

De la neutralitat històrica a la neutralitat activa

INTRODUCCIÓ:

En primer lloc, és un honor i un gran plaer poder participar en aquesta 39a Diada Andorrana, organitzada per la Societat Andorrana de Ciències, en el marc de la 58a Universitat Catalana d'Estiu.

Aquest any, la Diada Andorrana ens convida a reflexionar sobre un concepte que forma part de la nostra història i de la nostra identitat com a país: la neutralitat.

Vivim un moment marcat pels conflictes geopolítics i la inestabilitat internacional. Les guerres han tornat al continent europeu i apareixen nous reptes globals, com el canvi climàtic, les migracions, la desinformació o la intel·ligència artificial, les quals qüestionen, cada vegada més, les regles que han sustentat l'ordre internacional durant les darreres dècades.

En aquest context, té sentit preguntar-se què significa avui en dia ser un Estat neutral. És un concepte que continua tenint el mateix significat que anys enrere? O bé ha evolucionat?

Parlar de neutralitat és parlar de la nostra història, però també del nostre present i, sobretot, del nostre futur. És entendre com un petit Estat com Andorra ha sabut preservar la seva independència durant més de set segles i, com aquesta mateixa tradició, s'ha anat transformant fins a convertir-se, avui, en una manera d'exercir la nostra política exterior, des del compromís amb el dret internacional, el diàleg i la cooperació.

Aquesta és la reflexió que m'agradaria compartir amb vosaltres.

1) la neutralitat històrica: una necessitat de supervivència

El concepte de neutralitat forma part de la nostra tradició històrica.

Convé clarificar aquest concepte, perquè sovint es parteix d'una interpretació errònia, que no s'ajusta a la realitat ni a l'evolució que ha experimentat la política exterior d'Andorra al llarg de les darreres dècades.

Quan es parla de la neutralitat d'Andorra, sovint es presenta com un principi immutable, invariable, gairebé com un tret permanent de la nostra identitat. Però la realitat és una mica més complexa.

La neutralitat andorrana no ha estat sempre la mateixa; ha evolucionat al ritme de la història del país i s'ha anat adaptant als nous reptes de cada època.

Per entendre què significa avui la neutralitat, primer cal entendre per què va néixer.

Durant més de set segles, des dels Pactes de 1278 i 1288 i fins a l'aprovació de la Constitució del 1993, Andorra va desenvolupar una manera molt particular de relacionar-se amb el seu entorn. Concretament, va desenvolupar una pràctica política basada en la prudència, que va néixer de la situació geogràfica i institucional d'Andorra.

La seva finalitat era garantir la supervivència del país.

Situada entre dos grans poders, primer sota la influència dels senyors feudals i, més endavant, entre França i Espanya, Andorra va copsar ben aviat que la millor manera de preservar la seva autonomia era evitar prendre part en els conflictes dels seus països veïns. La prudència, l'equilibri i la no ingerència es van convertir així en instruments de govern molt abans que existís una política exterior en el sentit modern del terme.

Aquesta concepció de la neutralitat forma part del nostre patrimoni polític i institucional. Antoni Fiter i Rossell la va recollir al *Manual Digest de les valls neutres d'Andorra*, l'any 1748, quan afirmava, en la Màxima 37, que: “en temps de guerra entre França i Espanya no demostrar-se amb particularitat parcials d'una corona contra de l'altra. Sinó conservar sa neutralitat”.

En aquell moment, la neutralitat tenia un significat molt concret: preservar l'equilibri entre els dos estats veïns i mantenir-nos al marge dels conflictes que els poguessin afectar.

La mateixa idea es reflecteix en el nostre himne nacional, quan fa referència a «entre dos nacions, neutral». És el record d'una època en què la neutralitat era, sobretot, una eina de supervivència institucional entre França i Espanya.

Cal recordar, també, que fins ben entrat el segle XX, Andorra era un país amb una projecció internacional molt limitada. No formava part de les grans organitzacions internacionals, no participava en la diplomàcia multilateral i no disposava d'una política exterior pròpia.

Aquesta és la neutralitat històrica d'Andorra: una neutralitat defensiva, concebuda per protegir la sobirania i assegurar la continuïtat de les nostres institucions, en un context geopolític molt diferent de l'actual.

Però, amb el pas del temps, la manera d'entendre la neutralitat ha anat evolucionant.

2) Evolució del concepte de neutralitat tradicional cap al concepte de neutralitat activa:

L'aprovació de la Constitució de 1993 marca un abans i un després en la història d'Andorra. Per primera vegada, el nostre país esdevé un Estat sobirà de ple dret i assumeix la responsabilitat de definir i exercir la seva pròpia política exterior, tal com ho diu la Constitució en el seu article 72.

Aquest canvi transforma profundament la manera d'entendre la neutralitat.

La Constitució no declara Andorra un Estat neutral. La nostra neutralitat és una tradició política que s'ha anat adaptant a les circumstàncies de cada moment històric.

Però, en canvi, sí que ens dota d'una veu pròpia en l'escena internacional. L'ingrés a les Nacions Unides, al Consell d'Europa, a l'OSCE i a altres organismes internacionals, ens obre una nova etapa: Andorra deixa de ser un país que observa els esdeveniments des de la distància, per convertir-se en un actor que participa, coopera i assumeix responsabilitats.

No obstant això, la neutralitat continua fonamentant-se en la prudència, el diàleg i la voluntat de mantenir bones relacions amb tots els nostres veïns. El que canvia és que Andorra no és indiferent davant les vulneracions del dret internacional, dels drets humans o dels principis que sustenten la convivència entre els Estats. No busca ingerir-se en els afers interns d'altres Estats, però tampoc resta en silenci quan es vulneren els principis fonamentals que sustenten l'ordre internacional.

Així doncs, actualment, parlem d'una neutralitat activa. Què significa aquest concepte?

Andorra és un Estat que no forma part de cap aliança militar, però, alhora, defensa amb fermesa la Carta de les Nacions Unides, el respecte de la sobirania dels Estats, la resolució pacífica dels conflictes i la protecció dels drets humans.

Aquest és el model que Andorra ha anat construint durant les darreres dècades: una política exterior basada en el multilateralisme, la cooperació internacional, el respecte del dret i la cooperació amb els nostres aliats naturals: França, Espanya, la Unió Europea i les organitzacions internacionals de les quals formem part.

Aquest canvi de rumb en la política exterior, lligat a la transformació política, econòmica i social d'Andorra, també ens obliga a replantejar-nos la manera d'entendre la sobirania.

Cap petit país no pot afrontar en solitari els grans reptes del segle XXI; les crisis climàtiques, les pandèmies, la seguretat energètica, la ciberdelinqüència o els fluxos migratoris no entenen de fronteres. La cooperació és doncs una manera d'exercir la sobirania.

En aquest sentit, la força dels petits Estats no rau en la seva dimensió, sinó en la seva capacitat per establir aliances, generar confiança i participar activament en els espais on es prenen les decisions que també els afecten.

Per això, integrar-se en les organitzacions internacionals no significa perdre identitat. Significa, al contrari, disposar de més eines per defensar els interessos nacionals.

Aquest és, probablement, el canvi més profund que ha experimentat la neutralitat andorrana. En definitiva, parlem d'una neutralitat coherent amb la nostra tradició, però també amb les responsabilitats internacionals que hem assumit com a Estat modern.

3) Participació en els organismes internacionals

La política exterior d'Andorra es concreta, sobretot, en la participació del nostre país als principals organismes internacionals. És allà on la nostra veu es fa sentir i on la neutralitat es transforma en compromís.

Les Nacions Unides en són el millor exemple. Com a Estat membre des del 28 de juliol del 1993, Andorra participa en debats que afecten el conjunt de la comunitat internacional: la defensa de la pau, els drets humans, el desenvolupament sostenible, el canvi climàtic, la protecció dels infants o la igualtat entre dones i homes.

Podria semblar que la veu d'un país de poc més de noranta mil habitants té poca incidència. Però l'experiència demostra justament el contrari. En els organismes multilaterals, la força d'un Estat no depèn només de la seva dimensió, sinó també de la credibilitat de les seves aportacions i de la coherència dels seus posicionaments.

Aquesta mateixa realitat l'he pogut viure com a membre de la delegació del Consell General a l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa.

El Consell d'Europa no és una aliança militar ni una organització econòmica. És, abans que res, una comunitat de valors que treballa per defensar la democràcia, els drets humans i l'Estat de dret.

En aquest marc, la diplomàcia parlamentària adquireix una dimensió sovint desconeguda, però molt rellevant.

La nostra tasca no consisteix només a votar informes o resolucions, vinculats als valors que compartim amb el Consell d'Europa. A l'APCE, hi ha 46 estats membres, que inclouen els 27 països de la UE.

Durant aquesta legislatura, hem participat en debats sobre la guerra d'Ucraïna, la protecció dels drets humans, la igualtat entre dones i homes, la lluita contra els discursos d'odi, la protecció dels infants en l'entorn digital o el reforç de la qualitat democràtica. En tots aquests debats, Andorra ha pogut aportar la seva experiència, explicar els avenços assolits al nostre país i, alhora, aprendre de les bones pràctiques d'altres democràcies europees.

Aquesta és, probablement, una de les grans fortaleeses dels petits Estats. No disposen del pes geopolític de les grans potències, però poden actuar com a interlocutors fiables, afavorir el diàleg i contribuir a acostar posicions.

Al mateix temps, la participació en aquests organismes internacionals també té un retorn molt concret per al nostre país. Ens permet compartir experiències, crear una xarxa de contactes amb parlamentaris dels estats membres, impulsar millores legislatives i reforçar la qualitat de les nostres institucions democràtiques.

Molts dels avenços que Andorra ha incorporat en el seu ordenament jurídic en els darrers anys en matèria de drets humans, igualtat, protecció dels infants o qualitat democràtica han estat enriquits pel treball desenvolupat en aquests fòrums internacionals.

En definitiva, la participació internacional reforça la nostra sobirania. Ens permet defensar millor els interessos d'Andorra i, alhora, contribuir a la construcció d'un ordre internacional basat en el dret, el diàleg i la cooperació.

4) La Guerra d'Ucraïna: un cas pràctic per entendre la neutralitat activa.

La guerra d'Ucraïna és, probablement, l'exemple més clar per entendre com ha evolucionat el concepte de neutralitat d'Andorra.

Quan Rússia va envair Ucraïna el febrer de 2022, tots els Estats europeus es van veure obligats a posicionar-se. Andorra també.

El nostre país podia optar per limitar-se a observar els esdeveniments des de la distància o podia actuar d'acord amb els principis que havia assumit des de l'aprovació de la Constitució de 1993 i la seva incorporació a les principals organitzacions internacionals. Va optar per la segona via.

Andorra va condemnar la invasió russa des del primer moment, va defensar la sobirania i la integritat territorial d'Ucraïna, va donar suport a les resolucions adoptades a les Nacions Unides, al Consell d'Europa i a l'OSCE, es va alinear amb les sancions internacionals (econòmiques i financeres) impulsades pels seus principals socis europeus i va donar suport humanitari i diplomàtic al poble ucraïnès. Per què aquest posicionament per part d'Andorra?

Per què es va vulnerar la Carta de les Nacions Unides i es va reconèixer que la invasió constituïa una greu violació del dret internacional.

Amb l'aplicació de les sancions, es volia evitar que Andorra pogués convertir-se en una via d'elusió de les sancions europees. Aquest posicionament va situar Andorra al costat de la immensa majoria de democràcies europees.

Què va fer la delegació del Consell General a l'APCE?

Andorra ha votat sistemàticament a favor de les resolucions que condemnen l'agressió russa, denuncien els crims contra els civils, demanen responsabilitats polítiques i penals, impulsen el Registre de danys per a Ucraïna (perquè les víctimes de la guerra puguin obtenir reparacions i indemnitzacions pels danys causats per la invasió russa) i donen suport a la creació d'un Tribunal Especial pel Crim d'Agressió (per jutjar els màxims responsables polítics i militars de la Federació Russa, pel delictes d'haver iniciat la guerra d'agressió contra Ucraïna), creat pel COE el maig del 2023, arran de la cimera de Reykjavick.

Alguns van interpretar aquestes decisions com un abandonament de la neutralitat.

Al meu entendre, és precisament el contrari.

Quan un Estat envaeix un altre, vulnerant la Carta de les Nacions Unides, el principi de sobirania dels Estats i la prohibició de l'ús de la força, el que està en joc no és únicament el futur del país agredit. El que està en joc és la credibilitat de l'ordre internacional que protegeix també els petits estats.

Per a una gran potència, la seguretat pot residir en la força militar, en el pes econòmic o en la influència geopolítica. Però, per a un petit Estat com Andorra, la millor garantia de seguretat és molt diferent: és que el dret internacional sigui respectat.

Des d'aquesta perspectiva, la resposta d'Andorra davant la guerra d'Ucraïna no representa una ruptura amb la nostra tradició diplomàtica. Representa l'evolució natural d'aquella neutralitat històrica cap a una neutralitat coherent amb les responsabilitats internacionals que hem assumit com a Estat sobirà.

Per això, la política exterior d'Andorra continua fonamentant-se en cinc grans principis: el multilateralisme, el respecte del dret internacional, la defensa dels drets humans, la democràcia i l'Estat de dret, i la cooperació entre els pobles.

Aquests són els valors que orienten també la nostra acció parlamentària en els organismes internacionals i els que millor expliquen què significa avui la neutralitat activa.

En definitiva, la guerra d'Ucraïna ens recorda una idea fonamental: per als petits Estats, el dret internacional no és una qüestió abstracta ni una opció política. És la primera línia de defensa de la seva pròpia independència.

Andorra ha defensat i defensa també molts altres temes a l'APCE, vinculats en la defensa dels drets humans, de la democràcia i de l'Estat de dret.

Així doncs, participem en debats polítics sobre situacions de regressió de la democràcia, de repressió dels grups polítics de l'oposició, de la independència judicial, de la llibertat de premsa o del respecte dels drets fonamentals. I donem suport a resolucions i recomanacions que insten els governs a corregir

vulneracions de la democràcia i de l'Estat de dret. També participem en missions d'observació electoral, on contribuïm a garantir que els processos electorals compleixin els estàndards democràtics del Consell d'Europa, és a dir, per verificar que les eleccions siguin lliures, transparents i ajustades als estàndards internacionals.

CONCLUSIÓ:

La neutralitat del futur: quin paper vol jugar Andorra al món?

Com hem pogut veure, la neutralitat ha estat una constant de la història d'Andorra, però el seu significat no ha deixat d'evolucionar amb el pas del temps. Sense perdre en cap moment la força del concepte en si, del concepte de neutralitat.

Avui en dia, les amenaces que afecten els petits Estats ja no són únicament els conflictes armats. Són també el canvi climàtic, les pandèmies, les migracions, la seguretat energètica, la desinformació, els ciberatacs o els grans desafiaments que planteja la intel·ligència artificial.

Cap d'aquests reptes no pot ser afrontat per un Estat en solitari. Per això, la neutralitat del segle XXI no consisteix a quedar-se al marge del món, sinó a decidir com volem participar-hi.

La nostra història ens ha ensenyat el valor de l'equilibri. La nostra dimensió ens obliga a fomentar el diàleg. I la nostra experiència ens demostra que la cooperació reforça la sobirania.

Des del Consell General també contribuïm a aquest objectiu.

La diplomàcia parlamentària complementa la tasca del Govern, obrint espais de diàleg entre representants polítics de països molt diversos, participant en l'observació d'eleccions, impulsant iniciatives en defensa dels drets humans i compartint experiències legislatives que contribueixen a millorar les nostres institucions.

És una manera discreta de fer política exterior, però també eficaç.

En un món cada vegada més polaritzat, els petits Estats poden aportar una mirada diferent: menys basada en la confrontació i més orientada a la construcció d'acords i consensos.

Potser aquest és, avui, el veritable significat de la neutralitat andorrana.

És una neutralitat activa, responsable i compromesa amb la pau, el dret internacional i la cooperació entre els pobles.

Per això voldria acabar amb una reflexió.

Estic convençuda que aquesta és la neutralitat que necessita Andorra al segle XXI.

Moltes gràcies per la vostra atenció.