

AVANTATGES I INCONVENIENTS DE SER UN ESTAT PETIT

VICENÇ MATEU ZAMORA
Síndic General d'Andorra

Voldria, en primer lloc, agrair als organitzadors dels Col·loquis de Vic de permetre'm de ser aquí amb tots vostès per compartir aquesta estona; voldria molt especialment donar les gràcies al Dr. Ignasi Roviró per la seva amabilitat i diligència. Ara fa uns mesos, el Dr. Roviró em va proposar de venir de nou a Vic per tractar la qüestió de l'estat i em proposà llavors de parlar sobre els avantatges d'un estat petit. He d'admetre que li vaig dir de seguida que sí, però li vaig demanar alhora de poder recollir en la meva exposició, no només els avantatges, sinó també els inconvenients de ser un estat de dimensió reduïda, perquè també hi són.

La meva exposició d'avui serà eminentment fàctica, i presentaré alguna informació en forma de breus pinzellades sobre els petits estats en el món. Ho faré sense oblidar, però, el meu referent immediat, que és, naturalment, el Principat d'Andorra. Provaré de trametre'ls algunes reflexions a partir de la nostra experiència històrica i també quotidiana, tant a nivell col·lectiu com purament personal. Tanmateix, ocasionalment em permetré d'introduir alguna referència teòrica.

L'estat, poder i contrapoder

És gairebé un lloc comú de la filosofia el postular l'oposició entre l'Estat de natura i la vida en societat. En l'enfron-

tament, sembla que l'estat natural sigui allò que hi havia abans, allò previ, que gaudeix del benefici dels orígens. Davant d'aquest horitzó primigeni, hom erigeix la vida en societat, pensada com a artifici més o menys aconseguit. Per a uns, el fet social representa un alliberament respecte de les passions naturals; per a d'altres, apareix en llurs formes actuals com a constrenyedor de la llibertat humana i de les seves qualitats.

Doncs bé, jo voldria arrencar precisament a contrapeu. En l'oposició entre estat de natura i vida social, allò artificial en l'home no és pas la vida en societat, sempre present d'una o altra forma, sinó l'anomenat estat de natura, — telò de fons, ficció útil— enfront del qual es presenten les diferents formes de concebre la ineludible organització social. L'estat, constituït, carregat i portador de relacions de força, entès aquí d'una forma genèrica i no estrictament jurídica, és *primer* en tots els sentits de la paraula i hi és *sempre*. No es tracta de si acceptar-lo o no per convenció o pacte; mitjançant aquest, en formes ja molt subtils i elaborades, hom assaja de validar amb certes garanties de racionalitat l'ordre establert, tot buscant un cert refugi davant l'arbitrarietat amenaçadora.

La reflexió ambivalent a l'entorn de l'estat no ateny, però, únicament l'àmbit de la reflexió política. L'ambivalència en la seva percepció se situa, potser ara més que mai, en el cor de la ciutadania: l'estat és sovint el poder contra el que molts ciutadans s'afirmen en llur identitat individual i col·lectiva, i davant del qual exerceixen llur pràctica de reivindicació. Des d'aquesta perspectiva, l'estat, o les seves institucions, és percebut negativament com un poder sense límit que s'imposa a la ciutadania.

Ahora, però, i sense parar massa compte a la incongruència, els mateixos ciutadans que adés el blasraven, apellen a l'aixopluc estatal com a contrapoder. Hom apel·la a l'estat perquè ens protegeixi, hom apel·la a l'estat per fer

front a aquelles altres forces que en el món actual semblen gaudir d'una impunitat gairebé certa: els mercats financers, les grans empreses, els grans grups de comunicació, *la xarxa* o l'*imperi*, anomenant així aquell estat o estats que semblen situar-se per damunt de la resta i escapar de qualsevol control o legislació.

L'estat, que pot ser l'adversari més immediat en la dimensió local, esdevé aleshores el necessari aliat; potser la sola esperança enfront de poders desbocats de tota altra potència o dimensió. En qualsevol cas, a banda de tota consideració ètica, és un fet que l'estat, per bé i per mal, condiciona i àdhuc determina en bona mesura el que som i podem ser, i més encara quan ens situem en l'àmbit dels estats de dimensió reduïda.

Què és un petit Estat?

Si ja no és unànime la definició d'estat, més enllà de l'acceptació dels paràmetres clàssics —territori, població, govern— encara ho és menys la consideració de què és un estat petit. La mida del territori, el volum de la població o la capacitat militar o de defensa, o fins i tot la capacitat econòmica, són criteris alternatius i diversos que hom ha utilitzat per a la seva caracterització. La consideració del que és un estat petit es mou dins d'una nebulosa que els estudiosos no veuen especialment convenient d'aclarir. Tanmateix i a tall de guia, podem avançar algun dels criteris més o menys admesos.

Així, quant al territori, a voltes es considera *petit estat* un estat amb un territori que no depassi els mil quilòmetres quadrats. Si, en canvi, atenem al criteri poblacional, se sol considerar *petit* l'estat de menys de deu milions d'habitants. Dit això, a Europa, on els estats de gran dimensió són més aviat pocs, el criteri s'ajusta a una nova escala, d'ordre inferior: els petits estats europeus serien els que no arriben al milió d'habitants.

No és fàcil de parlar dels petits estats de manera conjunta car llur heterogeneïtat és molt gran. Podríem dir que el tret que mantenen en comú per sota de llur més que aparent diversitat és precisament la *mida*, i ja hem vist com fins i tot en aquest aspecte no hi ha una norma clara. Atenent únicament als criteris poblacional i territorial, tant és un petit estat Islàndia, amb uns tres-cents vint-i-cinc mil habitants i un territori molt gran, de més de cent mil quilòmetres quadrats — aproximadament una cinquena part d'Espanya— com Singapur, on viuen més de cinc milions de persones en un territori exigü que no arriba als set-cents quilòmetres quadrats.

Els petits Estats en el món

Si bé acabem de descriure com des de la perspectiva poblacional i a la reduïda escala europea se sol considerar que un petit estat és aquell que no ultrapassa el milió d'habitants, en l'àmbit mundial el criteri poblacional més acceptat atribueix el tret de petit estat a aquella realitat estatal que no supera els deu milions de persones.

A banda de tota mena d'excepcions i casos particulars, el model de referència per als petits estats és el d'estat-nació, on l'estructura jurídico-política sol representar més o menys adequadament una realitat col·lectiva amb identitat pròpia i una clara voluntat de ser, forjades a través dels segles.

Una dada rellevant i que pot sorprendre és que a escala mundial, si ens fixem en els 193 estats que pertanyen a les Nacions Unides, els petits estats són la gran majoria. En realitat, només 84 dels estats membres compten amb una població de més de deu milions. En el cas de la Unió Europea la situació encara és més accentuada: gairebé 2 de cada 3 països no arriben a aquesta xifra. Dit altrament: malgrat les aparences i el molt soroll i influència dels grans,

el món —i encara més la UE— és un món d'estats de petita escala.

Microestats / Petits Estats

És igualment destacable la singularitat històrica i sovint institucional —l'*excentricitat* en relació als cànons de la ciència política, podríem dir— que representen els estats més petits. Alguns tenen una existència anterior a l'aparició del concepte d'estat modern; d'altres disposen d'unes institucions amb aspectes prou originals i sovint únics, resultat d'una història particular. En qualsevol cas, podríem dir que una característica comuna és precisament llur diferència. A banda dels petits estats europeus, que responen a situacions històriques molt concretes, en l'esfera mundial els estats minúsculs se solen correspondre amb territoris insulars i se situen principalment al mar Carib i als oceans Índic i Pacífic.

Tornant a Europa i a la seva reduïda escala, ja hem esmentat que el concepte *petit estat* s'aplica als estats de menys d'un milió d'habitants. Els petits estat europeus són, per ordre alfabètic, Andorra, Islàndia, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Mònaco, Montenegro, San Marino, el Vaticà i Xipre. Podríem apuntar, com a nota al marge, la presència i el protagonisme dels petits estats en l'horitzó actual: l'acarnissament de la crisi va començar a Islàndia i —de moment— acaba a Xipre¹.

En aquest punt s'escauria potser de filar una mica més prim tot introduint la categoria de *microestats* per distingir aleshores entre aquests i els *petits estats*. A títol d'exemple, al continent europeu el Vaticà, Mònaco, San Marino,

1. Hi ha qui diu que Xipre, precisament per la seva mida, ha estat el laboratori social europeu on experimentar les mesures davant d'una crisi profunda, per extreure'n els coneixements necessaris en vistes a una hipotètica aplicació posterior a realitats estatals d'una altra dimensió.

Liechtenstein o Andorra serien clarament microestats, mentre que Luxemburg, Xipre, Montenegro o Islàndia serien petits estats. Malta ocuparia una posició intermèdia.

Deixant de banda l'estat del Vaticà, els altres nou petits estats europeus estan en contacte per intercanviar opinions, informacions i experiències que els puguin ser d'utilitat mútua. Fins i tot se celebren uns *Jocs dels Petits Estats* que permeten a aquests països de població escassa de competir amb més igualtat i possibilitat d'èxit. En un altre ordre de coses, San Marino, Mònaco i Andorra comparteixen mitjans i coneixement de cara a un possible apropament comú a la Unió Europea. Els petits països també acostumen a cooperar en els organismes internacionals dels que formen part, podent així afrontar projectes en comú d'una certa entitat, tal com succeeix per exemple a la UNESCO. Val a dir també que anualment se celebra una trobada de presidents de parlament dels petits estats amb l'objectiu de compartir inquietuds i coneixements d'interès recíproc. L'any 2013 l'encontre va tenir lloc a Reykjavík; el 2014 la trobada se celebrarà a Andorra.

Per concloure, potser no és sobrer destacar que si bé un estat petit constitueix la representació jurídica d'una nació, el concepte que potser més s'ajusta a la realitat del microestat no és precisament el d'estat-nació sinó més aviat el de ciutat-estat, realitat política ben antiga i amb una important presència tot al llarg de la història, sobretot abans de l'adveniment dels grans estats nacions. Molt del que direm a partir d'ara es pot atribuir de manera més convenient i ajustada a la realitat dels microestats.

La mida de l'estat

És clar que la mida d'un estat respon a determinants geogràfics i històrics. Tanmateix, cal reconèixer a l'ensem una tendència gairebé *natural* a l'expansió territorial dels estats

(sempre que les condicions geogràfiques ho permetin). L'avidesa humana, la voluntat de poder, el *conatus* spinozià, traslladats a la natura de la col·lectivitat i concretats en raons de tota mena, semblen haver guiat majoritàriament la voluntat dels pobles al llarg dels segles. Hi havia raons objectives de tota evidència: una major dimensió augmentava la fortalesa, la independència i la riquesa del grup, i constituïa una via principal per combatre'n la vulnerabilitat.

Davant d'aquest model expansionista, és bo recordar breument el model alternatiu que representa la *polis* grega, i especialment la teorització que de la mateixa en fa Aristòtil. En l'horitzó de l'antiguitat grega la idea de mesura era fonamental —*de res, massa*— i romanía associada a la mateixa noció d'humanitat. Cal tenir present com l'Estagirita, preceptor amb èxit incert d'Alexandre el Gran, aconsellava a aquest de tractar els grecs com a grecs i els bàrbars com a bàrbars. És a dir, els grecs com a homes lliures i iguals en virtut del règim democràtic de les *polis* i aquells que no saben parlar (grec) i que amb prou feines fan *bar-bar*, com a súbdits que són de l'únic home lliure entre ells, el seu rei o sobirà. És notori que Alexandre, macedoni a l'igual que el seu preceptor, i per tant mig bàrbar, no li féu gaire cas i emprengué una política de barreja de pobles, cultures i costums que propicià l'expansió de l'hel·lenisme.

Per Aristòtil la democràcia de veritat és cosa de la *polis*, de la ciutat-estat, i s'ajusta únicament a la mesura que permet que en un mateix territori tothom es conegui, que es pugui sentir la veu de tothom a l'assemblea i que es pugui anar i tornar des de casa a la capital en una sola jornada. Si la dimensió de l'estat no possibilita aquests requisits fonamentals, aleshores hauríem de parlar d'un altre règim polític, però en qualsevol cas, no de *democràcia*.

Deixant de banda l'antiguitat clàssica, en els temps moderns la percepció positiva de la dimensió reduïda compta amb una fita important, el conegut *Small is Beautiful*, de

l'economista austríac E. F. Schumacher, publicat el 1973. La bibliografia subsegüent relativa a la mida òptima d'una nació ha estat nombrosa i diversa, però segurament no és aquest el moment de fer-hi al·lusió. Tanmateix, sí que voldria esmentar, en relació a la qüestió que ens ocupa, la posició de Franco Farinelli, no tan centrada en la mida sinó en les característiques òptimes d'una realitat estatal. En una anàlisi actualitzada del que és un estat, l'estudiós italià destaca com a característiques essencials necessàries per a la supervivència i durabilitat del mateix: a/ el fet de disposar d'un territori continu; b/ la seva homogeneïtat cultural —entesa com el disposar d'uns mateixos símbols, d'una visió compartida d'un mateix, d'un mateix relat d'autoconeixement—, i c/ la seva isotropia, entenent aquesta propietat com el fet que tota l'energia que l'estat vehicula ha d'emanar i confluïr en i des d'un únic punt². He volgut fer esment d'aquesta aproximació contemporània a la caracterització de l'estat perquè pot aportar un punt de vista original i una mica diferent al de l'encaix entre Catalunya i Espanya, tant pel que fa a la segona però sobretot per l'incompliment de la tercera condició —la isotropia— quant a la relació de competència i rivalitat insuperables entre Barcelona i Madrid com a centres d'*energia* i poder.

Avantatges i inconvenients de ser un Estat petit: mirant endins

Ésser un estat petit presenta alhora avantatges i inconvenients. L'escala de l'estat condiona la dinàmica que s'estableix tant dins de la mateixa organització social com en relació amb els altres estats i l'entorn internacional. És per això que distingirem, a l'hora de presentar els avantatges i els inconvenients d'un petit estat, entre la vessant interna i la projecció exterior.

2. «La Contra», *La Vanguardia*, 06-11-2012 .

Avantatges. Si ens centrem en el que passa a l'interior –mirant endins– els avantatges més notoris dels estats de mida reduïda tenen a veure de forma genèrica amb la consecució més o menys aprofundida de l'ideal democràtic. Entenem que la democràcia no és tan sols un sistema de regles formals, sinó que és un ideal, un horitzó al qual apuntar però tanmateix difícil d'assolir, car aquest es desplaça contínuament i és bo que així sigui.

Mentre que en realitats estatals de gran dimensió el ciutadà té molts cops la sensació de ser únicament un nombre, algú a qui s'afalaga durant uns dies quan se'l crida a votar, cada quatre anys, i després se l'oblida, en els petits estats la condició de ciutadà adquireix tota una altra dimensió. Si atenem a la celebració electoral, és de tota evidència que el pes relatiu del seu vot és molt més gran, i aquest extrem determina la situació. El ciutadà s'adona que el seu vot té valor concret, i això fa que la participació cívica a les eleccions sigui molt elevada. La participació, però, no es limita solament a les conteses electorals; la dimensió reduïda del marc comunitari afavoreix que la capacitat d'incidència real d'uns ciutadans motivats per un problema en concret sigui molt més efectiva, car pot conduir a l'exposició d'un determinat plantejament, a un debat públic i possiblement, si acaba comptant amb el suport necessari, a una modificació d'aquella qüestió que no els satisfà adequadament. El ciutadà percep que la seva opinió compta. Això comporta que la mobilització social sigui també més eficient i hi hagi una major implicació social.

En un entorn de proximitat, el contacte entre *polítics* i ciutadans és també molt gran, fins al punt que és difícil d'establir una distinció dicotòmica entre la ciutadania i una *classe política* autònoma i separada de la resta. En l'àmbit d'estats molt petits és fàcil de concebre que els polítics són sovint uns ciutadans que fan política a temps parcial i ho compaginen amb les seves tasques privades. El diàleg, l'inter-

canvi d'opinions, la interpel·lació, estan, en aquest sentit, més que assegurats. La proximitat opera també en direcció inversa: per causa de la proximitat, el *polític* sent de forma més clara la seva representativitat i el seu compromís respecte a la població.

Malgrat la dimensió reduïda dels petits estats, aquests es regeixen igualment per les normes de la democràcia representativa. Val a dir que els mecanismes de democràcia directa hi són més presents, però sense substituir el fet que el poble esculli els seus representants. És palès que en un moment de pèrdua de confiança en els representants polítics, la reivindicació de la democràcia directa és més viva que mai, acompanyada avui dels avenços tecnològics que podrien fer-la possible.

Referíem anteriorment com per Aristòtil hi ha democràcia real quan tothom pot fer sentir la seva veu a l'assemblea. Avui el progrés tècnic gairebé ofereix ja aquesta possibilitat si concebem una gran assemblea virtual. Tanmateix, i ni que sigui de passada, perquè no és el tema d'aquestes paraules, voldria remarcar el valor de la democràcia representativa (i en general, de la mediació ben entesa; de la inestimable i insubstituïble tasca dels mestres, per exemple). La democràcia directa precisa d'un ciutadà idealment educat, amb temps i voluntat d'ocupar-se mínimament de la cosa pública. Altrament, la reivindicació de la immediatesa, de la naturalitat mal entesa, de l'espontaneïtat, poden portar fàcilment a la irracionalitat, al populisme i a la manipulació.

I malgrat això, val a dir que en la confrontació entre una democràcia representativa molt criticada i l'anhelada democràcia directa, els petits estats són, paradoxalment, els espais on millor funciona la democràcia representativa i on alhora és més fàcil d'implementar un cert nombre de mecanismes de democràcia directa.

Un altre avantatge de la reduïda dimensió és la possibilitat amb què compta tot ciutadà d'accedir a les més altes i

diverses magistratures o, en qualsevol cas, la possibilitat que té de fer-ho amb una major facilitat. A l'ensem, però, aquest extrem porta aparellada una gran responsabilitat i pot esdevenir clarament un inconvenient si no s'aconsegueix d'estar a l'altura de la situació. Cap de govern, ministres, parlamentaris, jutges, alcaldes, ambaixadors, etc. han d'ésser proveïts dins d'un àmbit força limitat. En aquest aspecte pren ple sentit en la realitat dels microestats la dita que afirma que *la funció fa l'òrgan*, és a dir, que *en actuar com si*, finalment hom aprèn forçosament a actuar com a parlamentari, jutge, ministre o cap de govern. Cal notar també que pel fet d'haver de cobrir una mateixa persona càrrecs i magistratures diverses al llarg de la vida, la seva perspectiva dels problemes sol esdevenir més general. Se sent a dir sovint que els millors funcionaris europeus acostumen a ser els provinents de Luxemburg: per la petitesa del país, aquests no són súper especialistes de cap matèria en concret; excel·leixen per contra per la seva visió de conjunt de les qüestions plantejades.

Cal remarcar com, a l'hora d'endegar diferents programes o reformes, la mida reduïda d'un estat permet la flexibilitat de les mateixes i també la capacitat de reacció i d'ajustament davant de possibles errors o excessos. L'esforç i el temps necessaris per dur a terme o per corregir una determinada acció és, de ben segur, molt menor. És per tot això que a voltes s'ha qualificat els petits estats o se'ls ha volgut representar com a veritables laboratoris d'idees o de polítiques; llocs on, a diferència d'altres realitats estatals, és gairebé possible l'experimentació en ciències socials.

Inconvenients. El primer dels inconvenients que afecta i condiciona el dia a dia i les grans xifres d'un estat relativament petit és la necessitat d'afrontar els costos inherents a l'estatalitat; dit altrament, les despeses fixes que tot estat, pel sol fet de ser-ho, ha de subvenir. Evidentment, sempre

es pot fer de més i de menys; no hi ha un únic model relatiu al pes de l'estructura estatal. Tanmateix, és clar que la minsa dimensió obliga a haver de suportar un cost relatiu de l'estatalitat superior al d'estructures majors on la despesa estatal *per capita* queda més esmorteïda.

En l'anàlisi dels trets característics d'un estat petit, si atenem al funcionament intern, trobem de nou alguns aspectes ja contemplats altrament com a avantatges, però que des d'una perspectiva inversa poden aparèixer com a inconvenients.

D'entrada, cal tenir en compte l'evident limitació quant als recursos humans dels que es pot disposar, que si bé hem vist que ofereix als ciutadans oportunitats extraordinàries, comporta de la mateixa manera l'amenaça de la menor tria i, per tant, de la menor capacitat, associada a una major responsabilitat social de cada individu. I si obrim l'horitzó i contemplem la disponibilitat limitada de recursos humans des del punt de vista de la col·lectivitat, la transcendència i el pes de la responsabilitat individual es pot fàcilment traslladar a l'àmbit de la responsabilitat generacional.

És clar que qualsevol país és un projecte, un projecte que per tirar endavant necessita de ciutadans compromesos. En un estat de dimensió reduïda i de població limitada, si una generació en concret no està degudament compromesa i a l'altura, el futur del país pot veure's seriosament amenaçat.

Un estat petit és naturalment més fràgil. Els casos ja esmentats d'Islàndia o Xipre en són un bon exemple. Referim anteriorment com la petitesa de l'estat accelera la capacitat de reacció. És clar que això en constitueix un avantatge, però també pot resultar-ne un important inconvenient. Un petit estat ha de vigilar més que altres realitats estatals de dimensió superior en relació al control i la vigilància de les grans magnituds econòmiques. Malgrat que els seus números puguin semblar comparativament millors, cal tenir en

compte a l'ensem que la seva capacitat d'empitjorament (o de millora) acostuma a ser molt més ràpida, cosa que obliga a restar més atent. En aquest sentit, la prudència associada a la fragilitat pot portar naturalment al conservadorisme. Cal potser conduir-se amb una prudència superior a la que hom mantindria en altres realitats. I això no és fàcil, car en un estat de dimensió reduïda l'amenaça del clientelisme, afavorida per una evident relació de gran proximitat, pot constituir una temptació continuada davant la qual cal estar permanentment alerta. Si hom es deixa davallar per aquest pendent, la possibilitat de fer marxa enrere, degut a la mateixa mida de l'estat i del cos electoral, pot resultar extremadament difícil.

El mateix s'esdevé quant a la justícia. En comunitats petites, tothom es coneix i això fa que *la justícia cega* pugui tenir certes dificultats afegides per esdevenir una realitat. Per tal de resoldre aquest extrem, en el cas d'Andorra s'ha optat perquè una part dels jutges i magistrats no siguin del país i assegurar-ne així millor la independència. Cal esmentar igualment que, pel que fa als membres de l'òrgan de govern de la justícia, el poder polític només nomena dos dels cinc membres, un tercer és nomenat pels mateixos jutges i magistrats i els altres dos pels copríneps. En el cas del tribunal constitucional, el parlament, amb la necessitat d'una majoria altament qualificada, en nomena dos i els altres dos són nomenats pels copríneps.

Un altre problema que s'accentua amb la talla reduïda de l'estat és el de les incompatibilitats. En el cas andorrà no es permet l'acumulació de càrrecs públics i les funcions principals no poden exercir-se més de dos mandats consecutius. També hi ha un règim d'incompatibilitats entre l'exercici dels càrrecs polítics i els interessos i les feines en el sector privat. Tanmateix, en entorns de molta proximitat, la regulació no sempre és fàcil.

Avantatges i inconvenients de ser un Estat petit: mirant enfora

En la inserció en la comunitat internacional i la relació amb els altres estats, és a dir, en les relacions multilateral i bilateral, el fet de ser un país de talla reduïda comporta també una manera diferent de procedir i en condiciona uns certs avantatges però també alguns inconvenients. En un món globalitzat, les trobades internacionals i els intercanvis són cada cop més nombrosos i continuats. La multiplicació d'organismes internacionals que alhora arriben a trepitjar-se els àmbits respectius d'activitat és també un fet. La dimensió estatal d'una comunitat comporta unes obligacions de participació que no poden ser menystingudes ni deixades de banda. Cal, això sí, un cop satisfets els mínims inexorables, decidir amb el cap fred en relació a la presència d'organismes internacionals que sovint, passat un període inicial d'idealisme, esdevenen pesades maquinàries burocràtiques amb tendència a oblidar parcialment la seva vocació originària per tendir a perpetuar-se mentre efectuen amb major o menor encert i eficàcia la seva comesa inicial.

Quant a la protecció consular dels ciutadans o dels interessos nacionals, és evident que un estat petit haurà de decidir de quina manera, potser diferent a la de les grans nacions, pot assegurar-ne la protecció. Per raons òbvies, un petit estat difícilment podrà suportar una xarxa molt extensa d'ambaixades. Caldrà decidir on, a l'exterior, es pot tenir representació pròpia i on, en canvi, cal optar per arribar a acords amb altres països que permetin assolir aquesta finalitat. A títol d'exemple, direm que Andorra té ambaixades o representacions permanents amb ambaixador resident a París –França i UNESCO–, a Madrid, a Brussel·les prop de la UE, a Estrasburg prop del Consell d'Europa i a Nova York prop de les Nacions Unides. També hi ha una delegació a Lisboa, a Ginebra (UN), i a Viena (OSCE). Des d'aquestes

representacions o directament des d'Andorra, es cobreixen igualment altres països i organismes.

Avantatges. Entre els avantatges, no tant en aquest cas de ser un estat petit sinó del fet que una comunitat petita sigui un estat, s'hi compta la presència internacional en pla d'igualtat amb entitats de tota una altra dimensió. Es pot dir, en aquest sentit, que la població nacional hi és sobre representada en comparació a la d'altres territoris. Una realitat petita adquireix d'aquesta manera un caràcter propi i diferenciat, sobretot en l'àmbit de les organitzacions internacionals multilaterals, on el vot d'un estat val el mateix que el de qualsevol altre (amb algunes conegudes excepcions en determinats organismes).

Segons el president islandès, Olafur Ragnar Grimsson, un altre dels avantatges que un estat de dimensió limitada pot tenir a nivell internacional radica en la seva solvència i credibilitat a l'hora de fer propostes. A diferència de les grans potències, un petit estat no és percebut com una possible amenaça quan fa propostes en l'esfera internacional. En el moment d'indicar una solució, la seva oferta possiblement no sigui entesa com una operació de *venda encoberta* d'algun altre interès com pot succeir si aquesta mateixa possibilitat ve d'un gran estat amb vocació de lideratge mundial. Tampoc altera l'equilibri de poder entre els grans. I finalment, si la iniciativa no tira endavant o bé fracassa, el cost davant la població local és menor en comparació amb el risc que assumeix el líder d'una gran potència. Els estats petits no fan por de cap mena i això, a l'hora de fer-se escoltar, és en si mateix un gran avantatge.

Com és obvi, i l'experiència personal com a ambaixador així m'ho confirma, en l'àmbit bilateral la igualtat entre països és —diguem-ho diplomàticament— molt relativa. La relació entre estats a nivell internacional es mou netament per interessos. Un país petit que no tingui un interès particu-

lar no serà especialment considerat més que per aquells altres estats que en necessitin quelcom. Altra cosa és l'àmbit multilateral on, tal com hem dit anteriorment, amb independència de la dimensió del país, cada estat compta amb un vot que l'iguala amb qualsevol altre. Malgrat això, no cal oblidar els aspectes fàctics associats a la potència dels grans que es tradueixen inexorablement en molts més mitjans materials i capacitat d'influència i persuasió per tal d'assolir el posicionament i els objectius proposats.

Inconvenients. El gran inconvenient dels estats de dimensió reduïda ha estat tradicionalment llur vulnerabilitat. La vulnerabilitat pot ser tant política, en àmbits tan sensibles com el de la pròpia seguretat nacional, com econòmica, car no és evident que un estat petit pugui afrontar amb la força necessària els importants reptes econòmics i financers del món actual. En qualsevol cas, per tal de conjurar aquests extrems, els estats busquen protecció i suport en la constitució d'aliances amb altres estats—la unió fa la força—³ o en la incorporació a realitats supranacionals que els puguin aixoplugar convenientment (a tall d'exemple, val a dir que Montenegro compta entre les seves prioritats immediates tant l'entrada a l'OTAN com a la UE).

En un altre ordre de coses, molt més bàsic però que no cal tampoc negligir, hom troba la dificultat —gairebé d'intendència— que els estats de dimensió limitada poden tenir a l'hora de seguir els esdeveniments de la política exterior arreu del món, que sovint demanen un posicionament clar en els organismes internacionals. Igualment, pot presentar una certa dificultat el seguiment dels múltiples i creixents compromisos de l'agenda política internacional i la incorporació a la legislació interna del país del conjunt d'acords i normes

3. *Virtus Unita Fortior* és el lema present en l'escut del Principat d'Andorra.

que, en un entorn de burocràcia creixent, pretenen regular i ajudar a la millor regulació d'un món cada cop més complex i interconnectat⁴.

Especificitat

El debat sobre l'*especificitat* ha estat recurrent al Principat d'Andorra al llarg dels darrers anys. En concret, aquest tema es planteja a l'entorn de si hi hauria o no hi hauria d'haver algunes característiques particulars de l'estat andorrà —i per extensió, potser també de la resta de microestats— que haurien de ser respectades i defensades més enllà dels estàndards d'homologació política, econòmica i social de qualsevol realitat estatal moderna. D'això, els partidaris en diuen *preservar l'especificitat*. Els contraris en tenen prou amb afirmar que sota aquest eufemisme es pretén emmascarar el manteniment de certs privilegis o bé es limiten a negar ras i curt l'existència d'aquestes *especificitats*.

Sense que sigui potser aquest el lloc d'endinsar-nos en la qüestió, sí que apareix com a primera evidència que l'especificitat innegable i indiscutible dels estats de talla molt reduïda és precisament aquesta, la seva mida; que no és en si mateixa ni bona ni dolenta, però que tanmateix ho condiciona tot.

Bé es podria dir que la diferent mesura d'un estat aconsella una determinada manera de funcionar. I que en aquest context, el pitjor que pot esdevenir és la temptació de caure en un fàcil mimetisme. En un mimetisme dels petits estats

4. Pel fet de formar part de la UE, Xipre compta amb més de seixanta persones en la seva representació permanent prop de la Unió Europea. Al ministeri hi treballen més de dues-centes persones. El ministeri d'afers exteriors d'Andorra disposa, en total, d'uns efectius d'unes quaranta persones entre personal d'ambaixades i del ministeri.

respecte al mode d'assegurar les mateixes prestacions i de resoldre els problemes bàsics d'organització social de manera idèntica a com ho fan els països grans. El pitjor és ser petit i voler actuar per sobre de les nostres possibilitats; el perill rau en el fet de ser petit i voler actuar com un gran. És clar que els ciutadans dels estats petits tenen els mateixos drets, deures i llibertats que els ciutadans de les grans nacions. Dit això, potser la via per assegurar-los no cal que sigui necessàriament la mateixa; potser l'*especificitat* dels petits estats porta a un camí diferent que en permeti la seva garantia. En aquest sentit, els petits estats han de fer prova d'una certa imaginació per escapolir-se de la temptació d'incorporar les solucions provades a estats d'una altra dimensió, però que a aquesta altra escala esdevenen massa oneroses en recursos estructurals i personals i, en conseqüència, insostenibles.

En un altre ordre de coses, és de destacar com a *especificitat* pròpia dels petits estats directament vinculada a la seva grandària, la renúncia a l'amenaça o l'ús de la força per tal de fer valdre la seva posició o els seus interessos. És sabut que Maquiavel mantenia que el Príncep podia emprar tres armes principals per tal d'assolir els seus objectius: la raó, l'astúcia i la força. No és menys evident que, en el cas dels estats de dimensió reduïda, l'exhibició de múscul de tota mena —econòmic, polític, militar— és pràcticament impossible. Descartada la força, sigui aquesta suggerida⁵ o realment efectiva, els petits estats han hagut de mostrar-se al llarg de la història prudentment raonables en les seves aspiracions i demandes i astutament diplomàtics en el seu procedir.

En el cas d'Andorra, a banda de la pobresa i l'aïllament, factors claus de la seva supervivència, la raonabilitat i l'astúcia han trobat la seva concreció en la neutralitat —en llatí,

5. En aquest sentit, els petits estats es veuen impeditos d'emprar les sàvies recomanacions de SUN TZU a *L'art de la guerra*.

ni l'un, ni l'altre— i en l'imprescindible equilibri entre dos estats veïns molt poderosos. També en el tancament del país sobre si mateix, en la discreció i en la voluntat de no cridar l'atenció. Així ho recomana el *Manual Digest*, escrit a demanda del Consell General per Antoni Fiter i Rossell el 1748, autèntica *bíblia* de la política andorrana. I val a dir que aquests trets han amarat la manera de fer andorrana. Josep Pla, a *De l'Empordanet a Andorra*, descriu sintèticament, amb profunditat i especial lucidesa, les línies mestres de la política del Principat. En concret, l'autor del *Quadern gris* considera que «l'empirisme sistemàtic, la supeditació a cada moment, de les il·lusions, les doctrines i el sentimentalisme als interessos concrets de la independència del país constitueixen un fenomen polític extraordinari, una escola de primera categoria». Poques vegades amb tan poques paraules s'haurà dit tant.

El caràcter andorrà és igualment retratat amb encert i penetració psicològica. Diu Pla: «l'andorrà [...] és home caut, de gran ponderació, valent sense ésser temerari, silenciós, acostumat a tenir l'enemic a quatre passes. Això li dóna molt de seny i una extrema discreció. La seva característica política és la vella i sinuosa diplomàcia del pagès català de muntanya, més taujà que el del pla, aguditzada pel joc tripartit franco-eclesiàstic-andorrà que ha hagut de desenrotllar durant segles i que ha practicat amb rusticitat però amb una finesa excepcional. [...] L'andorrà és un tipus d'un gran interès. És un diplomàtic rústic natiu, de primera categoria».⁶

Més enllà d'una manera de ser *nacional* (o en part pirinenca), el fet de no pertànyer a una de les grans nacions del món, el fet de no formar part de les nacions que han fet la gran història, ajuda a estalviar als ciutadans d'estats de dimensió limitada la prepotència o l'arrogància que hom troba

6. Josep PLA, *De l'Empordanet a Andorra*, Barcelona: Selecta, 1959.

a voltes en els ciutadans de les anomenades nacions primeres. Ésser ciutadà d'un estat petit convida sovint a un tarannà personal de major modèstia i humilitat, de capacitat de diàleg i de voluntat de conciliació. Descartada la força per raons evidents, els estats de dimensió reduïda només poden recórrer a la raó i l'astúcia per si mateixos per tal d'assegurar llur supervivència. Això no vol dir pas que no es contempli la importància del recurs a la força; és per això que aquests estats busquen en les aliances internacionals o en la pertinença a grans blocs defensius l'aixopluc que per si mateixos no poden proveir-se.

De fet, l'existència de grans marcs supranacionals probablement hagi variat definitivament l'aspiració —gairebé forçada— a haver d'assolir una certa dimensió per tal que un país petit pogués compensar amb garanties la seva vulnerabilitat. Avui potser ja no és tan necessari com abans de ser gran, sempre i quan hom formi part d'un entramat de nacions compromeses entre si. Més encara, resol el tema de la seguretat nacional, sembla notar-se una certa correlació inversa entre el desenvolupament d'un país i la seva talla. És clar que ser un petit país no és garantia de progrés i benestar; tanmateix, és igualment cert que hom troba en els primers llocs de les classificacions dels estats més desenvolupats un bon nombre de països petits. Possiblement avui en dia un país pot ser gran altrament que per la seva mida.

En definitiva, podem dir que els estats petits han de fiar la seva defensa, la seva estima i la seva projecció en el que el polític Joseph Nye va caracteritzar com a *poder tou*, (*Soft Power*), concepte oposat al *poder dur* que es materialitza en l'exhibició més o menys directa de la força bruta. En qualsevol cas i potser sense saber-ho, amb anterioritat a la gènesi del concepte, els estats de dimensió reduïda han hagut d'ajustar-se històricament al millor ús d'aquesta estratègia de simpatia, de relacions públiques i de mirar de caure bé.

Viabilitat, sostenibilitat, sobirania

Andorra, en la seva forma actual, és un copríncipat des del 1278. Té una llarga història, més de set cops centenària. Andorra és doncs un país vell. Tanmateix, el Principat va aprovar la seva constitució moderna el 1993, tan sols fa vint anys. La constitució esvaní llavors els dubtes existents sobre l'estatut d'una realitat territorial i poblacional difícilment classificable, anterior en el temps al concepte d'estat modern. Karl Zemanek, mig seriosament, mig en broma, s'atreví llavors a qualificar Andorra d'OJNI (Objecte Jurídic No Identificat). La constitució del 93 possibilita el reconeixement internacional d'Andorra com a estat⁷. D'aquest fet se'n deduí el desplegament d'una sèrie d'estructures estatals fins aleshores absents. En aquests darrers anys, el Principat ha endegat importants esforços per implementar-les. Andorra és, doncs, també un país jove.

Alguns dels redactors de la constitució del 1993 escometeren aquell treball com una incerta aposta, com una incògnita que només es resoldria en un futur a venir. Seria efectivament viable el nou estat andorrà? Tindrien els andorrans la prudència necessària per assegurar el funcionament sostenible d'aquella comunitat? Perquè la viabilitat del microestat andorrà depèn de la seva sostenibilitat. Si la resposta fos negativa, Andorra veuria inexorablement compromesa la seva sobirania. Sense possibilitat d'un rescat per instàncies europees o potser amb un oferiment d'ajuda per algun dels seus potents veïns que ben bé podria assimilar-se a l'abraçada de l'ós. És clar que la partida no està encara acabada, i per molts anys.

Possiblement allò que val per a Andorra valgui igualment per a d'altres realitats estatals. Potser la inserció dels microestats en un món globalitzat i dominat per grans potèn-

7. Andorra ingressà a les Nacions Unides el 1993 i al Consell d'Europa el 1994.

cies o grans estructures supranacionals constitueixi en els anys a venir un important repte. En un entorn que tendeix vers la implementació de magnes realitats i de grans aliances, el futur dels petits estats esdevé un important desafiament i alhora una gran esperança. No sabem si en un futur a venir els petits estats hi seran com a norma o com a excepció. Seria possible un món de petits estats?



Pompeu Casanovas