

# L'Europa donada per descomptada: Per una avaluació de la UE més centrada en els quès que en els coms



Yvan Lara i Sànchez

Quan mirem d'avaluar com funciona Europa, hi ha moltes coses positives que donem per descomptades. Això és força habitual quan analitzem polítiques públiques: totes aquelles coses que ja tenim, que funcionen relativament bé i sense les quals la nostra vida seria molt pitjor (els carrers, la xarxa d'aigua potable, les escoles, la cobertura sanitària, els hospitals...) no ho valorem massa perquè ja ho tenim, perquè ja hi comptem. Així, tendim a fixar-nos en allò que encara no hem resolt, en allò que està pendent de ser resolt però no valorem. En canvi, tot allò que ja ha estat resolt —i que de fet és la base del nostre benestar—: simplement ho donem per fet, ens sembla tan evident i natural tenir-ho que ho donem per descomptat. I això que ens passa amb tot el que es decideix a prop nostre, ens passa també —i ens passa molt— amb tot allò que ve d'Europa.

I d'això és del que parlarem al llarg de les properes línies, de la confluència entre Europa —i la UE en particular— i la nostra tendència a donar certes coses per descomptades, una mirada que aplicarem tant a la idea d'Europa en general com a les relacions d'Andorra amb la UE i que ens pot ajudar a encarar amb una perspectiva més àmplia el debat necessari sobre la conveniència d'apropar-nos o no (i quant) a Europa.

Abans d'arribar a aquest punt, però, haurem de tirar algunes passes enrere perquè si parlem de donar coses per descomptades quan no són tan evidents com semblen, una primera cosa que donem per feta i que rarament qüestionem tot i ser plenament qüestionable és la mateixa existència d'Europa.

Què és Europa? Si ens preguntem què és Europa, segurament la resposta més habitual i esperada és que es tracta d'un continent. El continent europeu. Ho diem constantment, ho ensenyem a les escoles, ens hi referim així als mitjans de comunicació... Ho tenim com un saber adquirit. Però si agafem les definicions de *continent* que corren pels diccionaris i us demanéssim que ens mostreu continents en el mapa d'aquí sota, segurament no trobaríem cap continent a aquesta banda del món, segurament ens costaria molt veure per què a aquesta part en concret del món li diem *continent*.

De fet, si ens ho mirem amb les ulleres de la geografia física, Europa no és més que una península (formada d'altres penínsules, això sí; res, però, que no passi en d'altres casos). Una



bona mostra que la continentalitat d'Europa és com a mínim qüestionable és que durant molts anys el debat sobre els límits orientals del pretès continent no va quedar tancat i ens fèiem mal cada cop que algú ens demanava si el cim més alt d'Europa era el Montblanc o l'Elbrus, si Istanbul era una ciutat entre dos continents o no... Ara fa dies que la resposta és més estable: de l'Atlàntic fins als Urals i al mar Negre. Però que donem més sovint aquesta resposta no fa que la resposta en sí tingui gaire sentit des d'un punt de pista de la geografia física. Perquè si la península europea és un continent, perquè no ho és la península aràbiga o el que coneixem com a Orient Mitjà? Perquè parlem de subcontinent indi i no de continent al tros de península que aglutina l'Índia, el Pakistan, Bangla Desh i que també podria donar cabuda a Sri Lanka? I el sud-est asiàtic, per què no és un continent? I l'extrem oriental de l'Àsia, amb les dues Corees, el Japó i els territoris més a l'est de la Xina i de Rússia? Si la cosa va de sobresortir de la massa de terra principal del continent euroasiàtic, l'Orient Mitjà i l'Extrem Orient no tenen res a envejar a la prominència de la península europea, l'Índia ho fa d'una manera més elegant i més marcada i el sud-est asiàtic se'n desmarca de manera molt més exagerada, però res: ells no són un continent i nosaltres sí.

Descartats els mapes, un segon intent per defensar que parlar d'Europa com a unitat té un sentit és el recurs a la història compartida i a la cultura, a aquella afirmació que defensa que Europa té una realitat històrica i cultural tan diferent de l'asiàtica que justifica que siguem considerats com un continent diferent. Aquí, però, de nou, la perspectiva comparada desmunta força aquest nou intent de justificació. No només perquè parlar de "realitat cultural asiàtica" no tingui cap mena de sentit, sinó perquè les diferències entre els habitants de la península europea i de la resta d'Àsia no són més importants que les existents entre d'altres

parts de l'Àsia i, fins no fa massa, entre diferents parts d'Europa. Estem segurs, per exemple, que els inuit i els eslaus dels Balcans tenien gaire a veure fa 400 anys? I els sirians i els nepalesos actuals comparteixen cultures més similars entre sí que amb els grecs? I els habitants de Sibèria i del sud-est asiàtic formen part d'una mateixa cultura asiàtica? I mirant-ho des d'una altra banda, els pobles d'una banda i de l'altra del Mediterrani no comparteixen prou realitat com per considerar que formen part d'una mateixa realitat?

De fet, si parlem de diferents maneres de fer, l'Europa de la segona meitat del xx és segurament un dels llocs del món on més s'han donat l'esquena dues maneres absolutament antagonistes de veure el món i d'organitzar la vida en comú. I tanmateix, parlàvem de continent europeu.

Per tant, neguem la major: Europa no és un continent. Ni s'observa en un mapa, ni havíem estat tan semblants entre nosaltres ni tan diferents, com a bloc, de la resta. Si parlem d'Europa com a unitat diferenciada i amb rang de continent —del vell continent, de fet, del bo, de l'original—, ha estat fins ara perquè érem els guanyadors de la història, perquè érem els que envaiem als altres, els que els colonitzàvem i escrivíem la història. No és que la nostra cultura sigui gaire diferent, és que ens creïem que teníem la cultura bona. Aquesta és la diferència; no era de contingut, era de grau; no era diferència, era desigualtat. Tots els teòrics de la descolonització podrien explicar-ho molt millor, i amb molt més de detall, però la història és ben senzilla: Europa és el que és i es defineix com vol perquè és Europa qui definia.

Tot això està molt bé i fins i tot és entretingut de repassar, però segurament algú es deu preguntar què hi té tot això a veure amb el que veníem a exposar aquí? Hi té molt a veure, de seguida hi arribem.

El cas és que si Europa podia ser percebuda com una unitat perquè era aquell tros de món des d'on es decidia el destí de bona part dels altres trossos, què és Europa ara que ha perdut aquest estatut? Què és Europa ara? D'una banda, evidentment, és una herència, una herència de l'Europa metròpoli, de l'Europa seu de superpotències. Però un cop perduda aquesta posició, Europa podria haver-se desfet, sobretot després d'haver portat fins al màxim les tensions intraeuropees. Però no va ser així, justament quan tothom va veure que Europa no era res, que Europa no existia, Europa va decidir ser, va decidir que volia ser alguna cosa.

Responem, doncs, d'una vegada a la pregunta: què és Europa? Europa és un projecte. Europa és una aposta per fer les coses —conjuntament— d'una determinada manera, d'una manera pròpia i diferent en el món actual. Potser això és el que més unifica Europa ara mateix. Continua sense ser un continent físic ni una excepció cultural, però és un projecte, una manera de fer determinada compartida. Compartida per una part molt petita d'Europa durant uns anys i pel conjunt del que ara anomenem Europa des de la caiguda del mur... i concretat no només en la Unió Europea sinó en una multiplicitat de projectes coexistents i interrelacionats, fent les coses amb uns valors compartits (Consell d'Europa), comproment-se a entendre els drets humans d'una mateixa manera (Tribunal Europeu de Drets Humans), compartint un mateix mercat (definit per la UE però que abasta pràcticament tot el (no) continent; etc.)

El que més defineix Europa és un projecte, el projecte europeu. I què és aquest projecte europeu? La resposta, si recuperem el primer paràgraf d'aquest text, és molt clara: tot allò que donem per descomptat. Aquest projecte, els valors que l'acompanyen i les fites ja assolides són l'Europa actual, una Europa que recupera moltes maneres de fer anteriors, potser, però que ara són compartides —i aquest "compartides és, ahora, un valor en sí—. I potser són poques coses. I potser són poc atractives, poc disruptives, poc innovadores. Però són la base de com funciona Europa, són compartides, són estables i, per tant, són fiables. Europa —en termes del sociòleg George Ritzer— és un McDonald's: saps segur què hi trobaràs.

De quins valors i quins principis parlem, però? No en fem la llista exhaustiva, però parlem de democràcia, de pluralisme, de lliure comerç, de protecció del consumidor, de solidaritat regional, de trobar respostes compartides a reptes globals...

No són tantes coses i no estan garantides però sabem que si hi ha derives —de pèrdua de pluralisme, de pèrdua de democràcia—, hi haurà debat, hi haurà resistència, hi haurà reacció, hi haurà contrapesos.

Quan ens preguntem què és Europa, doncs, potser aquestes línies fortes i vermelles són la resposta. Aquestes línies i una certa fiabilitat en la defensa d'aquestes línies, que no és poca cosa en un món marcat per la incertesa i per la volatilitat... Tot el que fa feixuc Europa, tot el que la fa poc sexi i poc àgil, la fa més fiable. Per això, tot i que Europa ja no corre tan de pressa com corria abans, no hi ha hagut grans retrocessos pel que fa als valors i als principis que comentàvem. Evidentment que no és una construcció perfecta i evidentment que no podem estar orgullosos de com s'han gestionat crisis com la del 2008 o la dels refugiats posterior a la guerra de Síria... però potser Europa no ha pretès mai ser el que no era. En aquest sentit, si ens centrem en allò que s'ha compromès a ser, Europa no s'ha allunyat mai massa de la seva promesa, no s'ha allunyat mai massa de la manera europea de resoldre problemes. Europa McDonald's: sabem el que ens ofereix i sabem que és exactament això el que ens donarà. No ens dona grans alegries però si contemplem la volatilitat del món actual i com de ràpid podria deteriorar-se... també hem d'admetre que no ens dona grans penes.

Aquesta fiabilitat, però, és segurament l'aspecte d'Europa que més donem per descomptat. I això passa perquè tenim una tendència molt marcada a parlar d'Europa fixant-nos molt en el com, en com es fan les coses. Perquè certament és interessant i és original com es prenen les decisions a Europa però no pot ser que sigui l'única cosa en què ens fixem. I és molt així. Si agafem un manual a l'atzar que ens parli d'Europa, que ens expliqui què és Europa a nivell polític, sempre, en tots els casos, ens acaben parlant del mateix: de les diferents institucions existents i de com funcionen, de com s'adopten les decisions, de com s'escullen els càrrecs, de com es controlen... Si ens fixem en com acostuma a parlar la premsa d'Europa, tres quarts del mateix, tot sovint el focus es posa en la feixuguesa de la seva burocràcia, en com costa arribar a acords a les cimeres, en com de lent s'avança, en les discrepàncies, en el funcionament de les institucions, en el monstre burocràtic, en les picabaralles entre actors. El retrat robot d'una notícia estàndard sobre Europa és la cobertura d'una roda de premsa que es convoca de matinada per explicar el resultat d'una negociació que s'ha allargat fins a l'últim

minut al Consell de la UE i que ha servit per introduir un canvi mínuscul en una normativa sovint molt tècnica que permet desbloquejar el veto d'un país a tota una directiva que feia temps que es negociava i que feia encara més temps que s'havia impulsat des d'un Parlament europeu on molts Estats envien els seus elefants polítics a jubilar-se. I sí, la UE és això, i tant. Però no és només això.

Pensem, però, que és només allò perquè ens fixem molt en els processos i molt poc en els resultats, perquè els resultats, els donem per descomptats. No valorem allò aconseguit ara i que no fa tant era impensable. No valorem allò que no es perd i no davalla en un món de retrocessos. Si parlem de coses concretes, no valorem gaire que s'hagin esborrat les fronteres, que haguem permutat conflicte per cooperació, que s'hagin cosit divisions, que s'hagin connectat territoris. No valorem gaire que allà on no fa tants anys, entre Viena i Bratislava, hi havia un teló d'acer ara hi ha una frontera oberta, una connexió viària i ferroviària de primera i una ruta Eurovelo. No valorem gaire que s'hagi creat una consciència d'uropeïtat, que ens coneguem millor els uns amb els altres, que compartim coneixements entre nosaltres, que molts europeus se sentin europeus i es reconeixin europeus quan Europa com a realitat física és una ficció. No valorem gaire com s'ha bastit un mercat únic que és feixuc de negociar però que és molt senzill de practicar, molt pràctic, que en pocs anys s'ha implantat d'una manera tan forta que ara es veu com a evident pagar en euros arreu productes de qualsevol lloc d'Europa, desplaçar-se accedint a internet des del mòbil com si fossis a casa teva, anar al metge a qualsevol altre país de la regió com si fossis a casa teva, establir-se a qualsevol lloc del (no) continent per treballar com si fossis a casa teva, votar a les eleccions locals com si fossis a casa teva, tenir uns drets molt similars a qualsevol lloc d'Europa. No valorem tenir plenes garanties jurídiques com a europeus, amb drets similars i amb un tribunal especialment garantista per sobre de tots els altres especialitzat a protegir els nostres drets més essencials. Tot això ho donem per descomptat. I que ho puguem donar per descomptat és un indicador extremament potent per convèncer-nos que funciona, que funciona bé i que és fiable, que podem confiar que continuï funcionant igual de bé a curt, a mitjà i a llarg termini. I és clar, això és poc atractiu, no hi ha focs artificials a Europa, però funciona. Com els texans, com les bombetes (sense obsolescència programada): no és sexi, però resisteix, funciona. I aquest és el drama i la paradoxa d'Europa, que funciona tan bé en molts aspectes que ni ens n'adonem i que moltes de les coses que garanteixen que funcioni així de bé són prou visibles per donar-li mala fama. Europa no és dinàmica però és estable, Europa és una inversió a tipus fix, i això, que ens agrada i ens dona seguretat en moments de crisi, és una mica injust que ens faci nosa en moments de creixement, quan demanem a Europa que es comporti com una inversió de tipus variable. La seva feixuguesa és la garantia dels seus èxits i, sobretot, de l'estabilitat i la fiabilitat dels seus èxits. Li costa molt avançar (és poc dinàmica), però quan avança ho fa de manera fiable i sense pràcticament retrocessos. Europa no és més que això —un McDonald's, uns texans, una bombeta, una inversió a tipus fix—, però tampoc no és menys que això, i com que és un projecte i no un teorema demostrat, cadascú ha de valorar —incorporant a l'anàlisi totes les ombres del projecte europeu, que també existeixen— si paga o no paga la pena.

Si estirem el fil d'aquesta perspectiva per aplicar-lo a les relacions entre Andorra i Europa i en particular entre Andorra i la UE, ens trobem un panorama similar. Hi ha tota una sèrie d'elements que no incorporem a l'anàlisi perquè els donem per descomptats i que fan, per tant, que la nostra avaluació de les relacions que hem de tenir amb la UE siguin esbiaixades. Per descomptat, quan valorem quin acostament volem amb la UE i amb quina intensitat el volem, hem de mirar com ens beneficiarà i com ens perjudicarà (a curt, a mitjà i a llarg termini), quines portes s'obriran i quines preferiríem que quedessin tancades, etc. Així, tot i que un acostament a la UE sigui segurament més una qüestió d'aposta per un model de país i més una qüestió de voluntat que d'anàlisi de costos-beneficis (que sempre seran incomplets o especulatius), és comprensible que vulguem anticipar al màxim possible l'impacte d'un acostament abans d'aprovar-lo. El que no podem fer, però, és obviar en aquesta lectura els elements intangibles que donem per descomptats, perquè si ho féssim estaríem esbiaixant encara més una valoració que per si mateixa ja serà esbiaixada —cadascú s'ho mirarà des del seu sector, primaran les visions curterministes i dels *insiders* (dels qui ja formen part del sistema) a les de les oportunitats futures cuinades a foc lent i les dels *outsiders* (els qui encara no formen part del sistema, els qui no han trobat lloc al model actual...), etc.

I sí, aquests elements donats per descomptats sumen, són positius, per això els convoquem en aquestes jornades, on se'ns demanava que miréssim d'identificar els elements positius d'una aproximació a Europa. Evidentment hi deu haver molts altres elements en l'equació (elements molt més precisos, sectorialitzables, quantificables), que podem conèixer quan es tanqui la negociació en curs. I n'hi haurà de positius i de negatius. Però hi ha elements que, precisament per la seva naturalesa, precisament perquè els podem donar per descomptats i perquè els donem per descomptats, ja sabem quins seran i ja sabem com funcionaran; per això hem triat centrar-nos, a aquestes alçades de la negociació, en aquests elements i no en d'altres. De tots, i per no estendre'ns gaire més, en podem destacar quatre, tots elements intangibles i que acostumem a donar per descomptats.

Un és la qüestió de la confiança. En les relacions internacionals, acumulem moltes evidències que ens diuen que com més relacions hi ha entre dos territoris, més profunda és la confiança i, per tant, més esperable és que les relacions siguin millors entre tots dos, menys probables són els conflictes en moments de tensió i més probable és la cooperació tant en moments de crisi com en moments d'estabilitat. I aquesta no és una qüestió menor. Perquè més enllà del que diguin els textos de tot el que s'acordi, hi haurà nous reptes per als quals encara no s'ha acordat cap mesura, arribaran noves crisis. Transitarem per un segle que totes les previsions ens diuen que serà inestable i tens. La pandèmia de la covid-19, el conflicte entre Rússia i Ucraïna, la crisi energètica que travessem i que tot just comença, el canvi climàtic i tot el que se'n deriva, han estat reptes que ja ens han posat a prova i seran reptes que ens posaran a prova i per als quals disposar d'una bona relació amb Europa pot arribar a ser fonamental. L'única via per aconseguir aquesta bona entesa és un acord d'associació? Segurament no. Però sí que sabem que un acord d'associació és una de les vies per aconseguir-ho, perquè la història i la política comparada ens diuen que un increment significatiu de les relacions ens ajudarien a

generar confiança mútua i a teixir aliances en qualsevol cosa que digui l'Acord, però també, amb molta més facilitat, en qualsevol altre àmbit.

Un altre element interessant és que la relació d'Andorra amb els seus veïns passi d'una lògica predominantment bilateral a una de multilateral, un escenari preferible per als microestats. Aquí, de nou, com comentàvem quan parlàvem de l'estil de la construcció europea, la multilateralitat és poc atractiva, no dona alegries desfermades, però en un context de gran inestabilitat com el que ja tenim a sobre i com el que ens espera, és molt més segura. Potser d'Espanya o de França podríem esperar tractes de favor, però les amenaces com les rebudes des dels dos països veïns al llarg de les darreres dècades i el moment actual de rebrot dels nacionalismes i de creixement dels populismes, ens apunten que no és gens improbable que la carta andorrana pugui ser jugada per acontentar opinions públiques o interessos locals dels nostres veïns per part dels seus governants. Les relacions internacionals o les fas o te les fan i viure aïllat, com a mínim en el cas d'Andorra, és una quimera. Dissolts en un espai multilateral, Andorra deixa de ser una puça negociant amb un gegant amb un marc negociador on només es confronten dues visions i passa a ser una part —petita, encara minúscula, però ara no més que d'altres— negociant o adoptant normes comunes pensades per a molts casos diferents. La diferència és substancial. Diferència en la perspectiva, en la naturalesa de la relació i en l'estabilitat de la relació, molt menys dependent de la conjuntura (aquí també, un tipus d'interès fixe).

I justament aquest és el tercer element intangible que hem de considerar. L'estabilitat de la UE i l'estabilitat de la relació atorgada per qualsevol acord profund amb la UE garanteix una relació amb el nostre entorn estable, on es minimitzin els sobresurts i els alts i baixos i això —volem insistir-hi—en un context com l'actual no és un avantatge menor. Estabilitat en la relació i estabilitat en la percepció que tot el món exterior —estats, organitzacions internacionals, actors econòmics— tingui d'Andorra. Després d'unes dècades d'anades i vingudes i d'avançar en direccions diferents, on és difícil fer-se una idea de cap a on podria avançar Andorra, de quina seguretat jurídica oferiria el país, de fins a quin punt seria fiable, un compromís de relació amb un soci fiable i seriós com ho és la UE, de ben cert seria percebut com a un signe d'aposta per l'estabilitat i de garantia de l'estabilitat del què és i del que vol ser Andorra.

Per últim, això contribuiria de manera definitiva a un altre element fonamental: una imatge seriosa del país. Després de ser un objecte polític no identificat abans de la Constitució i de ser un paradís fiscal a ulls d'una bona part de l'entorn, l'Acord d'associació tancaria la construcció de l'edifici constitucional de la nova Andorra de cara a la percepció exterior, tenint elements tangibles i reconeixibles internacionalment —ara sí— per defensar sense discussió la consolidació d'Andorra com un actor i una economia homologables més en el concert de nacions (i d'economies) del món i del continent, la consolidació d'Andorra com a un soci fiable, un soci seriós, un soci reconeixible, i un soci amb un model estable garantit per uns acords estables amb un actor tan poc discutit a nivell econòmic com la UE.

Aquests són tan sols alguns dels elements a tenir en compte. No són els únics. Però són els que serà més fàcil que ens oblidem de considerar quan la discussió baixi a nivells més concrets. Per això la precaució de considerar-los en aquest text, perquè sense allò que donem per descomptat d'Europa i de la nostra relació amb ella, el debat no seria complet.

**Yvan Lara i Sánchez**  
Politòleg, investigador a Andorra Recerca + Innovació