



Andorra: microestat i les seves relacions amb Europa i els organismes internacionals

Sílvia BONET i PEROT



Les relacions internacionals emmarcades amb la participació en els organismes internacionals, la política exterior i l'exercici de la diplomàcia han estat fets tradicionalment condicionats per la mida d'un estat.

Els microestats, entre els quals trobem Andorra, s'han trobat subjectes a diverses definicions, i autors com Hey determinen que la no-existència d'una definició estricta explica la dificultat per entendre el comportament en política exterior que desenvolupen cada un d'ells.

Keohane (1988) va desenvolupar una classificació dels estats en funció de les seves relacions internacionals i va pressuposar els microestats com a "estats inefectius" en el sistema internacional, sobretot per la seva vulnerabilitat, i altres autors com Rosenau i Rothstein reforcen aquesta tesi al·legant que la seva supervivència depèn de la voluntat de les grans potències i en el fet que han de buscar suport en altres països per poder donar resposta a determinats temes.

Però tot i així existeixen diferències significatives en el comportament que desenvolupen els diferents microestats europeus en matèria de política exterior, i Rosenau des de la seva perspectiva opina que hi ha tres factors que en marquen les diferències, com són: la mida de l'estat, el nivell de desenvolupament i el sistema polític que existeixi en el moment.

Tots els autors arriben a la conclusió que els microestats obtenen millor consideració i impacte internacional actuant en grups organitzats o sempre que es trobin ajudats per un tercer país o a través de la participació en organismes internacionals, a causa que generalment els seus interessos es troben en situació diferent als de les nacions més grans, motiu pel qual les seves relacions internacionals han de desenvolupar-se de forma molt eficient per poder actuar i fer avançar temes que per ells mateixos tindrien certes dificultats.

La participació en els organismes internacionals és un mitjà adequat per poder interactuar en l'escenari internacional i arribar a tenir més influència en temes cabdals de política exterior, també és una forma d'obtenir més representació en determinats països o assolir relacions

internacionals amb representants de països de difícil accés, ja que són molt selectius a l'hora d'establir missions residencials en l'exterior.

Andorra disposa de vuit ambaixades o missions diplomàtiques permanents.

David Vital recorda que existeix una necessitat dels microestats a pertànyer a organismes internacionals i tenen l'obligació d'aprofitar les sinergies que es generen per poder establir aliances bilaterals o multilaterals, mitjà pel qual es poden assegurar certs interessos que a causa dels límits dels microestats no podrien arribar a comprometre's, sobretot pel fet que els microestats se centren en un rang de temes en política exterior certament limitat.

Contràriament, els autors també comparteixen el recel que existeix en els microestats en la participació en els organismes internacionals arribant fins i tot a una situació certament defensiva en la valoració de les oportunitats exteriors que poden oferir.

Aquesta actitud defensiva pot ser explicada per la preocupació per la vulnerabilitat i la dependència a les pressions internacionals, les preferències que poden tenir certs líders polítics, l'interès nacional, el cost i les restriccions econòmiques, les aspiracions pel desenvolupament, l'opinió pública, els canvis socials, la influència de la societat civil, i la pèrdua de sobirania (Braveboy-Wagner, 2007).

Andorra, Liechtenstein, Mònaco o San Marino són microestats històrics europeus amb entitat jurídica pròpia que els preocupa de forma important les relacions econòmiques, socials i institucionals dels seus respectius estats amb Europa, i la necessitat d'integració als organismes internacionals va lligada de forma directa amb les relacions de reciprocitat que puguin seguir mantenint, com també els obre les portes a poder establir contactes amb altres països que no formen part del seu entorn més proper.

Podem dir que els aspectes més comuns en política exterior que presenten els microestats són:

- Disminució de la participació en temes globals.
- Nombre reduït de temes de política exterior i molt relacionats amb l'entorn geogràfic proper.
- Alt nivell de diplomàcia en les seves relacions exteriors.
- Nombre important d'acords multilaterals per assegurar temes relacionats amb la seguretat, sanitat, economia o desenvolupament.
- El manteniment de posició neutral en nombrosos temes i aprofitar les oportunitats de cooperació.

Baur va destacar que no sempre durant la integració en estructures internacionals supranacionals s'ha de perdre sobirania, sinó que per als microestats participar pot arribar a suposar un impacte més gran sobre el sistema internacional que fora d'elles no podrien tenir. Andorra i la resta de microestats europeus són conscients de les seves limitacions, no tenen prou força per fer imposicions, fins i tot moltes vegades són incapaços de convèncer per defensar les seves especificitats.

La participació dels microestats dintre dels organismes internacionals els ofereix una oportunitat immillorable de posar en valor la seva capacitat d'innovació, la seva competitivitat i la seva capacitat d'adaptació als canvis, recursos molt valorats en el si del funcionament dels organismes com també en la mediació de conflictes, i dintre d'elles poden arribar a maximitzar la seva influència fins i tot arribant a liderar temes en els quals puguin aportar un valor afegit i/o neutralitat.

L'ambaixador de la República de Malta l'any 1993 va expressar que la qüestió no era la conveniència o inconveniència dels microestats d'adherir-se a un organisme internacional, si no de com relacionar-se i desenvolupar-se de forma que es pugui arribar a influir en la presa de decisions.

Pia Hanson estableix que els microestats que aprofiten les oportunitats que els ofereixen els organismes internacionals i són capaces de posar en evidència els seus valors passen de ser un estat petit a ser un estat intel·ligent, i de la seva habilitat i capacitat d'adaptació i d'identificar les oportunitats poden arribar a fer que obtinguin èxit dintre dels temes que es tractin.

Però què ofereixen els organismes internacionals als microestats europeus?

Abans de la globalització, la política exterior dels microestats se centrava en les relacions de veïnatge amb els estats propers. Andorra l'any 1993 va signar amb Espanya i França el primer tractat tripartit, el Tractat de bon veïnatge, d'amistat i col·laboració, en què, entre d'altres aspectes, s'establia el compromís de garantir la independència i la sobirania d'Andorra i es va reforçar la cooperació que havien d'oferir Espanya i França (Òscar Ribas).

Els espais de diàleg que generen els organismes internacionals s'han modificat i s'han desenvolupat, ara ja no es troben en capitals clàssiques com Madrid, París o Roma, sinó que s'han traslladat a Brussel·les quan cal negociar amb la UE, a Estrasburg quan toca negociar amb el Consell d'Europa, a Ginebra en temes relacionats amb l'OMS o Nova York quan es tracta d'afers de les Nacions Unides.

Aquests organismes han arribat a ser tan importants que diversos autors consideren que mai abans no havien tingut un rol tan fonamental en la vida internacional (Barnet/Finnemore).

Dit d'una altra manera, fan moltes més coses que simplement executar acords establerts pels seus estats membres; prenen decisions que afecten a tots i a cada un dels racons del planeta i, per tant, la vida dels seus habitants.

Resulta rellevant destacar que tenen dos grans fonts de poder: d'una banda, els materials i informacions i, de l'altra, la forma com utilitzen la seva autoritat per orientar accions i crear realitat social, donant sentit al seu fonament i transformant la informació en coneixement.

Especialment ha estat important el paper que juguen alguns organismes internacionals en la necessitat d'afrontar determinades agendes i com han afectat de forma important en les agendes dels microestats, cada cop més interrelacionades, sobre temes de pau, seguretat, desenvolupament econòmic i social i drets humans en termes de bens col·lectius globals.

La globalització a Europa i al món ha provocat un fort increment dels intercanvis internacionals de béns, serveis i capitals i ha configurat un mercat global on es pot comprar o vendre qualsevol producte fet a qualsevol lloc del món. La globalització ho afecta tot.

Els canvis tan profunds que estan succeint es relacionen amb canvis tecnològics o de les telecomunicacions, els avenços científics en el camp de les ciències de la vida, l'aparició de nous països emergents fortament competidors, els forts corrents migratoris, i tot això ens aboca necessàriament a un profund canvi social, cultural i identitari que afecta de forma important en la vida dels microestats.

En resum, estem assistint a una redistribució del potencial econòmic i a uns canvis tecnològics i demogràfics amb implicacions polítiques i socials de primer nivell, en què molts dels països

en sortiran beneficiats, però sens dubte d'altres veuran com la seva situació pot empitjorar. Tota aquesta revolució afecta de forma més significativa els microestats com Andorra en generar dificultats per imposar-se com a estat sobirà dintre d'una Europa globalitzada. Però potser la millor forma de contrarestar aquest desequilibri és a través de la presència d'Andorra i de la resta de microestats als organismes internacionals i poder presentar els diversos avantatges de què disposa, com són la capacitat de flexibilitat, la proximitat i la capacitat d'exportació de talent.

Els organismes internacionals constitueixen el marc internacional favorable que, a través del desenvolupament de regles substantives i de l'activació de mecanismes processals de garantia, el respecte dels drets humans, econòmics i socials i la seva promoció, es troben assegurats dintre d'un marc democràtic de referència (Amaya Ubeda de Torres).

Tots els microestats europeus milloren les seves relacions internacionals a través de la participació en els organismes internacionals, són espais on poden arribar a reafirmar la seva pròpia identitat i resulta el camí imprescindible per al reconeixement internacional i per fer efectiva la integració a la comunitat internacional.

Cal entendre què fan els organismes internacionals, de què s'ocupen, i els microestats han de fer una anàlisi acurada d'entendre una a una les diferents tipologies, el valor afegit que té cada una d'elles per al microestat, a quines convé estar present, què poden aportar-los en termes de coneixement, de pràctica i d'experiència i bones pràctiques, com relacionar-s'hi i quina estratègia els cal seguir per treure'n el màxim profit

Tots els microestats d'Europa pertanyen al Consell d'Europa i a l'ONU. Andorra, a més, també pertany a l'OSCE, la Unesco, l'OMS, l'UIT, l'Organització Internacional de la Francofonia o el Tribunal Penal Internacional, entre d'altres.

A Europa, la defensa dels drets humans, la democràcia i l'estat de dret prenen el seu veritable significat a través del Consell d'Europa, format per 47 països, i la integració dels diferents estats situa a qualsevol, independentment de la mida o situació, en igualtat de condicions polítiques i institucionals, i provoca que tots han d'incorporar el respecte pels drets humans en les polítiques públiques nacionals sense distincions.

A causa de la complexitat que presenta poder ser membre de la UE, molts països han considerat la seva inclusió al Consell d'Europa, d'una banda pel seu caràcter paneuropeu i de l'altra, per la importància i pluralitat dels temes que tracta. Aquesta integració és un pas inicial o almenys paral·lel per a les negociacions. A més, el fet de tenir com a observadors països tan importants com Canadà o Mèxic, pertanyer al Consell d'Europa té una dimensió mundial destacada. Per tant, ser membre actiu al Consell d'Europa és una fita clau, sobretot per als microestats, per assolir un procés de reconeixement i d'integració en la comunitat internacional.

De la seva participació, se'n deriva l'adhesió a nombrosos convenis internacionals entre els quals vull destacar la Convenció europea de drets humans, del qual és garant el Tribunal Europeu de Drets Humans; o més recents com poden ser el Conveni del Consell d'Europa per la protecció dels nens contra l'explotació i l'abús sexual (Conveni de Lanzarote) o el Conveni del Consell d'Europa sobre la prevenció i la lluita contra la violència contra les dones i la violència domèstica (Conveni d'Istanbul).

Cal destacar que pertànyer a un organisme internacional exigeix als estats (també als microestats) acreditar el manteniment del nivell de desenvolupament aconseguit en la matèria a través del dret internacional.

La ratificació dels convenis internacionals suposa establir-ne el caràcter vinculant dintre de l'ordenament jurídic nacional i que genera obligatorietat als països que el subscriuen.

Igualment, dintre de la ratificació existeix la possibilitat de reserva, que és la declaració que fa un estat mitjançant la qual vol excloure o modificar l'efecte jurídic d'algunes disposicions del tractat o convenció en la seva aplicació. És a dir, permet que s'accepti un tractat multilateral en el seu conjunt i dóna la possibilitat de no aplicar les disposicions que no vol acceptar.

És el cas de la Carta Social Europea, el tractat internacional que defensa els drets econòmics i socials de les persones des de tres perspectives generals, que són la protecció del treball, la protecció social per al conjunt de la població i la protecció particular fora de l'àmbit laboral dels països membres del Consell d'Europa.

Molts països i sobretot els microestats han ratificat la Carta Social Europea però amb moltes reserves per la dificultat d'implementar al dret nacional els preceptes que se'n deriven, i fins i tot molts d'ells encara no han ratificat el protocol adicional sobre la negociació col·lectiva.

En el cas de l'Organització Internacional de la Francofonia, Andorra va entrar a formar part com a secció associada d'aquesta organització el 2004, ha disposat de la possibilitat d'entrar en contacte amb 57 països de parla francesa que la componen i establir relacions i lligams amb tots ells, sobretot en el foment de la llengua francesa, i obre les portes a compartir experiències i coneixements per a una millor gestió i sostenibilitat dels projectes de cooperació amb estats francòfons.

A les Nacions Unides és on Andorra, i tots els microestats adquireixen un rol més important. L'ONU es regeix pel principi d'igualtat de representació, de manera que cada país té un vot, això fa que la veu d'Andorra sigui tan important com la de l'Índia o la de la Xina, fet que aporta consideració i respecte al microestat. Segons Ban Ki-moon, la importància dels microestats com Andorra en el si de l'organització rau en el fet que ajuden a equilibrar el vot dins de l'Assemblea General.

L'ONU és l'organització internacional més gran i reconeguda del món. En depenen altres organismes com són la Unesco, l'OMS, l'OMPI, la FAO, etc., i entre tots es dediquen a facilitar i fomentar la cooperació entre els seus membres.

Podem dir que, de forma general, els microestats europeus determinen clarament els espais de participació i busquen organismes internacionals que principalment se centrin en la promoció i la protecció dels drets humans, així com aspectes relacionats amb l'educació, la salut, la infància i el desenvolupament econòmic i social.

Un aspecte rellevant també és el cost econòmic que representa poder formar part dels organismes internacionals. Els microestats disposen de pressupostos limitats i han de tenir en compte les despeses derivades de les quotes, les gestions i contactes, i les despeses de representació. És per aquest motiu que cal determinar clarament, tal com ha estat expressat anteriorment, el valor afegit que aporta la seva pertinença a cada microestat.

En conclusió, el microestats, i Andorra n'és un exemple clar, disposen d'eines fonamentals a través de la seva participació en els organismes internacionals per poder augmentar-ne de

manera clara la visibilitat, com també poder tenir un rol més important i actiu en la comunitat internacional, tant per ostentar càrrecs de rellevància o al capdavant de missions electorals, com també en la mediació de conflictes, ja que el fet de ser petits evita que puguin ser percebuts com si tinguessin una doble intenció o busquessin protagonismes, sent més fiables i acceptats a escala internacional en la mediació.

També serveixen per enfortir les relacions internacionals que les diplomàcies clàssiques no poden assolir, i aconseguir establir lligams amb països que d'altra forma no seria possible.

Les noves formes de poder com la democràcia participativa o la sobirania compartida prenen rellevància en un món cada vegada més globalitzat però alhora amb més importància dels poders locals, i les petites dimensions d'Andorra la converteixen en un model idoni per dur a la pràctica nous mecanismes per permetre una democràcia més directa i poder participar en decisions que ens afecten a tots.

Sívia Bonet i Perot,
consellera general, membre de Socialdemocràcia i Progrés,
i exministra de Salut i Benestar