



El camí d'una Andorra 'globalitzada'

PoI BARTOLOMÉ i ARENY



La segona meitat del segle xx va presenciar nombroses transformacions polítiques, econòmiques i socials arreu del món. Des dels processos descolonitzadors que van sacsejar els continents d'Àfrica i Àsia, fins al moviment pels drets civils als Estats Units d'Amèrica, passant pel revolucionari Maig del 68, la carrera espacial o la creació de la Unió Europea. En especial, però, va ser la caiguda del mur de Berlín i la desintegració de la Unió Soviètica el que va consolidar l'emergència d'un nou ordre internacional que seria governat pel capitalisme econòmic i la concepció *liberal* de la democràcia.¹ Així, reconeixent la necessitat d'acomodar la sobirania andorrana al nou ambient *global*, Andorra també va impregnar-se d'un ampli sentiment de reforma. Assegurar el reconeixement internacional va esdevenir una tasca inajornable per al nostre país i, amb aquest objectiu, durant les dècades dels anys setanta, vuitanta i noranta, va tenir lloc un procés de reforma institucional que pretenia adaptar el sistema polític andorrà a les demandes socioeconòmiques *modernes*.

La Constitució del 1993 va marcar un punt d'inflexió en la història d'Andorra. Fonamentalment, per l'establiment d'un marc institucional que garantia la idiosincràsia del país, alhora que equiparava la sobirania andorrana amb la resta de nacions. Un dels canvis més significatius introduïts per la Constitució va consistir a definir un nou equilibri de poders entre el Consell General i el Govern, que superava així l'antiga concepció d'Andorra com una sobirania *personal, exclusiva, compartida i indivisa* dels Coprínceps.² A més d'establir un nou sistema polític, la Constitució també va concretar i racionalitzar les singularitats històriques d'Andorra en un sol text. Sense cap mena de dubte, aquesta concreció va facilitar la integració del país dins el sistema global de nacions, conciliant la identitat andorrana amb els principis i normes del dret internacional. Així, des de l'adopció de la Constitució l'any 1993, Andorra ha participat activament en el que podem anomenar com *la gestió dels afers globals*. Malgrat una dimensió territorial reduïda, a més d'unes limitacions pressupostàries constringents, el país ha complert rigorosament amb totes les responsabilitats que es deriven de l'ordre internacional *contemporani*.

En aquest context, han estat diverses les ocasions en les quals s'han exposat les contribucions andorranes en l'àmbit global. Des de l'aportació *homèrica* durant la redacció del Tractat de Lisboa³ fins a, més recentment, impulsar l'adopció d'una resolució internacional sobre el multilingüisme⁴ i convertir-nos en el primer país del món que s'ha sotmès a la revisió de l'informe de transparència de l'Acord de París.⁵ Tanmateix, en un context de gran confusió al tomb dels afers internacionals, roman pendent un exercici de realisme. A saber, l'anàlisi detallada sobre l'impacte del procés globalitzador a Andorra. Per aconseguir-ho, aquest paper es vertebra al voltant de la següent pregunta d'investigació: quines transformacions de l'Andorra contemporània han estat motivades per la globalització? A continuació, desgranarem un seguit d'episodis *internacionals* que, fruit de la dinàmica globalitzadora, han deixat la seva marca a Andorra. Posteriorment, analitzarem en quina mesura el procés globalitzador del segle xx ha incidit en la construcció de la realitat andorrana contemporània, i obrim la porta per a una reflexió més àmplia relativa al futur dels afers globals.

A) Aproximació 'teòrica' a la globalització

El concepte *globalització* descriu el procés d'integració, a una escala *global*, dels diferents mercats econòmics, polítics, socials i culturals *nacionals*. Segons Sachs,⁶ des de la dispersió dels primers humans fa més de setanta mil anys, la humanitat sempre ha viscut globalitzada. La naturalesa d'aquesta globalització, però, ha evolucionat en set períodes principals. Primer, la fase *paleolítica* (70 000-10 000 aC), quan els humans encara érem recol·lectors i es produïen les primeres migracions. Segon, la fase *neolítica* (10 000-3000 aC), amb l'establiment de les comunitats sedentàries, fruit de l'establiment d'unes pràctiques agrícoles embrionàries.⁷ Tercer, l'etapa *eqüestre* (3000-1000 aC), que va estar marcada per la domesticació del cavall⁸ i l'origen de l'escriptura. Quart, el període *clàssic* (1000 aC-1500 dC), caracteritzat per l'emergència dels primers imperis amb grans extensions territorials. Cinc, l'etapa *oceànica* (1500-1800), amb l'expansió transoceànica (i global) dels primers estats, així com l'inici de les primeres missions colonitzadores. Sis, l'etapa *industrial* (1800-2000), amb la multiplicació de nombrosos avançaments tecnològics. I finalment, en setè lloc, l'etapa *digital* (2000 - present), que ha estat marcada per la consolidació d'un món multipolar on les dades circulen lliurement.

En aquest context, el procés globalitzador *contemporani* difícilment podria entendre's sense la victòria del bloc occidental durant la Segona Guerra Mundial. L'experiència de la guerra, la necessitat d'accelerar la recuperació econòmica mundial i la naturalesa *global* dels grans reptes que afronta la humanitat, van motivar el desplegament d'un conjunt d'organismes internacionals encarregats gestionar els *afers globals*. Entre el conjunt d'aquests afers denominats *globals* destaquen, per exemple, la lluita contra el canvi climàtic i la protecció del medi ambient, la preservació dels drets humans, el comerç i l'adopció dels tractats de lliure intercanvi, la lluita contra el terrorisme, l'accés a l'energia, entre molts altres. Així, la creació de l'Organització de les Nacions Unides (ONU, 1945), l'adopció dels acords de Bretton Woods l'any 1944 –precursor del Fons Monetari Internacional i del Banc Mundial–, de l'Acord General sobre Aranzels Duaners i Comerç (GATT, 1947),⁹ la constitució del Consell d'Europa (1949), de la Comunitat Europea del Carbó i l'Acer (CECA, 1951), de la Comunitat Econòmica Europea (CEE, 1957)... Tots aquests canvis, que van ser introduïts en un termini de temps molt

breu, demostren la magnitud del procés de transformació *global*, iniciat durant la segona meitat del segle xx.

I multilateralisme des d'una òptica 'occidental'

El *multilateralisme* descriu aquelles organitzacions i processos que gestionen la coexistència pacífica entre els estats. Segons l'Organització de les Nacions Unides,¹⁰ el multilateralisme fa referència a un projecte polític *comú* que es desenvolupa al tomb d'un sistema de valors compartit.¹¹ I l'operació d'aquest sistema "multilateral" ve determinada pel desenvolupament *col·lectiu* d'un conjunt de normes que assegurin la cooperació entre els estats. En poques paraules, el model multilateral parteix de l'assumpció que la cooperació entre estats (només) és possible si tots els actors gaudeixen dels mateixos drets i obligacions. Per això, els diferents organismes internacionals, en els quals té lloc el multilateralisme, promouen l'adopció d'un conjunt de textos normatius que –en certa manera– orienten les legislacions nacionals envers unes *regles del joc comunes*.

En aquest sentit, per entendre els canvis que viu l'ordre internacional *contemporani*, és necessari recordar que la *via multilateral* s'ha desenvolupat des d'un prisma *occidental*. És a dir, que han estat els fonaments jurídics i morals propis del món occidental els que vertebrin els organismes multilaterals, *ergo* l'ordre internacional. Penso especialment en el cas dels drets humans, en el concepte d'estat de dret i, també, en la qüestió del pluralisme polític. En efecte, uns principis *polítics* que, malgrat que es trobin al cor de les nostres democràcies, no sempre compten amb el mateix suport en la resta de regions del món.

El cas és que aquests principis representen els pilars sobre els quals es desenvolupa l'acció de la comunitat internacional. Per tant, tots aquells actors que desitgin formar part d'aquesta comunitat, en certa manera han d'adequar-se als principis que la vertebrin. I és a partir d'aquest punt d'on es desprèn un dels impactes, sovint més incompres, de la globalització. D'una banda, formar part de la comunitat internacional dota als estats de nombrosos *drets*, entre els quals destaca el reconeixement com un Estat *sobirà*. D'altra banda, de la comunitat internacional es desprenen un conjunt de *deures* que fan referència a l'adopció d'un seguit d'estàndards *globals* que han estat dissenyats amb l'objectiu d'establir unes regles del joc *comunes*. D'aquests estàndards, que són dinàmics i evolucionen en el temps, es desprèn un conjunt de responsabilitats que obliguen els estats a sotmetre's a un procés d'*adaptació* i *revisió* contínua.

La naturalesa *dual* de la globalització s'ha convertit en una arma de doble tall. Inicialment, el fet d'estandarditzar les relacions entre els estats va ser fonamental per tal de promoure el període de pau i creixement econòmic més llarg en la història de la humanitat.¹² Amb el pas dels anys, però, aquest procés d'estandardització també s'ha acabat convertint en la feblesa més important de la globalització. I és que l'adopció d'aquests estàndards *globals* sovint troba una certa resistència per part de la població, fruit d'una percepció (errònia o no) que aquests estàndards atempten contra la *tradició* i *voluntat* nacional. La paradoxa de tot plegat és que el conjunt d'estàndards i directives globals no han estat elaborats per actors tercers, com sovint se'ns diu, sinó que han estat els mateixos estats i governs nacionals els qui els han *negociat*, *aprovat* i *adoptat*.¹³

Contestació social envers la globalització

Josep E. Stiglitz¹⁴ afirma que el procés globalitzador manté una relació molt estreta amb el desmembrament dels sistemes polítics contemporanis. Segons l'autor, és inqüestionable reconèixer que la globalització ha impulsat el creixement econòmic *global*. Tanmateix, aquest procés també ha multiplicat les desigualtats socioeconòmiques interestatals i entre regions. D'una banda, els treballadors del món occidental han experimentat una pèrdua progressiva del seu benestar, fruit de l'entrada en competició amb les economies asiàtiques i de l'hemisferi sud, molt més competitives en matèria laboral.¹⁵ D'altra banda, l'excés de regulacions als països occidentals ha traslladat el capital global a noves regions del món, on la pressió reguladora és significativament menor. En una línia similar, l'economista Thomas Piketty¹⁶ exposa la relació existent entre el procés globalitzador i l'increment de les desigualtats socioeconòmiques. Això ha resultat en una creixent contestació dels ciutadans del món occidental contra el procés globalitzador, el qual sovint és percebut com una amenaça envers el seu benestar i drets adquirits. Rodrik¹⁷ sintetitza tot aquest còctel conceptual introduint el concepte de la *paradoxa de la globalització*, segons el qual els estats no poden complir, simultàniament, tres objectius fonamentals. A saber, a) la integració econòmica global; b) el manteniment de la sobirania nacional i; c) la democràcia política. Segons Rodrik, és inviable poder satisfer els tres objectius al mateix temps; en conseqüència, els sistemes polítics contemporanis es veuen abocats a patir els efectes de crisis polítiques i econòmiques que seran *periòdiques i inevitables*.

Un nou ordre internacional 'multipolar'

L'ordre internacional sorgit amb la fi de la Segona Guerra Mundial és un sistema que –en certa manera– consolidava el predomini de les potències occidentals. Tan gran era el domini occidental que, en paraules de Francis Fukuyama,¹⁸ havíem arribat a la fi d'una història irreversible. Tanmateix, els diferents processos de descolonització, democratització i desenvolupament econòmic *global* han afavorit l'ascens de noves potències internacionals que, ara, també reclamen el seu espai. Bàsicament, aquestes noves potències internacionals són un conjunt d'estats que entenen que l'ordre internacional contemporani beneficia, clarament, els interessos dels poders *occidentals*. I consegüentment, també assumeixen que aquest ordre internacional perjudica o menysprea els interessos d'aquells estats que estan ubicats en les regions més aïllades del món. El cas és que cada vegada són més freqüents els episodis en els quals es posen en qüestió els principis bàsics de l'ordre internacional contemporani com, per exemple, el multilateralisme. Molts d'aquests nous actors –sovint situats en el denominat *sud global* i la constel·lació d'estats *no occidentals*– consideren que els reptes actuals, encara que tinguin un abast *global*, no poden ser adreçats des de l'òptica del multilateralisme. Però cometríem un error si entenguéssim amb això que les noves potències rebutgen els beneficis de la cooperació internacional. Més aviat el que fan és renegar d'un seguit de directrius que, segons ells, han estat imposades per uns organismes en els quals la seva veu (i interessos) es menysté. Per això, cada cop és més habitual que apareguin nous organismes internacionals amb un esperit oposat o diferent del que pot oferir l'ONU, el Consell d'Europa o la UE. Un bon exemple d'això, és l'acord dels estats BRICS¹⁹ (recentment ampliat), dels membres del denominat *sud global*: el G-77, de l'Organització de

Cooperació de Xangai i altres com poden ser l'aliança boliviana dels estats americans o el NAM: el moviment dels estats no-alineats.

Així, si entenem que la història es narra com una successió d'ordres i imperis que neixen i moren, és inevitable imaginar que ens trobem davant d'un moment de canvi en l'ordre internacional *contemporani*. La invasió d'Ucraïna, la guerra de Palestina, l'ascens de l'Índia i les tensions geopolítiques a Taiwan i Corea certament ens conduiran envers un escenari incert. Quin serà el resultat d'aquest procés de canvi persisteix en la incògnita. El que sí que sabem, però, és que la pau i el diàleg no només s'assoleixen a través del diàleg, sinó que també requereixen concessions. Per tant, a parer meu el gran repte de l'ordre internacional *contemporani* consistirà a adequar els interessos de les noves potències mundials dins d'una estructura *global* que, fins ara, semblava remar *unidireccionalment* i que, ara, es dirigeix envers un nou món *multipolar*.

B) L'encaix 'global' d'Andorra

Tots els estats del món, d'una manera o una altra, han experimentat múltiples canvis fruit de la globalització. Certament, aquest també ha estat el cas d'Andorra. Sense anar més lluny, la mateixa Constitució es desenvolupa atenent –en certa manera– una recomanació del Consell d'Europa²⁰ que pretenia *guiar* les elits polítiques andorranes en el procés de democratització de l'Estat. Per exemple, recomanant una major transferència de poders del Consell General envers el Consell Executiu (paràgraf 13.2 de la resolució). El cas és que, malgrat totes les singularitats que envolten el nostre país, l'adopció de la Constitució l'any 1993 va dotar l'Estat d'un gran nombre de *drets*, especialment el de ser tractat com un estat sobirà, però també d'un gran conjunt de *deures*. I és que, tal com hem mencionat en els paràgrafs anteriors, formar part de la comunitat internacional s'associa amb l'adopció d'un conjunt de principis i estàndards que tenen una aspiració *universal*. És a dir, que pretenen ser implementats per tots els països del món, benentès, inclòs Andorra.

Participació 'andorrana' en els organismes internacionals

Bona part de les conseqüències de la globalització depenen d'en *quins* i en *quants* organismes internacionals participi l'Estat. En el cas d'Andorra, és rellevant destacar el gran nombre de responsabilitats internacionals que hem assumit des de l'adopció de la Constitució l'any 1993. Perquè més enllà de l'entrada a les Nacions Unides o al Consell d'Europa, Andorra també participa, amb una certa *activitat* i *periodicitat*, en un nombre rellevant d'organismes internacionals. És el cas de l'Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europea (OSCE), l'Organització de les Nacions Unides per a l'Educació, la Ciència i la Cultura (Unesco), l'Organització Mundial de la Salut (OMS), l'Organització Mundial del Turisme (OMT), l'Organització per a l'Alimentació i l'Agricultura (FAO), de la Cort Penal Internacional (CPI), la Secretaria General Iberoamericana (Segib), l'Organització Internacional de la Francofonia (OIF), del Fons Monetari Internacional (FMI) i de l'Organització Mundial del Comerç (OMC), entre d'altres. El cas és que de la participació en aquestes organitzacions es desprenen un conjunt de responsabilitats *bàsiques* que Andorra ha d'assumir, independentment de la seva capacitat.

De manera sintètica, podem resumir aquestes responsabilitats de la següent manera: a)

Implementació de les diferents resolucions i propostes acordades en el si de l'organisme internacional; b) seguiment de l'actualitat i activitat de l'organització; c) donar visibilitat, explicar i defensar la realitat andorrana; d) participació activa i responsable en les corresponents negociacions internacionals; e) escrutini de l'acció desenvolupada per l'organització, d'acord amb el que preveuen els seus tractats fundacionals; f) promoure la transparència de l'organització i el compliment dels seus objectius; g) contribució financera per al manteniment de l'organització, entre altres.

La qüestió de la 'neutralitat'

La posició d'Andorra en l'àmbit internacional ha estat marcada per la qüestió de la neutralitat, referent al no-posicionament d'Andorra en els diferents conflictes internacionals. És a dir, la posició de neutralitat assumeix que Andorra no ha de prendre partit ni participar en cap situació que afecti un país estranger, sigui aquest un xoc entre dos o més estats, o un conflicte intern. Històricament, la posició de neutralitat s'havia concebut com una via indispensable per assegurar la sobirania andorrana. Formalitzada en el *Manual digest*, que definia com a "neutres" les valls d'Andorra, la posició de neutralitat responia –almenys inicialment– a la necessitat imperiosa de protegir l'equilibri del consenyoriu. En paraules de Domènec Bascompte,²¹ la fragilitat de les valls d'Andorra i la constant amenaça que pogués ser incorporada a Espanya o França, com es declararà de forma oberta a finals del segle XIX, "requeria un text argumental per defensar-se de possibles absorcions". Sense cap mena de dubte, concretar la posició de neutralitat va esdevenir una estratègia fonamental per assegurar la pervivència d'Andorra en un context marcat per la construcció *violenta i accidentada* de les principals nacions europees. Des de la meua perspectiva, és fonamental emmarcar la qüestió de la neutralitat andorrana en aquest context *embrionari*.

L'inici de les grans guerres de la primera meitat del segle XX va confirmar la necessitat d'Andorra de mantenir una posició més aviat discreta o *neutral* en l'àmbit internacional.²² Tanmateix, més enllà de tractar-se d'una voluntat institucional, la posició *neutral* del país era més aviat una conseqüència directa de la nostra incapacitat per crear un exèrcit.²³ Alhora, l'assumpció més recurrent feia referència a la creença que garantir la seguretat de l'Estat era responsabilitat dels Coprínceps, qui fins a l'adopció de la Constitució l'any 1993, eren els veritables agents sobirans d'Andorra. El cas és que, més enllà de ser una idea que convida a la *passivitat*, el *Manual digest* estableix clarament que la política de neutralitat s'havia de desenvolupar a través de l'acció. És a dir, que definir Andorra com un país neutral no era incompatible amb el desplegament d'una política d'aliances internacionals que fos *coherent, estratègica* i que garantís la seguretat i pervivència de la nació.

Per aquest motiu, l'estrès *geopolític* de les últimes dècades ha fet que la posició *neutral* d'Andorra sovint s'hagi vist compromesa per la necessitat imperiosa de reproduir la posició majoritària de la comunitat internacional. En especial, l'Organització de les Nacions Unides i el Consell d'Europa han esdevingut els principals fòrums internacionals on afavorir el diàleg i la resolució pacífica dels conflictes entre estats. Com a estat membre d'aquestes organitzacions, Andorra s'ha vist *obligada* a prendre posició sobre qüestions que, sovint, poden haver semblat incompatibles amb el manteniment d'una posició de neutralitat. Penso especialment en els atacs de l'11 de setembre i la consegüent guerra del golf Pèrsic, i més

recentment, en la invasió d'Ucraïna i en el conflicte palestí. *A priori*, i atenent la posició de neutralitat, podiem haver esperat un silenci ensordidor per part d'Andorra en cada un d'aquests conflictes, però certament aquest no ha estat el cas. A continuació, analitzem alguns d'aquests episodis.

Després dels atacs a Nova York l'11 de setembre del 2001, Andorra va participar en l'adopció dels acords internacionals contra el finançament del terrorisme.²⁴ Més en detall, vam haver de complir amb el conjunt de disposicions previstes en la resolució 1373, del Consell de Seguretat de l'ONU, que instava els estats membres a adoptar un seguit de convenis internacionals relatius al finançament del terrorisme. Més en concret, les Nacions Unides van establir una llista de dotze convenis internacionals i *convidaven* el conjunt de nacions a desplegar el seu contingut. En efecte, davant d'una situació d'emergència global, Andorra va assumir la seva *responsabilitat sobirana* adoptant progressivament tots aquests convenis. A parer meu, aquest és un bon exemple de com opera la globalització: la comunitat internacional reconeix una amenaça o repte comú d'abast mundial, els estats acorden un conjunt d'estàndards i principis per fer-hi front conjuntament, i finalment els respectius governs decideixen *quan i com* implementar aquestes mesures.

Pel que fa al conflicte d'Ucraïna, Andorra ha condemnat en múltiples ocasions, i en diferents fòrums internacionals, l'atac *injustificat* de Rússia sobre Ucraïna. A més a més, vam adoptar una de les mesures més repressives adoptades mai contra cap estat: l'establiment d'un sistema de sancions, en el marc d'un mecanisme de coordinació global, contra els béns de ciutadans russos. La contundència de la resposta andorrana envers Rússia certament ha generat una gran confusió entre el públic del país, almenys d'aquell més partidari de mantenir una posició de neutralitat. La realitat, però, és que la situació ha canviat molt des que Antoni Fiter i Rossell va definir com a *neutres* les valls d'Andorra. Aleshores, la seguretat i la defensa era una qüestió intrínsecament lligada a la sobirania de cada estat. I, en el nostre cas, la seguretat i la defensa no formaven part de la nostra sobirania, bàsicament perquè no érem del tot sobirans.²⁵ Ara, en canvi, reconeixent les responsabilitats pròpies d'un Estat sobirà i democràtic, Andorra compleix de manera responsable amb les obligacions que es deriven de la participació en la comunitat internacional.

Així, amb el pas dels anys, les polítiques de seguretat i de defensa s'han integrat gradualment en un conjunt d'organismes internacionals com, per exemple, la UE, l'OTAN o l'OSCE. Fonamentalment, amb la voluntat d'ampliar l'àmbit de protecció i seguretat, passant d'una esfera *nacional* envers una de *regional* o *global*. Sense voler-ho, Andorra s'ha vist engolida per la creació d'una esfera de seguretat i defensa d'una dimensió europea i transatlàntica de la qual no podem escapar-nos. Per tal d'acomodar la nostra sobirania en aquest nou context disposem de dues opcions. D'una banda, adoptar una posició més aviat equidistant, deixant que la resta de superpotències regionals s'encarreguin *involuntàriament* de la nostra defensa i seguretat. O, d'altra banda, podem assumir una posició de major responsabilitat, reconeixent l'esforç que desenvolupen aquestes potències en el nostre favor, assumint com a nostres els seus interessos *geoestratègics* i, eventualment, expressar la nostra solidaritat donant suport formal a les seves manifestacions. Personalment, considero que és aquesta darrera opció la que acomoda millor la sobirania andorrana en l'ordre internacional *contemporani*.

Amb relació al conflicte palestí, Andorra ha mostrat novament una posició ambiciosa. D'una banda, la posició internacional del país va consistir, *inicialment*, a condemnar l'atac del grup terrorista Hamàs perpetrat en territori israelià. D'altra banda, Andorra també ha reconegut, *posteriorment*, que l'acció d'Israel ha anat més enllà dels límits que preveu el dret a l'autodefensa, previst en els diferents instruments de dret internacional,²⁶ i ha apel·lat un alto el foc de les hostilitats per part d'Israel i el respecte al dret internacional humanitari.²⁷ Més recentment, Andorra també ha validat l'accés de Palestina a l'ONU, però sense reconèixer formalment l'estat palestí i apel·lant a la denominada solució de *dos estats*. Per això, convé tenir present que, en el cas concret d'aquest conflicte, la posició andorrana encara es troba en un procés d'evolució, el punt culminant del qual –a parer meu– serà el reconeixement formal de l'estat palestí. Ben segur, però, que aquest reconeixement no hauria de produir-se fins que l'Elisi o una àmplia majoria d'estats membres de la UE no hagin emprès la iniciativa. Per acabar, algunes reflexions finals sobre la qüestió de la neutralitat. Primer, convé tenir present que la posició de neutralitat no figura en la Constitució andorrana. En efecte, es tracta d'una assumpció que forma part de l'*imaginari col·lectiu*, però que, en canvi, no disposa de cap fonament jurídic. A diferència del cas més paradigmàtic, el suís, on la neutralitat és una posició prevista formalment en la seva constitució.²⁸ Segon, la suposada neutralitat no hauria de suposar un impediment perquè Andorra condemni formalment els atacs injustificats contra la població civil, apel·lar al respecte pels drets humans i advocar per la resolució pacífica dels conflictes entre estats. En efecte, des de l'adopció de la Constitució andorrana, l'any 1993, han estat múltiples les ocasions en les quals Andorra ha pres posició. Però aquesta posició no sempre ha estat el resultat d'un *interès* o *convenciment* propi, sinó que es tracta d'una conseqüència directa del conjunt de *deures* que es deriven de la participació en la comunitat internacional. Tercer, en l'actualitat, el món es troba immers en un moment d'*estrès geopolític* que inevitablement ens conduirà envers una (re) configuració de l'ordre internacional. Malauradament, cada cop són més freqüents els xocs entre estats. I Andorra en cap cas hauria d'adoptar la política de l'equidistància i el silenci. Si ho fes, crec que la credibilitat internacional del país es veuria profundament qüestionada. I el més important: el compromís envers els nostres socis més directes també. Un compromís que és producte, no només d'uns interessos geoestratègics compartits, més aviat d'una proximitat geogràfica *inesquivable*.

C) Entrada en circulació de l'euro

El canvi de la moneda europea és, probablement, un dels impactes més directes que ha tingut la globalització a casa nostra. L'1 de gener de l'any 2002 va entrar en circulació la moneda de l'euro a Andorra. Fins aleshores, la pesseta espanyola i el franc francès havien circulat lliurement dins el nostre territori. Històricament, el fet de no disposar d'una moneda pròpia responia a un motiu principal. A saber, tractant-se la nostra economia d'una de molt dependent envers els intercanvis amb les regions veïnes, l'ús de les seves monedes era un requisit indispensable per tal d'optimitzar el bon funcionament d'aquesta relació comercial. L'any 2002, però, l'entrada en circulació de l'euro va fer que Andorra adoptés, *de facto*, la nova divisa europea. En efecte, ho vam fer *de facto*, no *de iure*, ja que va haver de passar gairebé una dècada fins que el país va adoptar el corresponent acord monetari amb la Unió Europea. Un acord que autoritzava, formalment, l'ús de l'euro per part d'Andorra. En aquest

sentit, el 15 de juliol del 2003, un any després d'haver entrat l'euro en circulació, Andorra va demanar formalment a la UE la negociació d'un acord en el qual es definís l'ús de l'euro com la moneda oficial del país. Les institucions europees van respondre favorablement a la demanda andorrana,²⁹ però ho van supeditar a l'adopció d'acords complementaris en matèria de fiscalitat de l'estalvi, regulacions bancàries i financeres, i de prevenció del blanqueig de capitals, entre altres.³⁰ Per això, un any més tard, amb l'adopció de l'Acord en matèria de fiscalitat dels rendiments de l'estalvi en forma de pagament d'interessos entre Andorra i la UE, el Consell de la Unió Europea va autoritzar el 21 d'octubre del 2004 l'obertura de les negociacions relatives a la moneda única.³¹

En aquest context, convé recordar que, amb l'entrada de l'euro l'1 de gener del 1999, va ser necessari que la Unió Europea redefinís les seves relacions monetàries amb totes aquelles regions que, d'ara endavant, formarien part de la zona euro. Per això, l'any 2002 el govern francès, en nom de la comunitat europea, va signar un acord monetari amb Mònaco. Una situació similar és la del Vaticà i San Marino, que havien signat els respectius acords monetaris l'any 2001 amb el govern italià, aquest darrer també en nom de la comunitat europea. En canvi, Andorra, pel fet d'utilitzar al mateix temps la divisa espanyola i la francesa, es trobava certament en una situació més *delicada* que requeria una major *precisió*.

En matèria monetària, podríem dir que Andorra va ser novament *engolida* per la dinàmica globalitzadora. L'establiment d'un mercat comú a escala europea va generar un conjunt d'efectes indirectes³² que afectaven àrees no previstes inicialment, com la monetària. Malgrat que les discussions sobre l'establiment d'una moneda única tinguessin lloc a milers de quilòmetres de les nostres valls, ningú no dubta de l'impacte que van tenir per al nostre país. Des del meu punt de vista, aquest exemple també il·lustra molt bé el que ha viscut Andorra i d'altres estats amb la globalització. A saber, negociacions que es desenvolupen lluny de casa nostra però que eventualment poden arribar a transformar quelcom de tan bàsic per al nostre dia a dia com, per exemple, la divisa que utilitzem. Així, quan es produeixen aquestes situacions, és crucial que Andorra operi amb una certa agilitat per tal d'acomodar la nostra sobirania als canvis que es viuen en el nostre entorn *supranacional*. Sense cap mena de dubte, aquesta ha estat la *praxi* que ens ha mantingut invictes des de l'adopció dels primers pariatges fins avui.

D) Recessió econòmica del 2008

La crisi econòmica de l'any 2008 és un dels episodis més representatius de la recent globalització. La fallida d'un banc-nord-americà, Lehman Brothers, va resultar ser un bany de realitat: les economies globals estan tan interconnectades que la crisi bancària en un estat pot produir conseqüències *nefastes* arreu del món. I els governs europeus es van veure notòriament afectats per la crisi bancària global. En poques paraules, la recessió econòmica va demostrar l'existència d'un *cercle viciós* entre l'endeutament públic i el finançament bancari, un procés de *doom-loop*, emprant la terminologia anglesa. La principal conseqüència d'aquesta crisi va reforçar les polítiques d'austeritat, amb l'objectiu de reduir el dèficit públic. Evidentment, però, no tota la zona euro va veure's afectada de la mateixa manera per la crisi, i els estats que gaudien d'una major estabilitat pressupostària (majoritàriament situats al nord del continent) no van dubtar a responsabilitzar-ne el Sud. En aquest sentit, el fet de disposar

d'una moneda única va crear unes relacions de dependència fortíssimes entre els diferents estats de la zona euro. D'aquesta manera, els mals resultats d'un estat podrien produir una situació de *contagi* en el conjunt del continent. Per això, en el marc de la Unió Europea, es van impulsar un conjunt de mesures destinades a protegir l'estabilitat de l'euro i assegurar la viabilitat pressupostària dels estats del Vell Continent.

Repasar la *recepta europea* posterior a la crisi del 2008 va més enllà dels propòsits d'aquest paper. Tanmateix, per a la nostra discussió i sobretot per entendre com ens va afectar, és important tenir en compte aquest context. D'entre totes les mesures proposades, una àmplia majoria d'estats europeus (i d'arreu del món) compartien un punt en comú: avançar en les polítiques de transparència financera. Evidentment, d'aquestes mesures es desprenia una voluntat general de posar fi al secret bancari i, eventualment, als paradisos fiscals. A saber, estats que no disposaven de tractats internacionals en matèria d'intercanvi d'informació fiscal i que, al llarg de les últimes dècades, havien atresorat un volum de capital europeu i internacional molt significat. En una situació de *vaques magres*, les principals potències del món no van hesitar a l'hora de pressionar els estats menys cooperadors en matèria fiscal.

I és en aquest punt on, novament, la dinàmica globalitzadora va *engolir* Andorra. En el marc de la cimera del G-20 del 2 d'abril del 2009 celebrada a Londres, les principals potències del món van exigir-se –mútuament– l'adopció de mesures més ambiciosos en matèria fiscal i financera. Un dels líders més *vocals* va ser el President de la República Francesa, Nicolas Sarkozy, que va amenaçar de dimitir del càrrec de Copríncep d'Andorra si l'Estat no posava fi al secret bancari.³³ Evidentment, les declaracions del President francès van produir un terratrèmol en les nostres valls. Sense anar més lluny, l'amenaça de Sarkozy es va produir el 6 de febrer del 2009. Doncs bé, no havia passat encara un més quan el Govern d'Andorra va anunciar el compromís ferm de continuar avançant en matèria fiscal i financera.³⁴ Aquest compromís va materialitzar-se pocs mesos més tard amb l'adopció de l'Acord monetari entre Andorra i la UE.

E) Pandèmia de la covid-19

La pandèmia de la covid-19 ha estat la revelació més recent de la globalització. Un virus –suposadament– sorgit a l'altra punta del món va transformar del tot les nostres vides. Com aquell qui diu, de la nit al dia. Detallar les diferents accions que van desenvolupar-se durant la pandèmia és una labor que va més enllà dels propòsits d'aquest paper. És rellevant, però, remarcar la resposta *global* i coordinada entre els estats que va tenir lloc durant la pandèmia. Especialment, pel que fa als estats europeus, ja que van ser les seves decisions que van tenir una major incidència sobre Andorra.

Pocs mesos després d'haver-se decretat la pandèmia global, la UE va adoptar el paquet pressupostari més important de la història des de l'adopció del pla Marshall l'any 1948.³⁵ El denominat Mecanisme de Recuperació i Resiliència, element central del programa NextGenerationEU, formava part d'una resposta –conjuntament– a la pandèmia de la covid-19. Aquest finançament tenia dos objectius fonamentals. D'una banda, assentar les bases per la recuperació econòmica del continent europeu. D'altra banda, promoure la recerca científica per tal d'obtenir tractaments i vacunes contra la covid-19. En aquest punt, convé tenir present que l'impacte de la pandèmia no entenia de geografia. Per això, els socis de la UE també van

poder accedir al seu finançament. En especial, van ser els estats *candidats* i els *potencials candidats* a adherir-se a la UE els que van rebre un suport més generós per part de Brussel·les.³⁶ En detall, 60 milions van dirigir-se a Montenegro; 100 milions d'euros a Kosovo i Moldàvia; 150 per Geòrgia; 160 a Macedònia del Nord; 180 milions d'euros a Albània; 250 a Bòsnia i Hercegovina; 200 a Jordània; 600 per Tunísia; i 1,2 bilions d'euros a Ucraïna.

Trobar una vacuna tan ràpidament com ho vam fer durant la pandèmia i haver estat capaçs de mantenir una certa estabilitat econòmica va ser gràcies, entre altres coses, a la globalització. Andorra, com a estat membre de la comunitat internacional, amb relacions estables amb la UE, va aconseguir beneficiar-se de l'acció coordinada entre els estats en matèria sanitària. I aquesta acció conjunta i coordinada no s'hauria pogut desenvolupar amb la mateixa agilitat que es va fer si no fos per l'existència d'un conjunt d'organismes internacionals en els quals els diferents governs del món es comuniquen freqüentment. En aquest sentit, convé recordar que Andorra va beneficiar-se de diversos punts. En primer lloc, disposar del Copríncipat va ser un aspecte essencial, ja que va permetre'ns negociar amb Espanya i França, amb més garanties i arguments més sòlids. En segon lloc, Andorra té un tractat de bon veïnatge, amistat i de cooperació amb Espanya³⁷ i França, a més d'un Acord de cooperació amb la UE que, malgrat ser insuficient, ben segur que va facilitar l'entesa amb els nostres veïns. Tercer, per ser membre de l'OMS, Andorra també es va beneficiar dels mecanismes multilaterals que van facilitar la lliure circulació de vacunes, mitjançant el programa Covax.³⁸

Per acabar, convé tenir present que la dinàmica de coordinació internacional empresa en el marc de la pandèmia de la covid-19 encara està pendent d'assolir el seu punt culminant. El 3 de març del 2022, el Consell de la UE va autoritzar l'inici de les negociacions relatives a l'adopció d'un tractat internacional sobre les pandèmies. Sense cap mena de dubte, l'experiència de la covid-19 va ser un bany de realitat per a tot el món. L'impacte monstruós que pot tenir una pandèmia global fa necessari que els estats desenvolupin les *estructures* i *processos* necessaris per coordinar la seva acció en matèria sanitària. En aquest sentit, les negociacions relatives a aquest tractat internacional es desenvolupen en el marc de l'Organització Mundial de la Salut, i està previst que conclougui en els pròxims mesos.³⁹ De nou, un instrument global del qual es podria beneficiar Andorra.

F) Conclusions

A tall de conclusió, és oportú reconèixer que la relació entre Andorra i la globalització ha estat més aviat *unidireccional*. És a dir, nosaltres ens hem vist afectats pel procés globalitzador, més que no a la inversa. Tanmateix, quan ha estat necessari i oportú, Andorra també ha estat capaç d'incidir –humilment– en el transcurs de la globalització. Citàvem inicialment l'aportació andorrana durant la redacció del Tractat de Lisboa, l'impuls d'una resolució sobre el multilingüisme en el marc de l'Assemblea General de l'ONU, o l'informe de transparència climàtica a les Nacions Unides, entre d'altres. El cas és que, per als estats de dimensions més reduïdes, la globalització sovint genera una situació *conflictiva*. I és que negociacions que tenen lloc a milers de quilòmetres de casa nostra acaben transformant elements crucials del nostre dia a dia. La primera reacció és comprensible que sigui la del rebuig o la desconfiança. Des del meu punt de vista, però, cometriem un error si no miréssim més enllà. I és que la

gestió comuna i coordinada dels afers globals és un procés tant ineludible com inexorable. Andorra pot decidir, com ha fet fins ara, participar-hi activament, des del rigor, la discreció i donant-li tota la importància que mereix. O, en canvi, podem decidir empetir-nos encara més i deixar que d'altres estats decideixin el nostre futur, benentès, sense que puguem ni tan sols manifestar la nostra voluntat. Evidentment, la força dels nostres arguments és clarament inferior als efectes que produeix l'opinió dels estats més grans. Però el simple fet de poder expressar el nostre punt de vista, davant la comunitat internacional és un privilegi del qual mai hauríem de prescindir, ni menystenir.

En aquest paper, hem exposat alguns exemples en els quals podríem dir que, en certa manera, Andorra ha estat engolida pel procés globalitzador. Convé recordar, però, que molt abans d'accedir a la categoria d'estat sobirà que va atorgar-nos la Constitució, ja havíem tingut experiències similars. Per exemple, durant la negociació de l'Acord duaner entre Andorra i la Comunitat Econòmica Europea. En efecte, malgrat tractar-se d'un acord àmpliament venerat pels andorrans, el seu impuls és resultat de l'entrada d'Espanya a la CEE, on es reclamava una solució específica per al cas d'Andorra. Més endavant, la globalització (en la seva forma d'integració del continent europeu) va tornar a fer acte de presència a les nostres valls. Aquest cop, alterant la nostra divisa, fruit de l'entrada en vigor de l'euro. I els últims anys no han estat menys rellevants. La resposta conjunta a la pandèmia global de la covid-19 va demostrar que, malgrat que el multilateralisme requereix una revisió urgent, aquest va permetre, entre altres coses, accelerar la recuperació econòmica del món sencer. Personalment, no en tinc cap dubte que la globalització, en els pròxims anys, mantindrà un ritme accelerat. Els reptes que afronta la humanitat són nombrosos, cada cop més urgents, i l'única manera que tenim per fer-hi front és mitjançant la cooperació entre els estats. Cert que la forma d'aquesta cooperació segurament experimentarà fortes transformacions per exemple, ampliant la representativitat i la força de la veu de les regions que han estat tradicionalment més aïllades. Alhora, és inqüestionable reconèixer que la via multilateral seguirà a l'ordre del dia. No només pels beneficis que aporta, més aviat per la manca d'una alternativa que sigui igualment eficaç i creïble. Des del meu punt de vista, el veritable fracàs és entendre el món des de la polarització i des de les trinxeres. Per això, l'ordre internacional ha de ser capaç d'afavorir un nou procés de reconfiguració en el qual es reforcin els canals de transparència, representativitat, igualtat i democràcia interna.

Més enllà de la capacitat armamentística, el poder geopolític d'un país també es mesura per la força de les seves idees. I en un futur pròxim, Andorra haurà de posicionar-se sobre un gran nombre de qüestions que ara, potser, ens semblen distants i allunyades. Mirant a l'horitzó, penso especialment en la construcció d'un mercat europeu de l'energia, en l'adopció de nous tractats internacionals en matèria de ciberseguretat, en la regulació de la intel·ligència artificial, en la qüestió de la defensa comuna i de l'establiment d'un exèrcit europeu, en l'encaix dels estats més petits dins l'OTAN, en la fiscalitat de les grans corporacions multinacionals, així com en la gestió dels fluxos migratoris, la guerra comercial i la nova carrera espacial, la cooperació en matèria de salut pública, els límits del creixement demogràfic mundial, entre d'altres. Atesos tots els deures que es desprenen de la categoria d'Estat sobirà, Andorra haurà d'encaixar –en la mesura del que sigui possible– els seus interessos estratègics dins la configuració del nou ordre internacional. A parer meu, la forma

i estructura d'aquest ordre, encara que avui sigui una incògnita, no hauria de justificar cap pas enrere d'Andorra en l'àmbit internacional. Fins ara, hem estat capaços de superar nombrosos reptes *globals* que ens han afectat en les últimes dècades. Mantenint el mateix rigor i pragmatisme, de ben segur que serem capaços de fer-ho novament en l'avenir.

Pol Bartolomé i Areny,
Conseller general i polítòleg

Notes

- 1- Les democràcies liberals es desenvolupen des del segle XVIII per confrontar l'anterior sistema absolutista. A la pràctica, la democràcia liberal es caracteritza per l'establiment de límits a l'acció del Govern, l'imperi de la llei i la concreció de contrapòsers o salvaguardes enfront del poder polític, mitjançant el reconeixement de drets individuals *inalienables*.
- 2- Decret 15-01-81.
- 3- L'exministre d'Exteriors del Govern d'Andorra, el Sr. Juli Minoves, va contribuir decisivament en la redacció de la declaració tercera relativa a l'article 8 del Tractat de Lisboa, segons el qual la UE haurà de tenir en compte la situació dels països de dimensió territorial petita.
- 4- https://www.altaveu.com/actualitat/afers-extersiors/l-onu-aprova-resolucio-sobre-multinguisme-impulsada-andorra-colombia_39667_102.html#:~:text=L'Assemblea%20General%20de%20l'estats%20membres%20de%20l'organitzaci%C3%B3
- 5- https://www.diariandorra.ad/nacional/240607/andorra-primer-l-onu_152487.html
- 6- SACHS, D. JEFFREY (2020). *The Ages of Globalization. Geography, Technology and Institutions*. Columbia University Press. Nova York.
- 7- L'establiment del sedentarisme va suposar la creació dels primers poblats i, consegüentment, van establir-se les primeres relacions comercials entre pobles veïns.
- 8- La domesticació del cavall va escurçar les distàncies entre els diferents poblats d'humans i va multiplicar el nombre d'intercanvis comercials i culturals.
- 9- Institució precursora de l'actual Organització Mundial del Comerç.
- 10- <https://www.un.org/en/observances/multilateralism-for-peace-day>
- 11- És el cas, especialment, dels principis de *consulta*, *inclusió* i *solidaritat*.
- 12- L'acadèmia especialitzada acostuma a descriure el període posterior a la Segona Guerra Mundial com el període de pau i creixement econòmic més prolongat en la història de la humanitat.
- 13- D'aquí es desprèn la meua crítica principal. Conscientment o no, els governs nacionals acostumen a atribuir a l'àmbit global totes aquelles decisions que són menys atractives políticament. En efecte, unes decisions que en l'àmplia majoria d'ocasions són els mateixos estats que han negociat i concretat en un text.
- 14- STIGLITZ, E. JOSEPH (2003). *Globalization and Its Discontents*. Norton Paperback.
- 15- Aquest procés sovint s'analiza des de l'òptica de la "deslocalització dels mercats de treball".
- 16- PIKETTY, THOMAS (2019). *Capital et Idéologie*. Éditions du Seuil.
- 17- RODRIK, DANI (2011). *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York and London: W.W. Norton.
- 18- FUKUYAMA, F. (2006). *The End of History and the Last Man*. Free Press.
- 19- Brasil, Rússia, Índia, Xina i Sud-àfrica. A comptar des de l'1 de gener del 2024, l'organització dels estats BRICS hi afegeix Egipte, Etiòpia, Iran i els Emirats Àrabs Units.
- 20- Recomanació 946 del Consell d'Europa de l'11 de maig del 1990.
- 21- BASCOMPTÉ, DOMÈNEC (2014). Ideologia i praxi política a la segona meitat del segle XVIII a Andorra. Alguns exemples de l'aplicació política dels continguts del *Manual Digest*, d'Antoni Fiter i Rossell. *Annals 2014-15. IBI* 9, p.141.

- 22- Tampoc no convé obviar el fet que, durant el període de les grans guerres, Andorra va convertir-se de manera inqüestionable en un refugi per als exiliats dels conflictes bèl·lics.
- 23- Convé recordar que el primer cos de policia d'Andorra no va constituir-se fins a l'any 1929.
- 24- <https://m.andorradifusio.ad/noticies/20-anys-atemptats-11-s>
- 25- En aquest punt, és convenient recordar l'assumpció que, fins a l'adopció de la Constitució, Andorra era considerada una propietat *compartida i indivisa* dels Coprínceps.
- 26- Vegeu les Convencions de Ginebra i els seus protocols addicionals relatius al dret internacional humanitari.
- 27- https://www.altaveu.com/actualitat/afers-exteriors/andorra-fa-costat-palestina-perque-nacions-unides-reconeguin-com-nou-membre_57123_102.html
- 28- Vegeu articles 173 i 185 de la Constitució de la Confederació Suïssa.
- 29- Fonamentalment, la UE va adoptar una posició favorable per les nombroses relacions econòmiques i comercials que mantenien Andorra i la Comunitat. Council decision of 11 May 2004 on the position to be taken by the Community regarding an agreement concerning the monetary relations with the Principality of Andorra (2004/548/EC).
- 30- BARTOLOMÉ ARENY, POL (2024). *Andorra i la qüestió europea. Revisió dels fonaments de l'Acord d'associació entre Andorra i la Unió Europea*. Reig Fundació.
- 31- Council decision of 21 October 2004 on the opening of the negotiations on an agreement concerning monetary relations with the Principality of Andorra (2004/750/EC).
- 32- Aquest concepte, molt freqüent en la literatura especialitzada en anglès, es coneix com a *spill-over effects*.
- 33- https://www.diariandorra.ad/nacional/211003/de-renuncies-paradisos_93548.html
- 34- Vegeu la declaració del 10 de març del 2009, signada a París. Andorra expressava la seva voluntat d'adoptar els estàndards de l'OCDE relatius a l'intercanvi d'informació en matèria fiscal. La declaració de París comportava el compromís addicional d'adaptar el marc legal andorrà per regular el secret bancari.
- 35- https://next-generation-eu.europa.eu/recovery-and-resilience-facility_es
- 36- <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/20/covid-19-council-adopts-3-billion-assistance-package-to-support-neighbouring-partners/>
- 37- Aquests acords també van servir perquè Andorra pogués comprar 30.000 vacunes contra la covid-19 directament a Espanya.
- 38- <https://www.andorradifusio.ad/noticies/andorra-tindra-acces-vacuna-covid-19>
- 39- <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/towards-an-international-treaty-on-pandemics/>