

ANDORRA Y SU ENCAJE EN LA UNION EUROPEA

Por FRANCESC GRANELL*

I. ANDORRA Y LA INTEGRACION EUROPEA

Andorra y la UE forman una Unión Aduanera Industrial desde 1991. El proceso de negociación y firma del Acuerdo tuvieron, en su día, una gran significación política para este Principado milenario situado en medio de los Pirineos. A su través se definía un cierto encaje de Andorra en Europa y el Principado se veía dotado de una renovada personalidad internacional sin perder la mayoría de los elementos de lo que se considera «la especificidad andorrana» (fiscalidad diferencial y diferencias de precios alimenticios que estimulan el comercio turístico, limitaciones a la inversión exterior...). En 1995 el Acuerdo fue enriquecido con la libre práctica aduanera por la que Andorra se constituía en aduana exterior de la UE y el Consejo Europeo de Madrid de diciembre del 1995 instó a la Comisión a desarrollar nuevas áreas de cooperación con Andorra.

Es en este contexto que se sitúan los esfuerzos del Gobierno Andorrano por encontrar lo que se ha venido en denominar el «nuevo encaje entre Andorra y la UE» en un entorno internacional y de relaciones bilaterales con Francia y España muy distinto al que imperaba cuando se negoció el actual Acuerdo entre Europa y Andorra a finales de los ochenta y en un contexto en que Andorra aspira a convertirse en miembro de la Organización Internacional de Comercio (OMC) desde que presentara solicitud de apertura de negociaciones de ingreso en 1998.

* Catedrático de Organización Económica Internacional de la Universidad de Barcelona.

La opción más ambiciosa de un nuevo «encaje» sería la de una futura integración plena del Principado a la UE. Una segunda opción sería la participación en el Espacio Económico Europeo (EEE). Después sería posible, también, algún tipo de asociación del tipo San Marino o Turquía o la plasmable a través de algunos acuerdos sectoriales que ampliaran el contenido del acuerdo de 1990 siguiendo el amplio modelo de Suiza o circunscribiéndose a unas pocas líneas de acción. La última opción sería la de dejar las cosas como están mientras la OMC —con la que Andorra está negociando la adhesión— no imponga cambios o la cuestión fiscal obligue a hacer lo propio.

Veamos, pues, las implicaciones y posibilidades de estas diferentes opciones.

II. ANDORRA Y LA INTEGRACION DE LOS MICROESTADOS EN LA UE

Desde un punto de máxima ambición, el encaje más intenso que Andorra podría plantearse cara a la UE es su integración plena en ella. Es el modelo que el Ministro español Abel Matutes indicó como posible en un viaje a Andorra en el verano de 1999 en el momento de euforia que suponía haber podido clausurar la «guerra del contrabando de tabaco».

Las primeras preparaciones del Tratado de Niza por el que se iban a renegociar las posiciones relativas de los diferentes países miembros actuales y miembros potenciales de la Unión Europea en las instituciones comunitarias coincidieron en el tiempo con un momento en que la comunidad internacional se estaba ocupando intensamente de los pequeños estados al nivel de las Naciones Unidas, al nivel de la Commonwealth y al nivel de las instituciones de Bretton Woods y algunas agencias de la familia de las Naciones Unidas, así como al nivel de centros de estudio de debate prestigiosos como, por ejemplo, Wilton Park.

Esto llegó a hacer pensar que en el contexto de una amplia reconsideración del peso de cada estado miembro en una UE ampliada, podrían llegar a tener cabida en ella los microestados europeos que están gravitando —cada uno a su manera— en el área europea: Andorra, Mónaco, San Marino, el Vaticano y Liechtenstein puesto que por entonces ya se habían inaugurado negociaciones de adhesión con dos países que en la

anterior ampliación quedaron excluidos por el temor —precisamente— a tener que otorgarles un Comisario en el Colegio comunitario pese a su pequeñez: Chipre y Malta, y aún a pesar de que ambos habían presentado sus respectivas demandas de adhesión en julio de 1990 antes —consecuentemente— que dos de los tres estados que finalmente ingresaron en la UE a principios de 1995: Austria (solicitud de adhesión presentada en julio de 1989), Suecia (julio de 1991) y Finlandia (marzo de 1992).

Pese a que ninguno de los microestados europeos ha solicitado hasta ahora su ingreso en la UE podríamos analizar si los microestados europeos son integrables en la UE a la luz de los requisitos que se le imponen a cualquier estado europeo que solicite la adhesión —en base al artículo 49 del Tratado de Amsterdam— y que no son otros que los definidos por los Consejos Europeos de Copenhague de junio de 1993 y de Madrid de diciembre de 1995.

Desde el punto de vista de los criterios de Copenhague sobre respeto a la democracia y a la economía de mercado, los microestados europeos pueden aceptar tales principios y su correspondiente plasmación reglamentaria sin graves problemas. Incluso, y el caso de Andorra, Mónaco, San Marino y el Vaticano lo demuestra, los microestados europeos pueden aceptar los principios de la Unión Económica y Monetaria y estar —de una u otra forma— en la zona del EURO. En cuanto a la asunción de normativas comunitarias de libertades, normas comunes y políticas interiores y exteriores habrían muchos bloqueos y dificultades (muy ciertamente en Andorra por su especificidad) y, en todo caso, la asunción de algunas partes del acervo comunitario exigiría plazos de carencia adecuados. En este ámbito es posible, empero, que una Europa con cooperaciones reforzadas pudiera admitir opciones diferentes a la hasta ahora basada en el sacrosanto principio —retenido en todas las ampliaciones— de que los países candidatos deben aceptar la totalidad del acervo comunitario sin pretender obtener derogaciones permanentes.

No parece posible, por contra, que los microestados europeos puedan cumplir con el requisito de la capacidad de sus estructuras administrativas exigida en el Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995 a cualquier estado que quiera entrar en la UE puesto que por la lógica pequeñez de sus respectivas administraciones carecen de la maquinaria burocrática necesaria para asegurar la participación en los trabajos de los órganos de gobierno de la integración europea.

Por ello y a falta de una futura reforma institucional radical de la UE

no es posible —hoy— pensar en que los microestados europeos estén en condiciones de pensar en una futura incorporación a la UE.

En relación, específicamente, a Andorra, una opción de integración plena obligaría al abandono de la mayoría de los elementos de lo que hoy se considera «la especificidad andorrana»: productos agrícolas baratos por la no aplicación de la Política Agrícola Común y los beneficios —mientras duren en el contexto de la OMC— de las restituciones a los productos agrícolas que la UE exporta a Andorra con su consabida atracción turística (carne, azúcar, etc); alineamientos fiscales; integración del mercado de trabajo y libertades a la inversión exterior.

El ingreso en la UE obligaría a poner en marcha un Impuesto sobre el Valor Añadido andorrano (lo que se denominaría el Impuesto General Indirecto que pasaría a substituir los actuales IMI (Impuesto de Mercancías Interiores que se percibe sobre las importaciones), ISI (impuesto sobre Servicios indirecto) que ha empezado su aplicación por los servicios bancarios y el todavía pendiente de concreción legal IPI (Impuesto de Producción Indirecta que afectaría a la producción interna de mercancías. Esta Generalización de la imposición indirecta sobre el valor añadido permitiría eliminar los desajustes fiscales en frontera y debería hacerse de acuerdo con las directivas comunitarias en vigor sobre el IVA al nivel de armonización y de tipos ya alcanzado en Bruselas. Esto determinaría una generalización de la imposición indirecta que hoy sólo afecta a mercancías importadas y actividades bancarias y el tipo de gravamen que hoy se sitúa en el 4 % debería llegar a las cotas del 15 % comunitario aumentando la presión fiscal pero dando más recursos fiscales al estado y corrigiendo la asimetría actual entre productos importados y domésticos. Por si esto fuera poco Andorra debería mirar las discusiones actuales sobre la fiscalidad directa con otro espíritu que el hasta ahora posible en un entorno en que ha podido aguantar las presiones sobre imposición del ahorro y secreto bancario en un segundo plano y viendo lo que pasa en la negociación entre los propios estados miembros y con otros países terceros importantes (fundamentalmente Suiza).

Desde el punto de vista de los mercados de trabajo y de la libre circulación de capitales el modelo andorrano actual debería también cambiar puesto que debería pasarse a la supresión de los topes hoy existentes y a la plena integración del mercado laboral —más allá de lo establecido por el Acuerdo Tripartito con Francia y España— y de libertad de establecimiento para empresas comunitarias.

Es cierto que Andorra se integraría en los programas y fondos comunitarios que hasta ahora se le han negado, pero la estructura de ingresos y gastos del presupuesto comunitario actual determina que el saldo presupuestario final Andorra-Bruselas sería negativo forzando una cierta «solidaridad» de Andorra con las regiones más pobres de la UE a 15 y —mucho más— de la UE a 25 o más miembros.

Es en este contexto de realidad del acervo comunitario a asumir que ni Andorra ni el resto de los microestados europeos se plantean de forma realista su ingreso en la UE como miembros plenos.

III. LA OPCION DEL ESPACIO ECONOMICO EUROPEO

El segundo modelo de mayor intensidad que Andorra podría plantearse cara a un futuro encaje con la UE sería la participación en el Espacio Económico Europeo creado por el Tratado de Oporto de 2 de mayo de 1992 y reuniendo a los países miembros de la UE y a algunos países de la EFTA.

En el terreno del intercambio de mercancías Andorra tiene hoy un acuerdo de unión aduanera industrial que va más allá que la mera zona de libre cambio que define hoy las relaciones EEE. Andorra no tiene, en cambio, el mismo nivel de compromisos agrarios definidos por los acuerdos bilaterales anexos al Tratado de Oporto y al protocolo de ingreso de Liechtenstein al EEE.

Los miembros no-UE del la EEE (Noruega, Islandia y Liechtenstein) mantienen relaciones políticas privilegiadas y asumen la totalidad del acervo comunitario en la parte referida al Mercado interior definido por el Acta Unica Europea (cuatro libertades) y a la aplicación de las mismas normas de defensa de la competencia en base, incluso, a la existencia de un mecanismo judicial permanente conjunto y asumen, también, otras políticas horizontales como son la política social, la protección de los consumidores, el medio ambiente, las estadísticas y el derecho de sociedades. Por otra parte los países no-UE del EEE participan en las políticas comunitarias llamadas de acompañamiento (programas marco, investigación, desarrollo tecnológico, educación y formación, juventud, medio ambiente, sector audiovisual) y, como países ricos que son, contribuyen a un mecanismo financiero en favor de las regiones pobres de la UE.

Una valoración de la aplicabilidad de la fórmula EEE para un futuro

encaje de Andorra a la UE a su través debería partir de la cuestión de hasta qué punto el modelo EEE impulsado por Delors como antesala del ingreso en la Comunidad para los países de la EFTA conserva hoy el atractivo que tuvo cuando se puso en marcha. Otra cosa sería ver hasta qué punto Andorra estaría dispuesta a pasar de una unión aduanera industrial a una mera zona de libre comercio sin aplicación del Arancel Exterior Común. Un tercer elemento sería la cuestión de hasta qué punto Andorra está en posición de aceptar las cuatro libertades que supone el espacio EEE sin modificar esencialmente los elementos de su particular concepción actual de la libre circulación de capitales. El modelo EEE no garantizaría, por otra parte, la participación de sus miembros no-UE en la adopción de decisiones al nivel comunitario en las áreas cubiertas por el acervo EEE por mucho que la EEE tenga una serie de instituciones mixtas.

En similitud a lo ya dicho anteriormente en relación a un eventual ingreso pleno en la UE, Andorra debería abandonar varias de sus especificidades actuales ligadas a restricciones a la libre circulación de personas, libre prestación de servicios y libre circulación de capitales.

Los problemas que la libre circulación de personas le ha planteado a Liechtenstein desde su participación en dicho EEE, refuerzan la idea andorrana de no inclinarse por esta línea de relación con la UE.

IV. EL ENRIQUECIMIENTO DEL ACUERDO DE 1990 COMO NUEVO MODELO DE ENCAJE-UE

La tercera opción que se le brinda a Andorra para ampliar su actual encaje en Europa es el «enriquecimiento» del Acuerdo de unión aduanera de 1990 en el grado que se estime oportuno añadiendo nuevas áreas de cooperación hasta poderse llegar —en su límite superior— a un acuerdo de asociación de carácter mixto que no tenga solamente por base jurídica comercial del artículo 133 del Tratado de Amsterdam que hoy da pie al Acuerdo de 1990.

La UE no tiene estereotipos perfectamente definidos respecto a modelos que puedan establecerse existiendo un arsenal de precedentes en los acuerdos hasta ahora negociados con otros países europeos. Una aproximación evolutiva que tuviera en cuenta las motivaciones andorranas en diferentes ámbitos es, hoy, una solución posible de futura relación siempre que se tenga en cuenta que habría que pasarse a un acuerdo de carác-

ter mixto con los problemas de ratificación en todos los parlamentos nacionales a que ello obligaría.

Analizar esta posibilidad fuerza a hacer un breve repaso del acuerdo del 1990, de su gestación y de su evolución en sus diez años de aplicación.

En el ya lejano 1978 la Comisión Europea había respondido a una pregunta escrita en el Parlamento Europeo (Spennale) en el sentido de que a Andorra se le aplicaban las reglas de país tercero en justificación a la irregularidad que suponía que el régimen de intercambios de Andorra con Francia (basado en un canje de notas de 1867) no fuera equivalente al que se producía con el resto de miembros de la CE entonces compuesta por nueve miembros. Es así como se puso de manifiesto que Francia debía eliminar la contradicción existente.

Hasta entonces España no era miembro de la Comunidad Europea y, de momento y teniendo en cuenta que Francia se había, en cierto modo, apropiado de la representación externa de Andorra, la cuestión había quedado pendiente puesto que Francia y España habían mantenido desde 1867 relaciones especiales con una Andorra que por su carácter de economía abierta y sin obstáculos arancelarios constituía una plataforma de compras de gran atractivo para los españoles y franceses que quisieran aprovecharse de las posibilidades comerciales que ofrecía el comercio radicado en el Principado.

Solamente en mayo del 1985, en un momento ya muy tardío de las negociaciones España-CE de adhesión, Francia aceptó que no podía imponerse unilateralmente un nuevo sistema aduanero al Principado y que se debía contar con los andorranos para establecer el sistema de relación que tras el ingreso de España a la UE substituyera el régimen que había estado vigente desde los canjes de notas de 1867. Es por esto que nada se hizo hasta una vez firmada la incorporación de España a la CE.

Una Declaración Común al Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Europea firmado en Madrid en junio del 1985 estableció que en dos años debería establecerse un régimen comercial comunitario que substituyera a los regímenes nacionales (en clara referencia a los hasta entonces de aplicación con España y Francia) para la relación de la UE con Andorra.

Incorporada España a la CE el 1 de enero del 1986, ya el 5 de febrero del 1986 el Jefe del Gobierno andorrano Josep Pintat efectuaba propuestas concretas sobre el régimen comercial que Andorra quería lograr de la CE. El Gobierno Andorrano aprobó el 14 de abril de 1986 los prin-

cipios en los que debía basarse un futuro acuerdo anticipándose a la posibilidad de que Francia y España le impusieran un arreglo de forma unilateral y obteniendo —así— la consideración de país tercero soberano cara a las negociaciones con la CE.

Los contactos para definir el modelo de relación entre Andorra y la CE partieron de la equivocada idea entonces mantenida por muchos economistas de que Andorra iba a perder su turismo comercial y que debía industrializarse. Por esta razón el Memorándum andorrano de 13 de julio de 1988 solicitando la apertura de negociaciones con la Comunidad mostraba como primera preocupación el obtener el libre acceso para sus futuras potenciales exportaciones industriales y unas altas franquicias para que el turismo comercial no perdiera su interés. Al mismo tiempo Andorra solicitaba que las exportaciones agrícolas europeas al Principado no se vieran privadas de las restituciones de la Política Agraria Común para evitar el encarecimiento de suministros que de otra manera se hubiera producido. Finalmente se dejaba muy claro que Andorra no quería perder su autonomía fiscal.

España y Francia aceptaron el avance en las negociaciones para definir el modelo comunitario de relación que no fue otro que el de una unión aduanera parcial circunscrita a los productos industriales clasificados en los capítulos 25 a 97 de la Nomenclatura Arancelaria del Sistema Armonizado que encontraba su base legal en el artículo 113 del Tratado CEE propuesto por la Comisión (actual artículo 133 en el Tratado de Amsterdam) aun a pesar de que hubieron largas discusiones en el seno del Grupo Mediterráneo del Consejo y en el COREPER sobre si la base jurídica del Acuerdo debería ampliarse, por diferentes causas, a los artículos 235, 238 y 99 del Tratado CEE. La Comisión se opuso siempre a la extensión de la base jurídica para evitar las dificultades de ratificación que siempre comporta cualquier acuerdo mixto.

Tal Acuerdo no respetaba las normas del GATT sobre Uniones Aduaneras y Zonas de Libre Comercio pero nadie dio demasiada importancia a tal hecho en aquella época, razón por la cual la CE sólo se creyó obligada a notificar el acuerdo a la OMC cuando Andorra presentó su candidatura para incorporarse a tal organización en febrero del 1998.

Desde la entrada en vigor del Acuerdo —concluido y rubricado en Bruselas el 14 de diciembre de 1989 por Josep Pintat, firmado en Luxemburgo el 28 de junio de 1990 por Oscar Ribas, aprobado por el Parlamento Europeo el 23 de noviembre del 1990, aprobado por el Consejo el 26

de noviembre y entrado en vigor el 1 de enero del 1991, salvo en la aplicación del TEC que se efectuó el 1 de julio del mismo año— su aplicación ha sufrido los impactos producidos por acontecimientos comunitarios y mundiales fuera del control de Andorra, sin que haya mediado consulta. Como consecuencia ello Andorra ha tenido que ir haciendo esfuerzos para acomodarse a las decisiones arancelarias, comerciales y de normas técnicas, veterinarias y sanitarias que la integración europea ha ido haciendo avanzar sin otro consuelo que algunas de las consultas habidas en el seno del escaso número de Comités Mixtos Andorra-CE y Comités de Cooperación Aduanera celebrados en base a lo preceptuado en el Acuerdo de 1990. Ello es congruente, por descontado, con el modelo que se definió en el Acuerdo de 1990 pero no por ello debe dejar de mencionarse.

Lo mismo puede ocurrir en el futuro respecto a nuevos impactos derivados de una nueva Ronda de la OMC, una nueva ampliación de la UE, avances en la armonización fiscal europea, y negociaciones fiscales en el seno del G-7 o la OCDE así como consecuencia de acuerdos bilaterales de la UE con Suiza u otros.

En este sentido la posición actual y futura de un microestado como Andorra, inserto en la unión aduanera europea del grado de profundidad que ésta hoy tiene, no es a veces cómoda y obliga a asumir elevados costes de adaptación técnica aunque las reuniones del Comité Mixto que hasta ahora han tenido lugar así como del más técnico Comité de Cooperación Aduanera han permitido ir encontrando soluciones a los problemas más graves que se han ido presentando en el plano del área cubierta por la base jurídica del acuerdo actualmente vigente.

En estos años se han producido disputas y enriquecimientos que han influido negativa o positivamente cara a perfilar opciones de futuro encaje Andorra-CE tomando como punto de partida el Acuerdo de 1990. Las fricciones más notables han sido las referidas a la aplicación del Arancel Exterior Común por Andorra al entrar en el cordón aduanero CE en julio del 1991, la guerra del queso al abolirse las restituciones comunitarias en marzo de 1995, la batalla del contrabando del tabaco de 1998/1999 y la disputa sobre la fiscalidad diferenciada y el Secreto Bancario en relación a los Trabajos de la UE y del Grupo de Acción Financiera Internacional. (GAFI). Los enriquecimientos más claros han sido la aplicación de la libre práctica pasando Andorra a ejercer la función de aduana exterior de la UE a finales del 1995, el protocolo veterinario complementario al Acuerdo de 1990 decidido en 1997 y el Apéndice a las reglas de origen de 1999

de especial relieve para una posible exportación de productos agrícolas transformados.

El Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995 «expresó su satisfacción por el nuevo impulso dado a las relaciones de la Unión con Andorra (se refería a la Libre Práctica) e invitó a la Comisión a desarrollar nuevos campos de cooperación».

Aprovechando tal invitación el Jefe del Gobierno andorrano Marc Forné ha expresado en diferentes ocasiones la necesidad de encontrar un mejor encaje de Andorra en la UE y la Comisión Europea llegó a redactar un borrador de texto de acuerdo de cooperación que desbordaba el ámbito cubierto por el Acuerdo de 1990 entrando en áreas como las comunicaciones, el medio ambiente, la información y la cultura, el transporte, la cooperación transfronteriza y las cuestiones fiscales, pero todo quedó en agua de borrajas al estallar la crisis del contrabando de tabaco 1998/99.

El problema que está, pues, hoy, planteado para dar cumplimiento a la recomendación del Consejo de Madrid de diciembre del 1995 es el de la determinación de la forma, el contenido y los plazos en que el «enriquecimiento» del acuerdo de 1990 pueda concretarse en lo que se denomina «el nuevo encaje Andorra-UE».

En este sentido tanto el Jefe del Gobierno Forné como los sucesivos Ministros de Relaciones Exteriores Pintat y Minoves han dicho que no avanzar hacia fórmulas de encaje más ricas constituye un acto de conformismo o de conservadurismo. La idea del gobierno andorrano actual —no compartida por toda la sociedad civil— es la de que a través de las relaciones con la UE el Principado debe ir encontrando el motor de cambio para poner al día su marco jurídico interno con —aún— demasiadas remoras de su pasado anterior a la Constitución de 1993 y a su «mayoría de edad» internacional al entrar en las Naciones Unidas en julio de 1993.

Tal definición de un nuevo encaje a partir de una evolución del acuerdo de 1990 hacia formas más ricas de relación debe tener en cuenta tres tipos de consideraciones:

- i) los precedentes de relaciones exteriores comunitarias existentes con otros países europeos no candidatos a la adhesión. En este terreno no se puede hablar de tipologías determinantes pero los casos de Suiza —con sus siete acuerdos sectoriales técnicos— y San Marino —con su dificultosamente ratificado acuerdo de Asociación— son los más invocados. Las áreas sectoriales cubiertas por los acuer-

dos con Suiza —ratificados en referéndum de 21 de enero del 2000— se refieren a Libre circulación de personas y derecho de residencia, investigación, contratos públicos, agricultura, transporte terrestre, transporte aéreo y reconocimiento mutuo de certificados de inspección y conformidad para garantizar la libre circulación de mercancías. Es posible, además, que Suiza entre próximamente en Schengen/Dublin siguiendo el modelo noruego y que hayan nuevos acuerdos en otras áreas concretas puesto que en julio del 2001 se han iniciado contactos negociadores en otras áreas en lo que ya se conoce como las bilaterales bis: controles aduaneros, lucha contra el fraude, productos agrícolas transformados, estadística, medio ambiente, fiscalidad del ahorro, liberalización de servicios, formación y juventud...)

- ii) las necesidades de la economía y la sociedad andorrana que si bien tiene una alta renta per capita tiene una serie de vulnerabilidades tanto derivadas de su pequeñez como de su fuerte dependencia respecto al turismo, al comercio y al sector inmobiliario y al fuerte componente extranjero en el total de su población.
- iii) el proceso de negociaciones para asumir las recomendaciones fiscales y bancarias de la OCDE (GAFI) y el Comité de Expertos anti blanqueo de dinero del Consejo de Europa así como las obligaciones que se derivarán de un eventual ingreso de Andorra a la OMC de llegar a puerto las negociaciones iniciadas y considerando que con tal ingreso Andorra debería multilateralizar al resto de miembros de la OMC algunas concesiones que hoy sólo hace en favor de sus países vecinos España y Francia o, todo lo más, en favor de los Quince.

No está por demás decir aquí que Estados Unidos, Japón, la UE y algunos otros países clave han expresado su apoyo al proceso de ingreso de Andorra en la OMC que se ha comenzado a discutir en el Grupo de Trabajo presidido por Islandia, pero son muchas las cuestiones que quedan aún por dilucidar: restricción horizontal del 33 % a la participación del capital extranjero (salvo Banca al 51 %), escasa capacidad del sistema judicial para absorber reclamaciones en materia de comercio exterior, adhesión al Acuerdo de Mercados Públicos, subvenciones a la agricultura, liberalización de las telecomunicaciones, necesidad de avanzar en materias de propiedad intelectual, incremento de la participación extranjera en

finanzas y telecomunicaciones. Mucho de lo que se tendrá que modificar en la normativa andorrana para poder seguir negociando el ingreso a la OMC está en línea con las exigencias del contenido del mercado único comunitario en línea, además, bastante parecida a los compromisos adquiridos hacia la UE por los países no-UE participantes en el EEE.

Una vía evidente de enriquecer las relaciones con la UE en el cuadro del Acuerdo de 1990 es la de extender al resto de los países miembros de la UE los dos convenios «trilaterales» suscritos con Francia y España el 4 de diciembre del 2000 en el edificio del Consejo de la UE en Bruselas y referidos, el primero, a la entrada, circulación, residencia y establecimiento de los nacionales de los tres países y, el segundo, a la circulación y residencia en Andorra de los nacionales de terceros países. En este terreno habrá que ver la reacción de Estados Unidos y otros países claves de la OMC cara a aceptar de buen grado que los tratamientos específicos de Andorra con sus dos vecinos inmediatos se hagan extensivos al resto de los países de la UE en una línea, además, que vendrá muy condicionada por las nuevas reglas de acceso al trabajo de los ciudadanos de países terceros ahora en estudio en la UE de acuerdo con los resultados de la Cumbre de Tampere de octubre de 1999 y de la evolución en el acervo del Tercer Pilar del Tratado de Maastricht.

Esta discusión sobre la extensión al nivel comunitario de los acuerdos de libre circulación de personas con España y Francia no es independiente de la circunstancia demográfica andorrana única en su género y que no es otra que la de que los andorranos y los que han adquirido la nacionalidad andorrana constituyen una minoría de 15.000 personas sobre una población total de unos 65.000 habitantes de los que 30.000 son españoles, 4.500 franceses y 7000 portugueses. Los extranjeros de origen comunitario que viven en Andorra no van a sentirse tentados a adquirir la nacionalidad andorrana y el derecho de voto mientras un acuerdo de Andorra con la UE no les permita conservar la movilidad intraeuropea que hoy tienen si mantienen la nacionalidad española, portuguesa, francesa o la de cualquier otro miembro actual de la UE.

El problema de la libre circulación de personas a nivel comunitario y no solamente en relación a Francia y a España como ahora existe es, pues, una cuestión muy ligada a los deseos del Gobierno Andorrano de conseguir que un número creciente de los residentes en su territorio accedan a la nacionalidad andorrana cuando les sean de aplicación las condiciones establecidas en la ley de nacionalidad. Enriquecer el acuerdo de 1990 re-

duciendo el inconveniente de movilidad que supone adquirir la nacionalidad andorrana corregiría un tanto este problema político de primer orden.

V. A GUIA DE CONCLUSIÓN

Descartadas las opciones jurídicas de adhesión plena a la UE y de encaje EEE, la línea de enriquecer el acuerdo de 1990 —por la línea que la UE y Andorra puedan llegar a pactar— es la que hoy se presiente como posible.

El ritmo al que ello pueda avanzar no parece enmarcado en líneas de urgencia ni precipitación por parte de la UE que solamente querría ciertos «remiendos» sobre cuestiones financieras y está además muy ocupada por otros temas de relaciones exteriores (sobre todo la ampliación). Andorra quiere —sin prisas pero sin pausas— seguir mejorando su inserción internacional y enriquecer su relación con la UE para mejorar la consistencia de su propia evolución interna de estado democrático y constitucional.

Desde un punto de vista jurídico lo más importante para Andorra del Acuerdo con la CEE fue el inicio de un proceso de reconocimiento del papel internacional del Principado como país tercero independiente de Francia y de España y sólo bajo soberanía compartida de los dos Copríncipes, pero esto ya está, hoy, plenamente logrado a través de la participación en Naciones Unidas, el Consejo de Europa, la Organización para la seguridad y la cooperación en Europa y otros organismos internacionales. Lo importante ahora ya no es —como lo fue durante la negociación del acuerdo de 1990— que una renegociación con la UE dé más cuerpo a la personalidad internacional de Andorra sino que la nueva relación permita superar los bloqueos y obsolescencias del propio acuerdo e impulsar la transformación de las estructuras socioeconómicas andorranas en la línea europea que es la única vía posible y lógica para el Principado.

Es ciertamente posible que los deseos de un mayor control de los flujos financieros internacionales, consecuencia de los macroatentados del 11 de septiembre de 2001, estimule cambios más allá de lo inicialmente previsible cuando Andorra solicitó un futuro ingreso en la OMC o cuando firmó sus acuerdos bilaterales de libre circulación y residencia con Francia y España pensando en una futura extensión al resto de la UE o, aún, cuando el Consejo Europeo de Madrid de 1995 se mostró partidario de un enriquecimiento del Acuerdo Andorra-CE de 1990.

La presidencia española del Consejo del primer semestre de 2002 es una buena oportunidad para retomar el dossier de un «renovado encaje» de Andorra en la UE.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AMBAIXADA D'ANDORRA PROP DEL BENELUX I DE L'EU: *Actes del Seminari sobre Llibre circulació de persones: perspectives internes i externes*.
- BERTHÉLEMY, Jean-Claude: *Les enjeux économiques d'une adhésion éventuelle de la Principauté d'Andorre à l'UE*, Bruselas (mimeo), 2000.
- BONET, Jordi: «El Estatuto Jurídico Internacional del Principado de Andorra en la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: el Asunto Drozd y Janousek contra Francia y España», en *Andorra en el ámbito jurídico europeo: XVI Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, Marcial Pons, 1996.
- BRICALL, Josep María (dir.): *L'economia andorrana en el canvi de segle*, Andorra, Fundació Julià Reig, 2001.
- CARBAJO, Domingo: «La fiscalidad como factor condicionante para las inversiones internacionales: el caso de Andorra», en el número especial sobre la Economía de Andorra», *Boletín Información Comercial Española*, núm. 2268, 18 febrero 1991.
- COLOM, Joan, Concepció FERRER y Carles GASÒLIBA: «El Tractat de Maastricht i la seva possible repercussió sobre el Principat d'Andorra», en *El futur de l'economia andorrana a debat* (III), Andorra, Banc Agricol i Comercial, 1993.
- ELIAS, Joan: *Andorra i l'EURO*, Andorra, Credit Andorrà, 1997.
- GRANELL, Francesc: «El ingreso de Liechtenstein al Espacio Económico Europeo», *Boletín Información Comercial Española*, núm. 2456, 22 mayo 1995.
- : «L'Acord Andorra-CE: Teoría i Practica», en *El futur de l'economia andorrana a debat*, Andorra, Banc Agricol i Comercial, 1991.
- : «La reforma interior i les ambicions internacionals d'Andorra», *Butlletí de la Cambra de Comerç, Indústria i Serveis D'Andorra*, núm. 31 (2001).
- MATEU, Meritxell y François LUCHAIRE: *La Principauté d'Andorre hier et aujourd'hui*, Paris, Economica, 1999.
- MATEU, Meritxell: «Dix ans de relations entre la Principauté d'Andorre et l'UE 1991-2001», en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, juin 2001, núm. 449.
- MINOVES, Juli: «Andorra i l'ONU», en *Andorra en el Món*, Andorra, Societat Andorrana de Ciències, 1997.
- POU, Victor: *Andorra, el GATT i la nova OMC*, Andorra, Crèdit Andorrà, 1994.
- : *Negociacions Andorra-Mercat Comú Europeu: Anàlisi i documentació sobre les relacions entre Andorra i la CEE*, Andorra, Crèdit Andorrà, 1986.
- SOLBES, Pedro: *Elements per definir un model de relació entre la Unió Europea i Europa*, Andorra, Ministeri de Relacions Exteriors, 2000.
- TORRENT, Ramón: *El sistema de relacions econòmiques internacionals d'Andorra: les relacions amb l'OMC, amb la Comunitat Europea i amb Espanya i França. Un anàlisi institucional*. Andorra, Cambra de Comerç, Indústria i Serveis, 2000.
- VIÑAS, Ramón: «El Acuerdo en forma de canje de notas entre la Comunidad Económica Europea y el Principado de Andorra», *Noticias CEE*, núm. 83, diciembre 1991.