Andorra ha de reflexionar a fons sobre què vol de la Unió Europea i, és clar, sobre què vol de sí mateixa com Estat sobirà a mig i a llarg termini.

El capítol segon està dedicat al procés d'acostament d'Andorra a la Unió Europea. Crec que la continuïtat del seu procés de convergència cap a la Unió Europea és el que més convé a Andorra. Es tracta d'un acostament que jo qualifico sempre d' *asimptòtic*: que vol dir estar cada vegada més a prop de la Unió Europea sense acabar-hi d'entrar del tot. És la versió andorrana de "la unió cada vegada més estreta" que persegueix la pròpia Unió Europea amb els seus Estats membres. Aquest procés d'acostament va començar amb l'acord comercial de l'any 1990, en vigor des de 1991. Es tracta d'un excel·lent acord, el primer de caràcter internacional signat per Andorra de pròpia iniciativa. Va ser negociat per l'ex cap de govern Josep Pintat. Ha proporcionat uns resultats comercials molts bons per al Principat. Conserva "els drets històrics adquirits" i estableix essencialment el següent:

- 1) Una unió duanera per als productes industrials.
- 2) Andorra queda com a país tercer per als productes agrícoles.
- 3) S'augmenten les franquícies dels viatgers.
- 4) Es consagra la llibertat fiscal andorrana.
- 5) Es pacta una revisió al cap de cinc anys i l'establiment d'un comitè mixt de seguiment.

L'acord de 1990 és el primer instrument de normalització internacional d'Andorra de la dècada dels noranta. Després seguiran la Constitució de 1993 i l'entrada a la ONU del 1994, entre d'altres. A partir de l'acord de 1990, continua el procés d'acostament, amb alts i baixos. La revisió al cap de cinc anys de vigència va ser un èxit: Andorra va recuperar la TEC (Aranzel exterior comú), obtingué la posada en lliure pràctica dels productes i passà a ser duana exterior de la Unió Europea. El Consell Europeu de Madrid de 1995 expressà la seva satisfacció i convidà a la Comissió Europea a "desenvolupar nous camps de cooperació amb Andorra." S'adoptà un mandat del Consell Europeu a la Comissió Europea per a negociar un nou acord de cooperació que inclogués tota una sèrie de nous àmbits: medi ambient, comunicacions, informació, cultura, transports, cooperació regional i transfronterera i qüestions socials. Les dues parts van tenir una primera i única sessió negociadora, i l'acord de cooperació s'havia de rubricar el 19 de gener del 1998, però aleshores Espanya va bloquejar el nou acord degut a l'aparició de la "crisi del tabac" (1997-98) (augment fort del contraban de tabac, amb agents principalment situats a l'exterior del Principat) i la Comissió va retirar el projecte.

La "crisi del tabac" s'acabà l'any 1999 a plena satisfacció de les dues parts (Andorra va adoptar una legislació molt dura contra el contraban), però en aquells moments Andorra ja no estava interessada en un simple acord de cooperació, sinó que volia l'estatut de país associat. El mes de desembre del 2000, es signà l'acord trilateral Andorra/Espanya/França sobre lliure circulació de persones, i al llarg dels anys 2000 i 2001 tingueren lloc converses exploratòries entre les dues parts —Andorra i la Unió Europea— per tal d'arribar a un nou acord. El Govern d'Andorra volia negociar amb el consens de totes les forces polítiques andorranes, però el mes de desembre del 2001 es veié clar que aquest consens no es podia obtenir. El dia 19 de febrer del 2002, tingué lloc la primera reunió política entre Andorra i la Unió Europea sobre un acord en matèria de fiscalitat de l'estalvi, a instàncies de la Unió Europea.

Opcions que es presenten a Andorra

1) *L'adhesió*: No li interessa. Perdria marge de maniobra i identitat, així com especificitats tals com la baixa fiscalitat, el secret bancari, les restriccions en matèria de nacionalitat i circulació de persones, etc. A més no és possible, car Andorra compleix dos criteris necessaris (democràcia i economia de mercat avançada) , però no compleix els altres dos també exigits (capacitat per assumir tot l'*acquis* o polítiques comunitàries vigents, i capacitat institucional suficient).

2) *Entrar a l'Espai Econòmic Europeu (EEE)*, com Liechtenstein. Tampoc li interessa, car perdria especificitats, suposaria un pas enrere al tractar-se només d'una zona de lliure canvi i encara no una unió duanera, presenta complicacions institucionals com entrar abans a l'EFTA, etc.

3) *Model suís*, és a dir, signar un conjunt d'acords sectorials sobre qüestions diverses. Opció interessant per tractar-se d'un *vestit a mida*, i per la seva metodologia i enfocament sectorial, que és atractiu al poder abordar qüestions diverses com medi ambient, comunicacions, etc. Però no interessa el fet que es tracti d'un acord d'associació (competència mixta comunitària i dels Estats membres, que significa un llarg procés de ratificació). A més, Suïssa es declara disposada a l'adhesió a la Unió Europea a mig termini, cosa que Andorra no ha pas dit encara.

4) *Model San Marino*: No interessa per tractar-se també d'una associació (han tardat deu anys en ratificar-lo).

El que interessa realment a Andorra crec que és el següent:

- Un acord específic.
- Un acord *a mida*.
- Que respecti la identitat i les especificitats andorranes.
- De base jurídica comunitària i no mixta (això permet una negociació ràpida).
- Que es pugui negociar amb flexibilitat i incorpori nous àmbits d'interès per al Principat.
- Que permeti pujar un nou esglau en el procés *asimptòtic* d'acostament a la Unió Europea.

De moment, l'únic que s'ha començat a negociar entre Andorra i la Unió Europea és un acord sobre fiscalitat de l'estalvi, qüestió que interessa a la Unió Europea però no pas a Andorra. Andorra el negociarà amb prudència, tenint sempre present la necessitat de salvaguardar el secret bancari, una de les seves especificitats clau. Andorra és un dels sis països tercers (Estats Units, Suïssa, Andorra, Liechtenstein, Mònaco i San Marino) amb els quals la Unió Europea vol negociar aquest acord. La Unió Europea pretén obtenir d'aquests sis països "mesures similars" a les que adoptin els Quinze entre ells. Els dos models sobre la taula són intercanvi d'informació i retenció a l'origen. Andorra per raons òbvies és partidària de la retenció a l'origen. Convindrà a Andorra seguir de molt a prop com negocien els suïssos.

El capítol tercer tracta de la globalització. Defineix la globalització i mostra com els petits països com Andorra s'hi poden moure molt bé. La globalització truca a les portes d'Andorra amb qüestions com les següents: supervisió i control de les activitats financeres amb cooperació internacional, blanqueig de diners, paradisos fiscals i activitats off-shore. Hi ha tres organismes responsables: el Fòrum d'Estabilitat Financera (FEF), el Grup d'Acció Financera (GAFI) de l'OCDE, i la pròpia OCDE.

Andorra forma part de la llista de paradisos fiscals de l'OCDE, però Andorra li convé sortir d'aquesta llista i ho pot intentar, car no compleix els quatre criteris de l'OCDE sobre els paradisos fiscals:

- 1) Imposició fiscal inexistent o nominal (Andorra té el seu propi sistema fiscal, de baixa fiscalitat).
- 2) Falta d'intercanvis d'informació amb altres països (existeix un sistema d'intercanvi amb reclamació judicial, que, això sí, pot ser ampliat).
- 3) Falta de transparència en l'àmbit fiscal (el sistema fiscal andorrà és transparent).
- 4) Manca d'activitat econòmica substancial (Andorra té un sistema productiu que li és propi).

Per altra banda, Andorra pot argumentar que ja està negociant amb la Unió Europea la fiscalitat de l'estalvi, i que Suïssa i Luxemburg no estan a la llista de paradisos fiscals només per ser membres de l'OCDE.

El capítol quart resumeix el contingut de quatre estudis recents sobre Andorra i la Unió Europea, a càrrec de Pedro Solbes, Ramón Torrent, Jean Claude Berthelemy i Dembinski.

El capítol cinquè tracta dels petits Estats europeus, que són cinc: Andorra, Liechtenstein, Mònaco, San Marino i Vaticà. Tots ells són democràcies i economies de mercat avançades. Andorra és el més important de la llista: el més independent i autònom, el que té probablement més marge de maniobra, el més poblat i el més gran territorialment. Liechtenstein és membre de l'EFTA i de l'EEE, Mònaco i San Marino estan molt lligats a França i a Itàlia, respectivament. El Vaticà és un cas apart. Cap microestat és candidat a l'adhesió a la Unió Europea. La Unió Europea no té un model definit d'adhesió pels microestats i, per tant, està en falta en aquest sentit. Andorra podria estimular una reflexió sobre el futur de les relacions dels microestats amb la Unió Europea de manera conjunta.

Conclusions

L'adhesió d'Andorra a la Unió Europea no interessa ni és possible, de moment. Convé continuar amb el procés de convergència, model *asimptòtic*. Condicionants que considero importants:

- 1) Construir sobre la base de l'excel·lent acord comercial del 1990.
- 2) Cal un diagnòstic realista sobre la situació geogràfica d'Andorra, el seu pes específic i la sostenibilitat del seu model econòmic actual, basat essencialment en el turisme i el comerç.
- 3) Convé el consens polític intern per a negociar amb la Unió Europea.
- 4) Cal preservar la independència política (identitat).
- 5) Cal preservar les especificitats econòmiques andorranes.

Existeix el mandat de 1995 sobre un acord de cooperació amb la Unió Europea que és encara vigent. Crec que es pot recuperar aquest mandat i tractar de negociar un nou acord de cooperació sobre la base jurídica d'aquest mandat de 1995:

- Un acord de base comunitària i no mixta.
- Que inclogui nous àmbits: medi ambient, infraestructures, cooperació transfronterera, comunicacions, cultura, informació, etc.
- Obtenir el recolzament de França i Espanya.
- Aprofitar la presidència espanyola de la Unió Europea gener-juny 2002.
- Tractar al mateix temps ser eliminats de les llistes de paradisos fiscals (OCDE, Espanya, etc.). Andorra no és plenament un paradís fiscal, com hem vist, ni li convé ser-ho, car aspira a una normalització institucional i a una veritable modernització econòmica.
- D'aquesta manera es pujaria un esglaó més cap a l'acostament a la Unió Europea.
- Es resoldria el debat sobre el nou *encaix* d'Andorra a la Unió Europea

Per altra banda, cal negociar bé la fiscalitat de l'estalvi, negociació ja endegada amb la Unió Europea. S'anirà probablement cap una retenció a l'origen i una ampliació de l'intercanvi d'informació, salvaguardant el secret bancari.

Andorra, al llarg de les darreres dècades, ha passat d'una situació econòmica molt endarrerida a una economia amb un alt nivell de renda per càpita. També s'ha normalitzat institucionalment i política. Les seves relacions amb la Unió Europea són un eix fonamental de la seva política exterior. Cal mantenir i afirmar la sobirania política i modernitzar progressivament l'economia. Al meu entendre, cal acostar-se cada vegada més a la Unió Europea sense perdre identitat ni especificitats. A llarg termini, es pot pensar en l'adhesió, després que la Unió Europea i els petits Estats europeus defineixin un nou model d'adhesió adequat a les necessitats i possibilitats dels petits països.