



*Real Academia
de Ciencias Económicas y Financieras*

La integración en la UE de los microestados históricos europeos en un contexto de globalización

Discurso de ingreso del Académico Correspondiente, electo por el Principado de Andorra

EXCMO. SR. D. ÒSCAR RIBAS REIG

ex jefe de Gobierno del Principado de Andorra,
doctor *honoris causa* por la Universitat de les Illes Balears,
presidente honorario del Institut d'Economia i Empresa Ignasi Villalonga,

en el acto de recepción, el 30 de junio de 2005.

Discurso de contestación por el Académico Numerario

EXCMO. SR. DR. D. FRANCESC GRANELL TRÍAS



*Real Academia
de Ciencias Económicas y Financieras*

La integración en la UE
de los microestados históricos europeos
en un contexto de globalización

Publicaciones de la Real Academia de Ciencias
Económicas y Financieras

La integración en la UE de los microestados históricos europeos en un contexto de globalización

Discurso de ingreso del Académico Correspondiente, electo por el Principado de Andorra,

EXCMO. SR. D. ÒSCAR RIBAS REIG,
ex jefe de Gobierno del Principado de Andorra,
doctor *honoris causa* por la Universitat de les Illes Balears,
presidente honorario del Institut d'Economia i Empresa Ignasi Villalonga,

en el acto de recepción, el 30 de junio de 2005.

Discurso de contestación por el Académico Numerario

EXCMO. SR. DR. D. FRANCESC GRANELL TRÍAS

Barcelona 2005

Sumario

Discurso de ingreso del Académico Correspondiente,
electo por el Principado de Andorra

EXCMO. SR. D. ÒSCAR RIBAS REIG

Introducción	9	
PARTE I. EL ACTUAL CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN Y LOS MICROESTADOS		
Capítulo I. Globalización, organismos internacionales, microestados y empresas multinacionales. Democracia y poder		18
Capítulo II. Sector público y privatizaciones en los microestados	32	
Capítulo III. Globalización cultural e identidad en los microestados	33	
Capítulo IV. Aspectos negativos de la globalización para los microestados ..	38	
PARTE II. LOS MICROESTADOS HISTÓRICOS EUROPEOS. SUS CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES, ECONÓMICAS Y FISCALES		
Capítulo I. Las bases históricas	42	
Capítulo II. Dimensión física y población	47	
Capítulo III. Estructura económica y fiscal	50	
1. Los sectores económicos	50	
2. Flujos comerciales con el exterior	54	
3. Finanzas públicas y fiscalidad	55	
Capítulo IV. Normativa sobre inversiones extranjeras y sobre actividades bancarias	59	
Capítulo V. El sistema monetario	62	
PARTE III. LAS RELACIONES ENTRE EUROPA Y LOS MICROESTADOS HISTÓRICOS EUROPEOS		
Capítulo I. Las relaciones históricas con los estados europeos vecinos	64	

Capítulo II. Las relaciones de los microestados históricos con la Unión Europea	68
--	----

Capítulo III. La preocupación europea por la fiscalidad de los microestados ..	71
--	----

PARTE IV. CONCLUSIÓN: ¿EXISTEN PERSPECTIVAS RAZONABLES
DE INTEGRACIÓN DE LOS MICROESTADOS EUROPEOS
EN LA UNIÓN EUROPEA?

Capítulo I. Completar el mapa de Europa	74
---	----

Capítulo II. Las perspectivas abiertas por el tratado constitucional	82
--	----

Capítulo III. Las claves de la inserción exitosa en la UE de los microestados históricos europeos	89
--	----

Discurso de contestación por el académico numerario
EXCMO. SR. DR. D. FRANCESC GRANELL TRÍAS

Discurso	95
----------------	----

Publicaciones de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras ..	105
---	-----



EXCMO. SR. D. ÒSCAR RIBAS REIG

INTRODUCCIÓN

Excelentísimo Señor Presidente,
Excelentísimos Señores Académicos,
Señoras y Señores,

Ante todo, sean mis primeras palabras de sincero agradecimiento hacia la Academia y hacia todos sus miembros por el alto honor que me han otorgado al aceptarme como miembro correspondiente de esta prestigiosa real corporación. Aceptación que doblemente valoro por lo que representa en lo personal y por lo que supone ser el primer ciudadano de un microestado europeo que accede a tal honor.

No es frecuente que se produzca una circunstancia como la que se da esta noche, en que un nacional de un pequeño estado como el mío, el Principado de Andorra, tiene la oportunidad de ser invitado a formar parte de una real institución de un gran estado histórico de Europa. Por ello, Excelentísimo Señor Presidente y señores miembros de la Academia, he de agradecerles también, en nombre de la ciudadanía andorrana, su particular sensibilidad hacia un microestado histórico europeo.

El tema que he elegido para el discurso de ingreso, «La integración en la UE de los microestados históricos europeos en un contexto de globalización», tiene que dar una respuesta apropiada de forma rápida y eficaz, ahora, sobre todo, en que se ha abierto una difícil crisis a consecuencia de los resultados negativos a la ratificación del Tratado de Constitución Europea por parte de los ciudadanos de Francia y Holanda que tuvieron la oportunidad de pronunciarse mediante referéndum nacional.

A los ciudadanos de Andorra, Liechtenstein, Mónaco y San Marino, estos pequeños estados históricos¹ con entidad jurídica propia muy anterior a la de muchos de los grandes que hoy conforman la Unión Europea, les preocupa

1. En la segunda parte de este discurso se incide en la definición de pequeños estados de acuerdo con los parámetros con los que la Secretaría de la Commonwealth los ha definido.

mucho el futuro de la relación económica, social e institucional de sus respectivos estados con este gigante que se construye a su alrededor y que es la Unión Europea. Por otra parte, estos ciudadanos están también preocupados por la evolución de la propia esencia de la integración política e institucional de la UE, pues es ella la que determinará el tipo de relación que sus respectivos estados podrán mantener recíprocamente.

Si bien es cierto que en el pasado la comunidad internacional esporádicamente se planteó inquietudes respecto a la necesidad de una integración de los microestados en una Europa en construcción, no es menos cierto que hasta la firma del tratado por el que se instituye una constitución para Europa, el 29 de octubre de 2004, la preocupación no había llegado a más.

A partir del momento en que la Declaración 11, en el artículo I-57 del Tratado Constitucional, establece que la «Unión tendrá en cuenta la situación particular de los países de pequeña dimensión territorial que mantienen relaciones específicas de proximidad con la UE», ha empezado a percibirse la necesidad de una regulación global a través de la cual pueda abordarse una futura integración en Europa de tales microestados históricos.

Hasta el presente, sus relaciones han sido las propias de «países terceros», y ha obviado las especiales relaciones históricas particulares que cada uno de ellos mantenía con los respectivos estados con los que compartía fronteras.

Sin embargo, los ciudadanos de estos microestados históricos del continente se sienten muy cercanos al movimiento unificador europeo. Todos son miembros del Consejo de Europa y de otros organismos europeos, y comparten penas y alegrías en un camino lleno de accidentes pero que les permite reafirmar su propia identidad. A estos ciudadanos les preocupa, también, la construcción europea en toda su extensión y las consecuencias económicas, sociales e institucionales que supondría permanecer en el futuro como islas en medio del ámbito de la Unión.

Los cuatro microestados –Andorra, Liechtenstein, Mónaco y San Marino– son conscientes de sus propias limitaciones. No tienen fuerza suficiente para imponer, y muchas veces les es difícil convencer. La solidaridad, los intereses similares y, en especial, el objetivo común de preservar su identidad, libertad y

soberanía hacen que se sientan espiritualmente unidos y, sobre todo, expectantes ante la dinámica europea consolidada por sucesivos progresos en la integración y por sucesivas ampliaciones en la base geográfica de la misma.

Para ellos, ni la globalización ni Europa deberían de suponer la homogeneización de las sociedades sobre la base de un único patrón de referencia que diluyera las especificidades de los diferentes estados, pues éstos, como los más pequeños, serían seguramente los más perjudicados.

Los cuatro son conscientes de que deben adaptarse a la nueva realidad europea y mundial, percibiendo lo bueno y lo malo que la globalización y la europeización ofrecen a su economía y a su sociedad en general, y los cuatro comparten una misma voluntad de no quedar al margen de un proceso que inevitablemente, tarde o temprano, acabará afectándoles. Los cuatro desean, al mismo tiempo, conservar sus propios rasgos específicos, fruto de una rica y dilatada historia, así como de muchos sacrificios de anteriores generaciones.

Los cuatro microestados reúnen una característica común: están muy vinculados a su particular escala de relación social, que es la ciudad-estado. Como afirma Luis Racionero, nacido en la Seo de Urgel y amigo personal de quien está pronunciando este discurso de ingreso a la Real Academia, la *polis* griega supone, todavía, en nuestras relaciones político-sociales, un estado mental, un valor cultural, un estilo de vida elegido conscientemente y que supone una renuncia a los deseos de poder, de imperialismo y de expansión ideológica. Su modelo está edificado a escala humana según la célebre frase de Protágoras: «el hombre es la medida de todas las cosas». Los griegos sabían perfectamente, y Marx lo reiteró más tarde, que la diferencia de volumen conlleva una diferencia de calidad.

Se entenderá, pues, que los ciudadanos de los microestados estén preocupados por las consecuencias institucionales, económicas y culturales que les pueda suponer la consolidación política de la Unión Europea, de esa Europa que en la segunda mitad del siglo XX sufrió una importante transformación que no sería osado calificar de histórica, ya que supo emerger desde una situación de destrucción y penuria en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, y que se situó a principios del siglo XXI como una reforzada realidad con verdadera vocación para desempeñar un papel clave en los campos político y económico mundiales.

La triste realidad de dos guerras devastadoras –llamadas mundiales pero con su origen en Europa– evidenció la necesidad de construir un nuevo orden político continental, que además de respetar la historia de sus naciones fuese capaz de iniciar un proceso de cooperación entre ellas. Para comprender las aspiraciones de los pequeños estados en cualquier proceso de integración, hay que insistir sobre la idea de los primeros padres fundadores de la actual Unión –Monnet, Schuman, Adenauer, De Gasperi, Spaak–, de respeto a la historia de las naciones, puesto que esto es esencial para comprender las aspiraciones de los pequeños estados en cualquier proceso de integración.

Como explicitaron estas personalidades, no podía limitarse a una simple cooperación intergubernamental, sino que requería la creación de órganos supranacionales con competencias propias para administrar las cesiones de soberanía por parte de los estados miembros a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, hoy administradas por las instituciones de la Unión Europea.²

Este punto de cesión de soberanía ha sido, posiblemente, el más conflictivo a lo largo del periodo que va desde la firma, en el mes de abril de 1951, del Tratado de París –por parte de Francia, Alemania e Italia, junto con los países del Benelux–, por el que se creó la actualmente ya extinguida Comunidad Europea del Carbón y del Acero, hasta el 18 de junio de 2004, fecha de la aprobación de la llamada (a mi juicio de modo improcedente) Constitución de la Unión Europea. Ejemplos significativos de esta reticencia a la cesión de soberanía son la negativa, en el año 1954, de la Asamblea Nacional francesa a ratificar el tratado de creación de la Comunidad Europea de Defensa, y las dificultades que ha suscitado la aprobación final del tratado por el que se establece una constitución para Europa, llamado popularmente Constitución Europea, hoy todavía en proceso de ratificación.

Pero en el transcurso de los aproximadamente cincuenta años del Tratado de Roma, la aplicación práctica de la idea de una Europa unida ha puesto sobre la mesa la cuestión de las relaciones entre política y administración, y entre lo

2. F. Granell: «La expiración del Tratado CECA y el futuro de la Unión Europea». *Cuadernos de Información Económica* de la Confederación Española de Cajas de Ahorros. Sept.-oct. de 2002

público y lo privado. Este tema obliga a interrogarse sobre la pretendida especificidad en la esfera de los intereses públicos, el lugar que ha de ocupar el espacio político en un mundo desterritorializado, es decir, la eterna cuestión del poder.

Esto llevaría a la necesidad de definir antes que cualquier otra cosa la comunidad política, y concretar el siempre difícil equilibrio entre comunidad de contrato y comunidad de memoria. Obviamente, para los pequeños estados la «comunidad de memoria» prima por encima de la «comunidad de contrato».

Bajo la influencia de los «eurocentristas» se ha elaborado un proyecto de constitución casi federalista, clásica y próxima al modelo americano. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el desarrollo histórico de América ha sido distinto del europeo, y consecuentemente la visión europea es distinta de la americana. Los americanos han hecho una nación cuya divisa, *Et pluribus unum*, es la afirmación del convencimiento de que una comunidad política es ante todo un acto de voluntad siempre en proceso de construcción, que según Tocqueville es lo que proporciona a la sociedad su peculiar dinamismo. El federalismo americano nace exclusivamente del «contrato social» a partir de los primeros inmigrantes del *Mayflower*.

Puesto que su existencia procede de la idea de asociación y su evolución histórica ha sido distinta, las naciones europeas parten del principio de que Europa ha sido una «comunidad de memoria». El «patriotismo institucional americano» y el «patriotismo de memoria de las viejas naciones europeas» son diferentes. Mientras que el americano se inclina a favor de una moral contractual, el europeo persiste en la idea histórica del estado-nación nacida en Westfalia en el siglo XVII, tras treinta años de sangrienta guerra.³ A los europeos, por nuestro pasado histórico, nos cuesta defender en su integridad esa *tabula rasa* que supone un contrato federal. Es la dolorosa contradicción entre la lógica funcional de la sociedad civil americana y la lógica de la identidad europea que se recoge en la Constitución Europea de 29 de octubre de 2004.

3. El profesor Leo Gross ha sido el más significado defensor de la idea de que la Paz de Westfalia de 1648 constituye el primer ejemplo de Carta Europea al regir el ejercicio de las soberanías estatales entonces existentes. («The Peace of Westfalia 1648-1948». *American Journal of International Law* 42, 1948, p. 20-41).

Como afirma Jean-Marie Guéhenno, «la respuesta no puede ser ni únicamente histórica ni puramente funcional; el reparto de poderes entre las naciones y las nuevas instituciones europeas no puede realizarse sobre bases estrictamente funcionales, como hace suponer la afirmación del principio de subsidiariedad. La construcción de un espacio europeo representa antes que nada la adición de un nivel suplementario de instituciones que se sitúa por encima de las existentes para desarrollar las competencias mal ejercidas en niveles inferiores».⁴

El porvenir de Europa no exige una construcción federal clásica. Tal concepto federal, además y por si fuera poco, se encuentra, incluso, en proceso de plena transformación en aquellos estados en los que se está aplicando dicho modelo federal.

La Unión Europea, según el autor y obra citados, «debe evitar el conjunto de problemas que en la actualidad se descubren en los estados federados y saltarse algunas etapas mediante la creación de un modelo original».⁵ Este planteamiento cauteloso sería el que debería concebir un modelo de inserción de los microestados en la Unión que permitiera que les fuera reconocido el mismo nivel de soberanía que a los demás estados de la Unión en el contexto de ésta.

La cuestión que más preocupa a los europeos es el reparto funcional de competencias entre las diferentes instancias de la administración de la Unión. Con tal reparto se debería intentar encajar armoniosamente –según una cierta lógica geográfica e histórica– cada una de ellas, y poder decidir en el marco general de una evidente interdependencia, en función de las situaciones históricas particulares y de las lógicas funcionales. En definitiva, si a los estados de la Unión les preocupa el reparto de soberanías, a los microestados les importa conservar niveles, aunque sean mínimos, de soberanía.

Si la reticencia de los países grandes a cederla puede ser comprensible, es lógico que esta reticencia no sea menor entre los países pequeños que históricamente han disfrutado *de facto* de soberanías limitadas y a los que quedan pocos

4. J.-M. Guéhenno: *L'avenir de la liberté*. París, 1999.

5. Ídem.

aspectos para transferir a organismos supranacionales «sin correr el riesgo de vacío». En algunos pequeños estados existe el temor de que se pueda perder la propia esencia con la clara consecuencia de ser inevitablemente absorbidos, a medio o largo plazo, por el gigantismo y la fuerza económica y política de la nueva Europa en la que esas pequeñas islas políticas, con una población inferior, entre las cuatro, a los doscientos mil habitantes, representarían una pequeña gota en medio de un océano de quinientos millones de habitantes.

Y es en el campo político, repito, donde aparece el escepticismo y las reticencias de los microestados para integrarse en un proceso en el cual no han participado ni han sido invitados, posiblemente para evitar las dificultades que supondría su incorporación para el propio proceso europeo.

No es fácil imaginar cada uno de los cuatro microestados con un comisario⁶ y con la posibilidad, al menos teóricamente, de vetar en el Consejo ciertas decisiones de los grandes en las materias –como la fiscalidad– en las que la unanimidad está aún en vigor.

Pero la Europa unida no puede seguir construyéndose dejando al margen a sus microestados históricos, pues ello supondría ir contra ellos y conduciría indefectiblemente a medio o largo plazo a su desaparición.

La Europa unida debería completar el crisol resultante de ese variado y complejo acervo político, social y cultural de las diferentes colectividades que componen la sociedad europea con la participación de los microestados, puesto que la ciudadanía de éstos siempre ha sido, históricamente, europea. Por otro lado, su realidad sujeta a limitaciones los aleja de tentaciones de incorporación en igualdad de condiciones políticas e institucionales a otros estados miembros de la Unión de tamaño grande o mediano.

El reto es importante para los microestados, y el reconocimiento de esta realidad sería fundamental para su continuidad como estados libres y soberanos.

6. El Tratado Constitucional Europeo, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, establece, en su artículo I-26, que en el futuro el número de miembros de la Comisión Europea podrá ser inferior al número de países miembros. Ello puede favorecer el ingreso de microestados en la Unión Europea.

En este contexto, tal reconocimiento por parte de la Unión Europea debería concretarse, cuanto menos, en dos grandes ejes de actuación:

1. Reconocimiento y garantía, al más alto nivel, del derecho histórico a su soberanía, mediante el otorgamiento, en el marco institucional de la Unión, de un determinado nivel de competencia o poderes, al menos en aquellos asuntos que les concierne de una manera muy especial y muy directa.
2. Reconocimiento y garantía del derecho de los microestados a participar como sujetos activos en el proceso de construcción europea.

Dicho de otro modo, el proceso de inserción de los microestados en la Unión Europea debería tener en cuenta su propia realidad, y las adaptaciones deberían basarse en un meticuloso análisis de los problemas del contexto institucional de aquéllos.

De la misma forma que se habla de una posible geometría variable, a la hora de determinar el nivel de integración de los estados en el seno de la UE, con mayor razón, es preciso hablar de una Europa de geometría variable para los microestados europeos. Si la Europa política se debe construir desde una cierta originalidad institucional, sus relaciones con sus microestados integrados deberían regularse dentro un marco también original.

Y el mismo proceso innovador debería regir sus recíprocas relaciones económicas, puesto que, debido a la exigüidad geográfica de los microestados y la limitada capacidad demográfica, sus oportunidades económicas son más restringidas que las posibles para cualquier otro estado miembro de la Unión.

A título enunciativo y no exhaustivo, cabe señalar algunas de estas limitaciones:⁷

- a) Deseconomías de escala para una amplia gama de actividades económicas y vulnerabilidad de los microestados a la influencia externa, que los deja más expuestos a las crisis internacionales, a las fluctuaciones del

7. Pedro Solbes. *Elementos para definir un modelo de relación entre la Unión Europea y Andorra*. Andorra la Vella: Ministeri de Relacions Exteriors, 2000.

mercado o a la retirada o reducción de preferencias. La adaptación a estos choques de origen externo resulta más difícil para un microestado, al tiempo que acarrea costes económicos y sociales superiores que pueden suponer un importante retroceso en su desarrollo.

- b) Limitada dotación de recursos con respecto a los otros estados de la UE, lo que origina mayores necesidades de exportaciones e importaciones, y una tendencia a la monoeconomía y a la superespecialización en servicios.
- c) Un sector manufacturero muy limitado (basado fundamentalmente en tecnologías que necesitan mucha mano de obra) o prácticamente inexistente, con la consiguiente necesidad de importar la mayor parte de sus bienes necesarios de consumo, pues los locales no pueden competir.
- d) Limitadas oportunidades de empleo en los sectores en que se requiere un cierto grado de tecnología y mano de obra cualificada; se tiende a la emigración de las personas mejor preparadas y a la inmigración de las personas menos cualificadas.
- e) Debido a escasos volúmenes comerciales, los microestados tienen superiores costes y graves dificultades de transporte.
- f) Proporcionalmente tienen que asignar más recursos a la gestión del medio ambiente.
- g) Más coste por habitante en infraestructuras sociales, sanitarias y de educación.

Y un largo etcétera.

PARTE I

EL ACTUAL CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN Y LOS MICROESTADOS

El debate sobre las relaciones entre la Unión Europea y los microestados históricos europeos –bien legitimados por su historia y por su geografía– se encuadra en el marco de la globalización mundial anárquica y en la propia indefinición institucional que hasta el presente ha mostrado la Unión Europea en sus relaciones con tales microestados.

Empecemos, primero, por ver de qué manera la globalización, en sus múltiples facetas, influye sobre los microestados.

CAPÍTULO I. GLOBALIZACIÓN, ORGANISMOS INTERNACIONALES, MICROESTADOS Y EMPRESAS MULTINACIONALES. DEMOCRACIA Y PODER

La palabra globalización aparece hoy por doquier. Se ha convertido en un tópico, casi como en una fórmula mágica. Es la palabra de moda. Para algunos representa alcanzar definitivamente la prosperidad y la paz perpetua. Para otros, al contrario, es la causa de todos los males. Para todo el mundo, sin embargo, la globalización es el destino inevitable dentro de un proceso irreversible que tenemos que aceptar, nos guste o no.

La globalización nos concierne a todos del mismo modo y con la misma intensidad. Dicho de otro modo, todos los estados, tanto los grandes como los pequeños, estamos sometidos a la globalización; todos estamos globalizados. El gran reto es cómo conseguir que esta globalización actúe de forma positiva.

Sin embargo, como observa Zygmunt Bauman,⁸ todas las palabras de moda suelen ser efímeras y siguen la misma suerte. Cuanto mayor sea la parte de la realidad que pretendan esclarecer, mayor será su grado de oscurantismo y más numerosas serán las verdades ortodoxas que desprecian y suplantán, con lo que tales palabras se convierten y transforman en dogmas sustraídos a cualquier crítica.

Es cierto que el mundo cambia a una velocidad desconcertante. Hasta la última década del siglo xx, las políticas se sostenían sobre la idea de que cada estado estaba en condiciones de controlar «lo suyo». Hoy, sin embargo, se está creando una fosa entre la política y la economía.⁹ Los estados pretenden controlar la política y en gran parte se les escapa el control de su propia economía.

Y, si es cierto que esto acontece en el ámbito puramente económico y político, no es menos cierto que también se puede afirmar lo mismo en los campos

8. Zygmunt Bauman. *Le coût humain de la mondialisation*. París: Hachette Littératures, 2001. P. 1.

9. Richard Sennett. «Something in the city. The spectre of uselessness and the search for a place in the world». *Times Literary Supplement*, 22 de septiembre de 1995. P. 13.

culturales e institucionales. Si para los ministros de finanzas y comercio la globalización se concreta únicamente como un fenómeno económico, para mucha otra gente de los países más o menos desarrollados la globalización es mucho más que esto.

La globalización divide y une en la misma medida. Divide igual que une. Según Zygmunt Bauman, «al proceso emergente por el cual los negocios, las finanzas, el comercio y el flujo de información están alcanzando dimensiones planetarias, se une otro proceso, éste de carácter localizador y de fijación espacial».¹⁰

Estos dos procesos, el globalizador y el localizador, están estrechamente interrelacionados y se diferencian claramente en las condiciones existenciales de poblaciones enteras y de diversos segmentos de cada una de estas poblaciones. Esto explicaría el renacimiento de los nacionalismos identitarios en el marco de los estados, o incluso dentro un mismo estado, o de los nacionalismos étnicos, religiosos o culturales a que debe hacer frente el mundo actual. Dicho de otro modo, lo que para unos es globalización para otros, generalmente ciudadanos de estados que no son primeras potencias económicas, es localización.

Si para los ciudadanos de los estados grandes «globalización» es sinónimo de una nueva libertad, a muchos de los medianos y pequeños estados les cae encima como una losa, en forma de destino cruel y no deseado. Una situación que no es ni agradable ni soportable en un mundo en que los «globales» establecen el tono y fijan las reglas de juego de las relaciones interestatales.

En el debate resultante, nos dice Jean-Marie Guéhenno, «se percibe bastante confusa y poco convincente la denuncia del mal llamado (puesto que no existe) “pensamiento único”, denuncia que no basta, sin embargo, para crear un pensamiento plural».¹¹

10. Zygmunt Bauman. *Op. cit.*

11. Jean-Marie Guéhenno. *El porvenir de la libertad. La democracia en la época de la globalización*. Barcelona: Paidós, 2000. P. 27.

Yo personalmente añadiría que la síntesis del debate entre «pensamiento único» y «pensamiento plural» se traduce por un «no-pensamiento político» al que tienden las nuevas generaciones de ciudadanos del mundo.

El fenómeno de localización descrito por Zygmunt Bauman también se refleja en los microestados, que ven en la globalización una amenaza a su estabilidad como estados soberanos libres e independientes.

Antes de la aparición del fenómeno de la globalización, la política internacional de los microestados apenas superaba las relaciones con sus más inmediatos vecinos. El fenómeno globalizador y la propia Unión Europea, que para los microestados puede considerarse globalizadora, ha supuesto para ellos otras intervenciones en sus políticas más allá de las relaciones históricas. Ya no son París, Madrid, Roma o Berna las capitales de sus estados vecinos con quienes es necesario dialogar, sino que los interlocutores se han desplazado y unificado más lejos: Bruselas cuando se debe negociar con la Unión Europea; Estrasburgo en lo relativo al Consejo de Europa; y hasta Washington cuando se trata de cuestiones de competencia del FMI o el Banco Mundial, o Nueva York cuando debe hablarse de las cuestiones de las Naciones Unidas, y esto sin hablar de las lejanas sedes de empresas multinacionales con impacto sobre la vida de los microestados.

Este no buscado cambio de interlocutores y de circunstancias ha obligado a los microestados a participar en la vida internacional como medio de defensa de su propia identidad e independencia. Estar presente en los organismos-foro que toman decisiones y que inciden en la vida económica, social o institucional de los estados ha sido últimamente uno de sus obligados objetivos.

Las principales instituciones internacionales a las que se han adherido los microestados históricos europeos con su respectiva fecha de ingreso son:

	ONU	CONSEJO DE EUROPA	UNESCO	UIT	OMC
Andorra	28-07-93	10-11-94	20-10-93	12-11-93	–
Liechtenstein	18-09-90	23-11-78	–	25-07-63	01-09-95
Mónaco	28-05-93	05-10-04	06-07-49	01-07-08	–
San Marino	02-03-92	16-11-88	12-11-74	–	–

El caso de Andorra es emblemático respecto a este proceso de ingreso en organismos y acuerdos internacionales. Después de su ingreso en las Naciones Unidas el 28 de julio de 1993,¹² el Principado se ha adherido a un considerable número de organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales tales como, al margen de las citadas en el cuadro anterior:

- Cruz Roja Internacional (02-05-94)
- Organización Mundial de la Propiedad Industrial (28-07-94)
- Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (28-07-94)
- Organización Mundial de la Salud (15-01-98)
- Tribunal Penal Internacional (30-04-01)
- Organización Mundial del Turismo

Lo mismo podríamos decir respecto a los demás microestados europeos con sus propias especificidades, como el caso de Liechtenstein, que no es miembro de la OMS.

Andorra no es miembro de la Unión Postal Universal –por las connotaciones de sus despachos postales francés y español–, a la que sí pertenecen los otros microestados históricos europeos. Andorra ha suscrito, también, una larga serie de convenios internacionales, como, sin ánimo de ser exhaustivo, los siguientes:

- Subcomité PC-R-EV del Comité Europeo sobre problemas criminales del Consejo de Europa (1997)
- Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilegal de drogas, narcóticos y sustancias psicotrópicas (convención de Viena de 1988)
- Convención del Consejo de Europa sobre blanqueo de dinero, investigación, inmovilización y confiscación de los instrumentos del crimen (convención de Estrasburgo de 1990)
- Convención internacional de la ONU para la represión de la financiación del terrorismo (2001)
- Convención internacional de 1965 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial

12. «Andorra en la ONU: 10º aniversario». Discurso del jefe de Gobierno, Òscar Ribas Reig, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el día de la admisión del Principado de Andorra en la ONU (28 de julio de 1993).

- Convenio internacional sobre derechos civiles y políticos de 1966
- Convenio internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales de 1966
- Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (1979)
- Convención internacional contra la tortura y otras sanciones o tratamientos crueles inhumanos y degradantes (1984)
- Convención sobre los derechos de los niños (1989)
- Convenio triangular con Francia y España referente a entrada, residencia y circulación de personas (2003)
- Ingreso en el grupo EGMONT (unidades de inteligencia financiera)

Ello se explica porque el progreso de la globalización ha hecho de la interdependencia un principio activo del juego internacional que contradice la propia idea de «soberanía», tal como la entendíamos hasta ahora. Estados y empresas están cada vez más en interacción, en la medida que las estrategias de las inversiones aparecen más complejas, mezclando acción pública y acción privada según un sistema más o menos público. Deslocalización de empresas, flujos financieros, flujos de comunicación y flujos migratorios ya no obedecen al concepto de soberanía, y si de momento no suponen la desaparición del concepto de estado, pueden suponerlo a medio o largo plazo.

En este mundo globalizado, contrariamente a lo que cabría suponer, no faltan, ni faltarán, conflictos; ninguno de ellos tiene o tendrá un alcance totalmente civil o totalmente militar. Los estados, incluso las grandes potencias, pierden el monopolio de declarar la guerra en beneficio de múltiples actores: religiosos, tribales, étnicos y también económicos y mafiosos, que actúan al margen de la soberanía. El propio derecho internacional público tradicional, que hasta el presente, con sus evidentes lagunas, intentaba ser un instrumento para dirimir los conflictos interestatales, sufre hoy un proceso de desuso, sin que existan síntomas de adaptación a las nuevas circunstancias o de revisión de las mismas.

Esta ambigua dinámica conduce a que la propia idea de soberanía sea substituida, dentro del juego internacional, lenta pero inexorablemente, por el principio de la responsabilidad y la eficacia. Los estados son cada día más responsables del orden mundial. Su legitimidad soberana se ve oficialmente contestada

por otras dos legitimidades: la surgida del mercado, que valora los principios utilitarios y de apertura, y la surgida de la tendencia absorbente y centralizadora de la primacía cultural que valora la identidad y la exclusión.

Y es precisamente esta ambigüedad la que favorece que los estados más grandes económica y militarmente se impongan frente a los más débiles, los cuales, por otra parte, siempre se han asido fuertemente a los valores soberanistas como instrumentos de defensa de sus propios valores identitarios, culturales y de libertades democráticas.

Es precisamente en este contexto donde cabe situar el posicionamiento de los microestados, que, careciendo de mercado propio por haber estado históricamente vinculados en este aspecto a sus vecinos más inmediatos, otorgan más importancia a los valores identitarios que al hipotético crecimiento económico prometido por la globalización, que, dicho sea de paso, está todavía por demostrarse.

El fin de la bipolaridad y la confirmación de los acontecimientos en Irak consagran la preeminencia de una potencia absoluta que esporádicamente comparte con otras de inferior capacidad económica o militar, siguiendo una gradación de más a menos. La tendencia a la concentración de los medios de difusión en grandes estados también confirma la tendencia monopolizadora de la cultura y una agresión a las identidades locales.

Aunque no reconocida por el derecho internacional, esta jerarquización *de facto* de los estados recuerda la concatenación institucional vigente en la edad media entre el monarca y la escala de señores unidos entre ellos por el pacto feudal, de la cual los microestados son el último peldaño.

Rosabeth Moss Kanter, de la Harvard Business School, nos dice que el estado-nación no desaparecerá aunque algunos de sus poderes se vayan difuminando en organismos creados alrededor de agencias económicas.¹³ Pero no es menos cierto que estas agencias e incluso las denominadas «superregiones» desarrollan intereses y mercados comunes sin una completa unidad política y, lo que es más impor-

13. Rosabeth Moss Kanter. *El líder de la nueva economía*.

tante, sin una participación y un control democrático por parte de la ciudadanía, y en muchísimos casos al margen de la misma (no digo en contra, por supuesto).

Basta observar la forma en que hasta el presente se ha construido Europa, con un Parlamento más virtual que real, dentro de los esquemas que tradicionalmente nos hemos forjado como institución de la soberanía popular y democrática. ¿Cuántos estados de la Unión han acudido al referéndum ante decisiones tan importantes como la Unión Monetaria o el Tratado de Schengen, por poner dos ejemplos? La baja participación electoral en los últimos comicios europeos puede explicarse, en parte, por la percepción que tiene el ciudadano de que su voto no es importante. Dicho de otro modo, por la percepción de una cierta insuficiencia democrática.

En un mundo globalizado donde los ciudadanos son meramente consumidores/ahorradores dentro del llamado mercado, y en que el estado se transforma en un modesto prestatario de servicios, en un mero comisario político local que debe asegurar el mínimo orden imprescindible para asegurar el mercado libre, con la única obligación de equilibrar el presupuesto nacional y sin apenas poder incidir en su economía, las grandes estructuras que antes se interponían entre el ciudadano y la comunidad a la cual pertenece se difuminan a favor de lo global.

Como afirma Jean-Marie Guéhenno, con el avance tecnológico la democracia representativa viene a ser para algunos analistas un fenómeno transitorio abocado a la desaparición.¹⁴ Como había dicho Oscar Wilde, «no hay nada tan peligroso como ser excesivamente moderno, pues, de pronto, uno puede estar pasado de moda».

Y es en este complejo contexto de tensiones entre cosmopolitismo y localismo, entre imperialismo y libertad, donde es preciso situar las relaciones entre los microestados y la Unión Europea o, si se prefiere, el posicionamiento de los microestados en la Unión Europea.

La democracia directa, considerada por algunos una forma de arcaísmo reservado a ciertos cantones suizos y totalmente al margen de la modernidad, es

14. Jean-Marie Guéhenno. *Op cit.*

un valor persistente en comunidades políticas condenadas no a vencer sino a convencer, como es el caso de los microestados. Esta democracia directa es, de hecho, la continuación, aunque sea virtual, del diálogo de la razón que dotó de significado los debates del ágora griega y los foros romanos, que fueron, y lo seguirán siendo, un vehículo de cohesión social.

Para ellos, los espacios públicos, las ágoras y los foros, en sus diversas manifestaciones, son lugares donde se forjaban y se forjan proyectos, donde los asuntos privados adquieren estatus de públicos, donde las opiniones se contrastan, se valoran y ponderan, donde el análisis político se comparte y se formulan veredictos con conocimiento de causa, con valores difíciles de renunciar sin una adecuada y poderosísima justificación. No es aceptable para ellos el simple argumento de la modernidad.

De ser cierta (y no hay razón para que no lo sea) la definición de globalización que da el Fondo Monetario Internacional, «la interdependencia económica creciente del conjunto de los países del mundo, provocada por el aumento del volumen y la variedad de las transacciones de bienes y servicios, así como de los flujos internacionales de capitales además de la difusión acelerada de la tecnología», los pequeños estados y, todavía más, los microestados deben preocuparse de ver cómo se acelera y se amplía la jerarquización de los estados entre una única superpotencia, las potencias, los grandes estados, los estados medianos, los pequeños estados y los microestados.

El principio hasta ahora vigente en derecho internacional de que todos los estados son iguales, se convierte a medida que avanza el proceso de globalización en una más que evidente ficción en lo jurídico y una falacia en el diálogo interestatal. El poder de negociación en los asuntos propios de cada estado, sean políticos, económicos o sociales, es directamente proporcional al lugar de mayor a menor que ocupen en la tabla de jerarquización.

Las célebres frases de Richelieu en el siglo XVII de que «los estados tienen intereses pero no principios», y de Henry Kissinger en el siglo XX de que «los estados son recompensados por su poder, no por hacer el bien»,¹⁵ resultan

15. Henry Kissinger. *Diplomacy*. Nueva York: Simon & Schuster, 1994.

ser, en muchos casos, ciertas, lo cual no deja mucho espacio para el idealismo internacionalista.

Esta doble ficción en lo jurídico y falacia en el diálogo internacional conlleva consecuencias políticas evidentes. Aunque los estados individualmente siguen siendo actores básicos de los asuntos nacionales, sufren una pérdida de funciones de poder a favor de las instituciones internacionales que, aun sin control democrático, afirman su derecho a juzgar y a restringir las actuaciones de los estados en su propio territorio sobre cuestiones antes sólo sujetas a su quehacer soberano.

La desintermediación (usando términos financieros) de los estados conlleva, en buena medida, que éstos tienen cada vez mayor dificultad para controlar los movimientos de ideas, tecnología y personas, y, por supuesto, experimentan una pérdida de capacidad de controlar la corriente de dinero que puede entrar y salir de forma rápida de un país.

Por lo que se refiere al campo de la competitividad, nos dice Jürgen Habermas en su obra *La constelación posnacional* que los estados-nación sólo pueden mejorar la competitividad internacional de sus economías nacionales mediante una autolimitación de su capacidad de intervención. Esto justifica las políticas de «adelgazamiento» del estado que dañan la cohesión social y someten a una dura prueba la estabilidad democrática de la sociedad.¹⁶

Martin Woollacot –citado por Richard Sennet en el trabajo antes mencionado—¹⁷ relata que el conglomerado helvético-sueco Brown Boveri anunció en su día la supresión de cincuenta mil puestos de trabajo en Europa Occidental y la creación al mismo tiempo de nuevos puestos de trabajo en Asia. Poco después, Electrolux anunció que disminuía en un 11% su fuerza de trabajo: lo esencial de la supresión se realizaba en Europa y en América del Norte. Pilkington Glass¹⁸ hizo el mismo tipo de comunicación en apenas diez días. Tres empresas europeas anunciaron, pues, en pocos días, la supresión de un número de puestos de trabajo comparable al número de los que anunciaron crear los gobiernos francés e

16. Jürgen Habermas. *La constelación posnacional*. Barcelona: Paidós, 2000. P. 72.

17. Richard Sennet, «Something in the city. The spectre of uselessness and the search for a place in the world». *Times Literary Supplement*, 22 de septiembre de 1995.

18. Pilkington Glass. «Bosses must learn to behave better again». *The Guardian*, 14-6-97.

inglés en la esfera –eso sí– pública. La competencia en una economía global brutal crea un mercado de trabajo global. Ningún empleo está seguro.¹⁹

Naturalmente, se puede argumentar a la contra. Es cierto que los puestos deslocalizados de Europa y trasladados a Asia o a otros lugares favorecieron las economías de otros países. Pero no es menos cierto que facilitando la movilidad al extremo se impide a cualquier estado proyectar políticas de cohesión social, de pleno empleo laboral y, cómo no, cualquier política coherente de seguridad social, sin que los estados supuestamente beneficiados por los nuevos puestos creados tengan la seguridad de que, a su vez, las empresas sean nuevamente deslocalizadas, y así hasta el infinito.

En la primavera de 2004, Raghuran Rajan, economista del Fondo Monetario Internacional, en las jornadas conmemorativas del sesenta aniversario de los acuerdos de Bretton Woods, celebradas en Madrid, decía entre otras cosas que, si los gobiernos frenasen las deslocalizaciones, los países desarrollados perderían más empleos que las naciones en vías de desarrollo. Después de asegurar que el proceso se va a mantener, señaló que, en todo caso, lo que cabe pensar es que las economías desarrolladas de la zona euro o de los Estados Unidos se centren y dediquen a los servicios. Los trabajadores afectados en las economías desarrolladas deben recibir formación para adaptarse.²⁰

Las preguntas que surgen me parecen obvias. ¿Es posible a corto o medio plazo la adaptación de la masa laboral para puestos de trabajo que requieran cierta calificación, y, si es posible, a qué coste? ¿No será que también se piensa en la deslocalización de la mano de obra menos cualificada a países en vías de desarrollo, y la más cualificada a la zona euro y a los Estados Unidos de América? ¿Pueden los estados de esta zona llegar a monopolizar, por ejemplo, los servicios financieros o la industria farmacéutica y de alta tecnología sin sujetarse a normas y a tribunales internacionales asépticos, en el sentido de no sujetos a su influencia?

19. *Wall Street Journal*, 12-3-1993.

20. José Manuel Garayoa. «El FMI elogia las deslocalizaciones porque evitan la pérdida de empleos». *La Vanguardia*, 17-6-04.

Estos diagnósticos, no precisamente alentadores, conducen –según Jürgen Habermas–²¹ por parte de los políticos al abandono de los programas, y por parte de los electores a la apatía o a la protesta. Protesta plasmada, en los últimos tiempos, en el auge de los movimientos altermundistas o antiglobalización.²²

Por si esto fuera poco, simultáneamente a la desintermediación del estado, asistimos a una mediatización de las grandes empresas, las llamadas empresas transnacionales, que, con un poder económico que en muchas de ellas supera los presupuestos de muchos estados-nación, sustituyen en el poder de decisión a aquéllos. Son las llamadas *global power elite*. Muchas de ellas tienen cifras de ventas anuales muy superiores al producto interior bruto de los estados. Susan George, en *Otro mundo es posible si...*, cita algunos ejemplos: Exxon Mobil es más grande que Pakistán; General Motors, que Perú o Argelia; Ford y Daimler, que Nigeria o Marruecos.²³ En el año 1997, el Secretariado de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) censaba ya cerca de 45.000 sociedades de este tipo (excluidas las financieras), que controlaban unas 280.000 filiales, comparado con las 7.000 sociedades de veinte años antes. Las ventas realizadas en el año 1995 fuera de sus países de origen –según la citada UNCTAD– se situarían en siete trillones de dólares, es decir, una cifra netamente superior a las exportaciones mundiales de bienes y servicios. Estas sociedades controlan un tercio de los activos productivos del sector privado mundial. Y las concentraciones siguen.

Los flujos financieros del mercado de capitales, mayormente controlados por inversores institucionales tales como los fondos de pensiones y los fondos comunes de depósitos, movilizan los mercados de cambio. En el año 1973, las transacciones suponían diariamente del orden de 10.000 a 20.000 millones de dólares; en 1983, ya eran 60.000 millones. Hoy probablemente superen los 1,3 trillones de dólares, es decir, cerca de diez veces más lo que se necesita para mantener el comercio mundial.²⁴

21. Jürgen Habermas. *Op cit.*

22. Anara Echart, Sara López y Kamala Orozco. *Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización*. Madrid: Catarata, 2005.

23. Susan George. *Otro mundo es posible si...* Barcelona: Icaria, 2004.

24. Pierre de Senarclens. *Mondialisation, souveraineté et théories des relations internationales*. París: Armand Colin, 1998. P. 74.

Estas organizaciones económicas transnacionales modifican profundamente la economía tanto en su dimensión internacional como nacional. Modifican la condición internacional del trabajo y la estructuración mundial de las ventajas comparativas, que antes estaban vinculadas a las naciones, lo cual impide aunar los intereses económicos de las empresas y los políticos de la nación, e impide al poder político la posibilidad de arbitrar entre intereses sociales e intereses económicos generales puros.

La nación ya no es, hoy, pertinente en el ámbito de los intercambios y de la producción. La especialización en función de las ventajas comparativas concierne ahora únicamente a las empresas o grupos de empresas. Ha dejado, pues, de existir este vínculo obligatorio entre la política económica y la política nacional.

Los intereses transnacionales de las megaempresas determinan con frecuencia las políticas económicas nacionales, con la consecuente paradoja consistente en que los gobiernos de los estados, responsables de crear puestos de trabajo, asegurar la cohesión social y buscar financiación para las infraestructuras y servicios públicos, deben ser elegidos democráticamente mediante voto popular, bajo control parlamentario y respondiendo políticamente ante él. En la otra cara de la moneda, los presidentes de los consejos de administración y los directivos de estas macroempresas con un importante poder político, en algunos casos superior al poder estatal, carecen de esta responsabilidad. Éstos sólo responden ante accionistas que, cuando las cosas van mal, se limitan a prescindir de ellos con, frecuentemente, sustanciosas indemnizaciones.

Existe, pues, una contradicción democrática evidente. Para ser elegido alcalde, con poderes limitados o circunscritos a un área determinada, hay que someterse al veredicto de las urnas, mientras que para ser elegido presidente o director general de una transnacional cuyas decisiones pueden implicar efectos económicos, políticos y sociales para el mundo, sólo se requiere el voto de una mayoría de accionistas, anónimos y de un sólo estado, aunque las consecuencias abarquen el mundo entero.

Puede afirmarse por ello que la globalización mercantil y financiera, con la liberalización de los mercados, si bien consigue el objetivo neoliberal de suprimir el poder del estado, no consigue una liberación real. Lo único que consigue

es la sustitución de un poder de derecho responsable políticamente en favor de un poder de hecho políticamente irresponsable.

Hasta el presente, los microestados se han caracterizado por la poca intervención del estado en la vida civil, económica o social de sus ciudadanos, legislando lo imprescindible. Por ejemplo, Andorra carece todavía de código civil y de comercio. Se aplica, prácticamente hasta la Constitución de 1993, el derecho catalán de antes de los decretos de Nueva Planta, y subsidiariamente los derechos romano y canónico. Otros microestados muestran también carencias de este tipo.

En cuanto a las relaciones comerciales y mercantiles, han sido reguladas por leyes *ad hoc* a medida que se constataba su imprescindible necesidad. En el caso de Andorra, a partir de 1993, con la Constitución andorrana, el despliegue legislativo ha adquirido una relativa y moderada importancia.

Paradójicamente, la intervención del estado ha sido impulsada, frecuentemente, por la presión bien de estados vecinos o por los propios organismos e instituciones internacionales, como por ejemplo, sin ser exhaustivos, la ley andorrana de 1997 para prevenir el contrabando, o el acuerdo sobre la imposición de las rentas al ahorro pactadas por todos los microestados europeos con la Unión Europea.

La «desmediatización» del estado a favor del libre mercado internacional, que favorece la llamada globalización, resulta extremadamente peligrosa para los microestados en un doble sentido: el más importante, en el ámbito social. Por ser obvio, no es necesario demostrar que la globalización favorece la deslocalización o la movilidad de empresas de un país a otro, lo que obedece a otro de sus sacrosantos principios: la competitividad.

Es evidente que las consecuencias de cualquier deslocalización empresarial no son las mismas según se trate de una gran potencia, una potencia mediana, un pequeño estado o, por supuesto, un microestado. La deslocalización de una empresa en cualquiera de ellos, con, por poner un ejemplo, la supresión de cincuenta puestos de trabajo, puede dar lugar a consecuencias sociales infinitamente superiores a las que supondría la deslocalización de una actividad con mayor pérdida de puestos de trabajo en un país grande, mediano o incluso pequeño.

También sucede lo mismo en el ámbito económico público, en cuanto se supone que esta empresa de cincuenta puestos de trabajo contribuye de un modo mucho más significativo al PIB y a la renta nacional de un microestado que lo que puedan contribuir empresas significativamente muchísimo más importantes y con muchísimos más puestos de trabajo en otros estados considerados grandes, medianos o pequeños. Debe considerarse, además, que siendo el territorio y la población en los microestados, por definición, exiguos, la actividad y el número de empresas en dicho territorio serán limitados.

El análisis que, basándose en la hipótesis de una excesiva intervención del estado, concluye radicalmente en la necesidad de suprimir el estado, es erróneo o cuando menos discutible, y absolutamente inadmisibles para un microestado que, a fuerza de «adelgazarlo», corre el riesgo de vaciarlo de contenido y propiciar su autoinmolación.

En todo caso, el análisis que, partiendo de lo que ocurre en los estados grandes, traspone sus conclusiones dogmáticamente a los medianos, a los pequeños o a los microestados es de por sí erróneo. Hay una considerable diferencia entre los condicionamientos para gobernar en una gran potencia o en un microestado.

La tendencia globalizadora a suprimir el estado parte de una excesiva visión pesimista del concepto funcional del estado que conlleva consecuencias negativas, al menos para los pequeños. El problema no radica tanto en una excesiva intervención, sino en que sus gobiernos, frecuentemente condicionados por políticas de rentabilidad electoralista, no hacen lo que racionalmente tendrían que hacer: fomentar el crecimiento económico, ayudar a controlar las crisis y facilitar las transacciones económicas, sino otras cosas muy distintas. El problema no son los estados, sino los gobiernos, y los gobiernos se eligen o deberían elegirse democráticamente.

Podríamos decir que si la globalización supone la concentración del poder económico y, consecuentemente, del poder político a favor de macroentidades sin responsabilidad política democrática, sustituyendo, así, los poderes del estado que se desmediatiza, se confirma que la primera parte del análisis de Marx —expuesto en su obra *El capital*—, referida a la concentración del poder económico en manos de unos pocos, era cierta.

En este supuesto no cabe descartar, como reacción, que se tienda a reinventar la segunda parte del análisis de Marx sobre la teoría de la dictadura del proletariado. Es decir, un socialismo científico renovado y depurado de la ideología leninista o stalinista, mientras que al otro extremo, por la ley del péndulo, tampoco cabe descartar un cierto resurgimiento del nazismo. De hecho, ambas ideologías están en progresión, aunque lentamente, en Europa y América, más en la segunda que en la primera.

CAPÍTULO II. SECTOR PÚBLICO Y PRIVATIZACIONES EN LOS MICROESTADOS

Según los principios «globalizadores», el papel de los gobiernos ha de limitarse a ordenar con claridad el marco institucional en el que operan los agentes privados, los cuales han de poder actuar libres de trabas y regulaciones públicas que distorsionan las decisiones económicas y acaban minando el crecimiento económico.

Es ésta una orientación claramente neoliberal del papel que ha de desarrollar el sector público y que se refleja en la política de privatizaciones de empresas públicas y en un proceso de reformas fiscales con tendencia a introducir mayor eficiencia en los sistemas impositivos, con la esperanza de que el papel redistributivo del sector público se pueda asegurar de forma suficiente por la vía del gasto público.

El impuesto sobre la renta se reforma con el objetivo de mejorar su neutralidad, eliminando tratamientos específicos, ampliando las bases y reduciendo los tipos marginales, especialmente los más elevados. Así mismo, se refuerza el papel de la imposición sobre el consumo, tanto general como especial, que se considera menos importante.

Dejando aparte las cuestiones fiscales de las políticas preconizadas por el neoliberalismo global, cabe decir lo mismo que para las deslocalizaciones, es decir, que no todos los estados son iguales y que, siendo diferentes las circunstancias imperantes entre las diferentes categorías de estados –teniendo en cuenta sus dimensiones y circunstancias económicas particulares–, no pueden imponerse políticas que no puedan asumirse sin graves riesgos para su estabilidad.

Quizás la privatización de grandes monopolios estatales de servicios públicos resulte altamente beneficiosa, en cuanto a eficacia y competitividad, en los grandes y medianos estados, pero esto no significa que obligatoriamente y de manera absoluta deba serlo en los pequeños estados y en los microestados.

Retomemos, por ejemplo, por ser para mí más cercano, el caso de Andorra, con tres sectores monopolizados por el estado: comunicaciones, suministro eléctrico y radiotelevisión.

Este principio de privatización no funciona en los casos de teléfonos y distribución de electricidad, puesto que, siendo la población y el territorio limitados, una sociedad distribuidora puede ser económicamente rentable, pero no dos.

Lógicamente, pueden intervenir sociedades que estén ya actuando en territorios vecinos. Es cierto. Pero en este caso nos enfrentamos otra vez con el mismo problema de la deslocalización (el territorio vecino será el deslocalizador y Andorra, el deslocalizado), con todo lo que lleva implícito de amortización de puestos de trabajo, control por parte del estado soberano de sus servicios públicos imprescindibles, etc.

En el supuesto de los servicios de radio y televisión es distinto. Por su naturaleza, aunque las respectivas instalaciones radiquen en territorio andorrano, el campo geográfico que puede hacerlas rentables desborda las fronteras del estado. En este supuesto, sí pueden justificarse, y de hecho se justificarían, una privatización y diversificación empresariales en aras de la eficacia y la competitividad preconizadas por las teorías neoliberales, puesto que el campo potencial de actividad sería prácticamente ilimitado.

CAPÍTULO III. GLOBALIZACIÓN CULTURAL E IDENTIDAD EN LOS MICROESTADOS

La cultura permite al hombre no solamente adaptarse a sus medios natural o social, sino también adaptar éstos a sus necesidades y a sus proyectos. Dicho de otro modo, hace posible la transformación de la naturaleza y de la sociedad. Las ciencias políticas y sociales, a pesar de aparentar una autonomía

real, nunca jamás serán completamente independientes de contextos intelectuales y lingüísticos, económicos, religiosos y políticos, en el marco de los cuales deberán elaborar sus esquemas teóricos y conceptuales.

La primera definición cabe atribuirle al antropólogo británico Edwards Burnett Taylor, que en 1871 definía ya cultura o civilización como «el todo complejo que comprende el conocimiento, las creencias, el arte, la moral, el derecho, las costumbres y las demás capacidades o valores adquiridos por el hombre en tanto que miembro de la sociedad».

En consecuencia, la defensa de la autonomía cultural para una circunscripción territorial llamada todavía estado está muy ligada a la preservación de la identidad colectiva de dicho estado. Cultura e identidad son dos conceptos que responden a una misma realidad. Así pues, ambas se construyen en el interior de marcos sociales y políticos. La construcción identitaria no es una ilusión sino una realidad que necesariamente influye en los agentes políticos o sociales, o a sus representantes, en el momento de configurar normas jurídicas, sean internas a los estados o de carácter internacional.

A partir del siglo XVIII, con la construcción de la idea de estado-nación, la identidad adquirió la categoría de «asunto de estado». Corresponde a cada uno de los estados en particular el garantizar su identidad, por lo que legisla sobre educación, medios de comunicación, extranjería, etc.

En el estado moderno esto tiende a la monoidentificación, ya sea reconociendo una sola identidad cultural que sirva para definir la identidad cultural nacional absoluta, por ejemplo el caso de Francia o Inglaterra, o bien admitiendo, incluso, un cierto pluralismo cultural e identitario, reconocido constitucionalmente, que institucionaliza una sola identidad de referencia dominante pero que admite otras: por ejemplo, el caso de España.

En la actualidad, en un progresivo proceso de globalización, las sociedades de todo el mundo que se interrogan sobre su identidad frecuentemente revierten el problema a la cultura y denuncian las crisis culturales como crisis de identidad, y a la inversa. En el fondo, el fundamentalismo, como afirma René Rémond de la Academia Francesa, no deja de ser una reacción identitaria de crisis.

pación.²⁵ Podría añadirse que contra la uniformización que supone la globalización se reacciona con la singularización cultural, idiomática, etc. que caracteriza a los nacionalismos.

En el pasado más remoto, las relaciones entre las civilizaciones separadas geográficamente eran inexistentes. Los elementos de progreso tecnológico y los medios de comunicación universales que impulsan hoy la dinámica de la globalización económica facilitan la tendencia a una homogeneización cultural mundial, no como base de la síntesis de lo mejor de las diversas culturas (lo cual sería un valor de progreso), sino de un uniculturalismo semejante al «pensamiento único» de base occidental que hay que universalizar bajo el falso supuesto que, ostentando el poder militar y económico, se posee la mayor cultura y el mejor bienestar.

En el fondo, el fenómeno no deja de ser de una «economización» de la cultura, y por lo tanto de la identidad. A muy corto plazo se intenta imponer, sin convencer, el modelo de democracia, tal como se ha definido en Occidente, a zonas o civilizaciones en las que no hay tradición de democracia; se olvida que su consolidación en el llamado mundo occidental ha requerido siglos y todavía está muy lejos de alcanzar grados aceptables de perfección.

Se intenta imponer, sin convencer, a otras culturas el concepto de derechos humanos, según la definición europea, cuando muchos estados (incluso del área territorial occidental) están muy lejos de alcanzar los estándares precisos.

Algunas personas afirman que nuestro tiempo es testigo del nacimiento de lo que Naipul llamó una «civilización universal».²⁶ Nada menos cierto: nos encontramos inmersos en plena confrontación cultural y, por tanto, identitaria a escala mundial.

No es la primera vez que en un contexto histórico se ha intentado la unificación cultural e identitaria. Roma a su manera intentó la unificación del mundo conocido. Anteriormente, Alejandro Magno (500 aC) apuntó una tentativa de

25. René Rémond. *Du mur de Berlin aux tours de New York*. París: Bayard, 2002. P. 40.

26. V.S. Naipul. *Our universal civilization*. New Cork. Review of books. 30-10-90. P.20.

fusión entre griegos y bárbaros. Aunque la civilización helenística se impuso hasta la India, fue Roma quien dejó su derecho. Ambas tentativas fracasaron en lo político a causa de la fragmentación identitaria. Como en la globalización económica, en la cultura identitaria todavía hay enfrentamiento entre posiciones universalistas, consideradas legitimadoras del imperialismo, y las posiciones localistas, más próximas a una pragmática realidad.

Samuel P. Huntington es quien facilita las condiciones necesarias para alcanzar una cierta homogeneidad cultural e identitaria global: «En lugar de promover las características supuestamente universales de una civilización, los requisitos de la convivencia cultural exigen investigar lo que es común a la mayoría de las civilizaciones. En un mundo de múltiples civilizaciones (y por lo tanto de múltiples identidades), la vía constructiva es la de renunciar al universalismo, aceptando la diversidad y buscar atributos comunes.»²⁷ Es decir, aplicando la dialéctica hegeliana tan usada por el marxismo a la tesis planteada por algunas culturas, combatidas por las antítesis de las otras, resulta la síntesis cultural adecuada que hace que ambas mejoren. Históricamente siempre ha sido así. La cultura occidental no deja de ser una síntesis entre la civilización griega y la romana, que de forma natural homogeneizó el judeocristianismo.

El llamado «pensamiento único» o la «homogeneización cultural» –según el modelo americano a que incita la globalización ayudada por las nuevas tecnologías de la comunicación y su inmenso poder económico– incide más negativamente en los pequeños y microestados que en los medianos y grandes, con más recursos materiales para defender su propia cultura frente a las agresiones foráneas que, no lo olvidemos, más tarde o más temprano incidirán en sus propias identidades.

Y en este sentido la globalización también influye en la propia estabilidad de los valores de los que, como cualquier sociedad civil o política, se han dotado cada uno de los microestados a través de los siglos.

27. Samuel P. Huntington. *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona: Paidós, 2001. P. 54.

El propio Samuel P. Huntington ilustra con el ejemplo de Singapur, otro microestado situado en Asia, el pragmatismo que supone la defensa de sus valores tradicionales. La población de Singapur se compone poco más o menos por un 76% de chinos, un 15% de malayos y musulmanes y un 6% de sikhs e hinduistas indios. El gobierno intentó, en el pasado, promover valores «confucianos» entre su pueblo, pero también ha insistido en que todos sus habitantes sean educados en inglés y hablen esta lengua con soltura. En enero de 1989, el presidente Wee Kim Wee, en su alocución de apertura del Parlamento, constataba cierta pérdida de identidad y señalaba que los 2,7 millones de habitantes de Singapur habían experimentado, en buena medida, influencias culturales foráneas llegadas de occidente que les habían puesto en contacto con nuevas ideas y tecnologías del exterior, pero que les habían expuesto también «a valores y estilos de vida extraños. Las ideas asiáticas tradicionales de moralidad, deber y sociedad que nos han sostenido en el pasado», advertía, «están dando paso a una visión de la vida más occidentalizada, individualizada y centrada en el yo». Y afirmaba: «Es necesario identificar los valores fundamentales que las diferentes colectividades étnicas y religiosas de Singapur tenían en común y que captan la esencia de lo que es Singapur».

El presidente Wee señalaba cuatro de esos valores: situar la sociedad por encima del yo; defender la familia como la piedra angular fundamental de la sociedad; resolver los problemas importantes mediante el consenso y no mediante la contienda; tolerancia y armonía racial y religiosa. Su discurso suscitó una amplia discusión sobre los valores de los habitantes de Singapur y, dos años después, el libro blanco del Parlamento suscribía los cuatro valores indicados por el presidente, pero añadía un quinto en apoyo del individuo, en buena medida debido a la necesidad de subrayar la prioridad del mérito individual en la sociedad, en contraste con los valores confucianos de jerarquía y familia, que podían conducir al nepotismo. El libro blanco definía así los valores comunes de los habitantes de Singapur:

- La nación antes que la comunidad étnica, y la sociedad por encima del yo
- La familia como célula base de la sociedad
- Atención y apoyo de la colectividad al individuo
- Consenso en lugar de contienda
- Armonía racial y religiosa

Con esta declaración de valores comunes, el Gobierno quería enfatizar que Singapur era, en aspectos fundamentales, una sociedad asiática y debía seguir siéndolo. Los habitantes de Singapur no son estadounidenses ni anglosajones, aunque puedan hablar inglés y vestir ropa occidental. Si a la larga los ciudadanos de Singapur no se pudieran distinguir de los estadounidenses, británicos o australianos, o, peor aún, se convirtieran en una mala imitación de ellos –es decir, en un país desgarrado–, perderían en el marco internacional sus rasgos diferenciales a favor de aquellas sociedades occidentales. En definitiva, desaparecería la propia identidad.

Citar estos valores de Singapur no significa que deban ser suscritos, aunque los microestados europeos pueden hacerlo casi íntegramente. Singapur tiene su escala de valores definidos por el Gobierno tras un diálogo democrático. Los microestados europeos pueden tener los mismos, definidos o no, u otros.

Lo que se pretende poner de relieve es la importancia que tiene la sensibilidad hacia los valores que definen la identidad de un estado, distinguiéndolo de los demás, y que indiscutiblemente permiten mantener lo propio en el plano internacional y establecer la necesidad de una particular y acérrima defensa de ellos si el objetivo político de cualquiera de los microestados ha de seguir siendo en el futuro el mantenerse como estados soberanos, libres e independientes.

CAPÍTULO IV. ASPECTOS NEGATIVOS DE LA GLOBALIZACIÓN PARA LOS MICROESTADOS

La nueva ideología neoliberal que suponen ambas globalizaciones, la económica y la cultural, es consustancialmente negativa para los intereses de los microestados y amenaza su existencia como estados soberanos.

Aún en la hipótesis de que los planteamientos formulados fuesen erróneos y, a medio o a largo plazo, resultara que las globalizaciones fueran definitiva y tremendamente positivas para la humanidad, sigo defendiendo la idea de que, en el caso de los microestados, continuaría siendo válida la teoría que he intentado exponer, de que lo global se opone a lo local en beneficio de los grandes estados y las macroeconomías.

¿Puede perpetuarse, por ejemplo, la soberanía sobre un territorio, factor esencial para considerarse estado, soberano, libre e independiente, cuando la totalidad de éste puede ser susceptible de adquisición, en un mercado libre y global, por docenas de sociedades privadas con recursos económicos muchas veces superiores a estados hoy considerados de tamaño medio? La paradoja es evidente. Hoy es impensable que un estado pueda hacerse con el territorio de otro estado a través de acciones bélicas, pues la Carta de las Naciones Unidas lo prohíbe; pero, en un mundo de mercados libres, una gran empresa, ni siquiera una macroempresa, puede llegar a comprar partes substanciales de un microestado. Es evidente que la libre circulación de capitales tal como entiende la teoría neoliberal no puede aplicarse a estados de pequeñas dimensiones, e incluso medianos, sin grave riesgo de ser absorbidos. La resistencia de algunos pequeños estados miembros de la Unión Europea a dejar que los nacionales de otros estados miembros adquieran en ellos residencias secundarias entra dentro de esta lógica.

¿Podrá resistir un pequeño estado la presión homogeneizadora sobre sus ciudadanos que supone la globalización cultural, siempre foránea, que forzosamente incide sobre su identidad propia y sobre elementos fundamentales del estado que lo distinguen de los demás?

Digámoslo de otra manera más comprensible y tomando como ejemplo el caso de Andorra. En el Principado de Andorra, con una población total de unos 65.000 habitantes, el 57% del total es de nacionalidad extranjera. ¿Hasta cuándo será sostenible en Andorra mantener la categoría de estado soberano, cuando, de manera lenta pero segura, se diluye su identidad nacional, es decir, su conciencia nacional básica para formar un estado?

¿Hasta cuándo la comunidad internacional continuará reconociendo el diferencial nacional andorrano que le otorga la categoría de estado, cuando éste se convierte, de manera lenta pero segura, al perderse la identidad, en una mera «ciudadanía de conveniencia»?

Lo dicho para Andorra puede extenderse, aunque en menor medida, a los otros tres microestados históricos del continente europeo. Su interés de supervivencia como estados soberanos, libres e independientes en un mundo globaliza-

do se sitúa, aunque parezca un paradigma, en lograr su propia localización en la Europa unida.

Para ello, no obstante, se requiere como condición *sine qua non* que Europa sea sensible a este problema y quiera «localizarlo» en sus propias instituciones. Sin la sensibilidad de ambas partes no hay solución posible.

Por las mismas razones, los microestados tampoco pueden asumir la teoría neoliberal imperante de libertad de establecimiento sin más.

Para que ambas globalizaciones funcionasen para los microestados sería necesario:

- a) Una profunda transformación de las instituciones internacionales. Deberían ser fuertes, multilateralistas, transparentes, independientes, elegidas democráticamente en el marco de la comunidad universal y no en función de los intereses de los grandes estados, y sus decisiones deberían ser impuestas como norma de obligado cumplimiento a toda la comunidad internacional.
- b) Unos tribunales internacionales también independientes para poder arbitrar los conflictos interestatales.
- c) Una profunda remodelación de la normativa del derecho internacional mercantil y financiero.

Las fuentes normativas en que se nutre el llamado derecho internacional económico o mercantil se asientan, en gran parte, en los tratados internacionales, frecuentemente negociados por grandes estados en donde el principio que impera es el *do ut des* y no la *equitas*. El peligro es que los pequeños y los microestados han de adherirse a ellos, lo quieran o no, para eludir el riesgo que supone para sus economías un cierto aislamiento.

PARTE II

LOS MICROESTADOS HISTÓRICOS EUROPEOS. SUS CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES, ECONÓMICAS Y FISCALES

INTRODUCCIÓN

En el diálogo internacional, la referencia a superpotencias o potencias mundiales, grandes potencias, potencias medias y estados pequeños, entre los cuales cabría el subgrupo de los microestados, es constante a pesar de que esta jerarquización no obedece a ninguna norma jurídica de derecho internacional, el cual sigue manteniendo la *fictio iuris* de que todos los estados son iguales excepto, por supuesto, los «países menos adelantados», que sí tienen, por excepción, una caracterización específica bien definida por las Naciones Unidas.²⁸

Existen varias definiciones para cada uno de los peldaños de la jerarquización. Para nuestro propósito y con referencia sólo a los microestados, objeto de mi intervención, nos sirve la definición de la Secretaria de la Commonwealth:²⁹ «limitada extensión territorial, poblaciones pequeñas, base impositiva limitada, carencia de recursos naturales, particular vulnerabilidad a factores externos, incluyendo el entorno internacional».

Es evidente que en el continente europeo y con categoría de estado solamente responden a esta definición los principados de Andorra, de Liechtenstein y de Mónaco y la República de San Marino.

La calificación podría extenderse, quizás, a Chipre y Malta e incluso a Luxemburgo, pero sus características territoriales, demográficas, económicas y

28. En la actualidad, son cincuenta los estados más pobres del mundo inscritos en la lista de países menos adelantados. Tales estados cuentan con menos de mil dólares *per capita*, tienen muy bajos índices de desarrollo humano (mortalidad infantil, analfabetismo, etc.) y una alta tasa de vulnerabilidad que dificulta su desarrollo (poca industria y pocos servicios modernos).

29. Commonwealth Secretariat. *A future for Small States. Overcoming Vulnerability*. Londres. Septiembre de 1997.

sociales los sitúan más próximos a pequeños estados que a la categoría de micro. La Ciudad del Vaticano, por su particular estatuto que le confiere el carácter teocrático de sus instituciones, debe quedar fuera de los propósitos del presente discurso.

A continuación repasaremos varias de las características de los cuatro microestados europeos para mostrar que existen tanto similitudes como diferencias, pero que, por encima de todo, hay un cierto carácter identitario de intereses que les une.

CAPÍTULO I. LAS BASES HISTÓRICAS

La realidad de cualquier estado moderno sólo puede explicarse en toda su complejidad si se profundiza en sus orígenes y trayectoria histórica. Esto es tan válido para los grandes estados actuales como para los microestados europeos que nos ocupan.

Al margen de otras particularidades a las que más adelante haremos referencia, los cuatro microestados considerados presentan evoluciones históricas con características muy diferentes que analizaremos a continuación.

No obstante, como se verá a través de esta breve sinopsis histórica, los cuatro estados tienen una innata vocación a adaptar sus particularidades institucionales a las corrientes mayores de la historia europea, cuya manifestación más notable ha sido la instauración, en estos últimos tiempos, de marcos legales de base constitucional y democrática.

1. El Principado de Andorra

Como es bien conocido, el Principado de Andorra está situado en medio de los Pirineos, entre España y Francia.

Por su peculiar historia con instituciones políticas estables y singulares hasta la última década del siglo xx, puede servir de referencia para explicar un hecho histórico insólito de más de siete siglos, acontecido a una distancia de apenas doscientos kilómetros de Barcelona. El desarrollo institucional de los tres restantes, en lo esencial, ha sido muy semejante.

El primer texto jurídico andorrano con un marcado carácter constitucional son los llamados *Pareatges*; el primero, con fecha el 8 de septiembre de 1278, y el segundo, el 6 de diciembre de 1288. Se trata de dos sentencias arbitrales dirimiendo cuestiones de propiedad y jurisdicción surgidas entre el obispo de la Seo de Urgel y el conde de Foix.

Según Puig, el régimen coseñorial de tipo feudal entre el obispo y el conde, con sus más y sus menos, se fue transformando en una cosoberanía indivisa. Posteriormente, al acceder el conde a la corona de Francia con el nombre de Enrique IV, los derechos del condado de Foix fueron incorporados a la corona y, finalmente, a la Jefatura del Estado francés: «Essent aïxi que les Valls de Andorra tenen la gloria de estar subjectas per indivis als Serenissims Comptes de Foie, y vull dia Christianissim Reÿ de Fransa ja desdel any 1289, Senyors y Prínceps de estas Valls. Ab los Illms. Bisbes de Urgell».³⁰

La tesis de Puig se fundamenta en una encuesta abierta ante la Corte de Andorra (documento del año 1346): «Item, quod predicta vallis de Andorra, cum juribus et pertinentiis suis, est et fuit, a tanto tempore citra et peer tantum tempus de cujus contrario hominum memoria non existit, distincta et separata a terra Ceritanie, episcopatu Urgellensi et a vicecomitatu Castroboni et aliis terris et locis quibuscumque».³¹

El mismo historiador, en la misma obra, hace referencia al Consejo General de los Valles de Andorra como órgano administrativo de representación popular. Después de decir que «es tant antiguo como el de habitar homes en Andorra», describe sus competencias: «te facultat de estatuir, arrestar y ordenar en cosas tocants á sa jurisdicció, baix penas pecunaries, ó pena del Cot. Com es acerca de camins, aigüas, pescas, cassas, boscos, comunals, termes, carnisseries, flecas, tabernas, teixits, pesos, mesuras, metges, cirurgians, apotecaris, y per fy en totes aquelles coses que concerniesen á la bona administració de la justicia, política o república, assó per privilegi y us.»³²

30. Antoni Puig. *Polítar andorrà. 1763*. Edición al cuidado de Armengol-Mas-Morell. Andorra la Vella, 1983.

31. Ídem.

32. Ídem.

Si bien la razón en que se funda el autor es discutida por algún historiador como inexacta, según Francisco Pallerola Gabriel «nadie discute el hecho en sí; porque abandonados los andorranos por el Conde de Urgel, hubieron de elegir señor que les amparase; y si a este le confirieron la plenitud de los derechos políticos, militares y judiciales, no así los que se refieren a la parte económica».³³

En el marco de esta configuración político-administrativa con competencias francamente indefinidas y, por lo tanto, confusas, atribuidas a los diferentes órganos institucionales, se ha gobernado el Principado hasta prácticamente finales del siglo xx. El 14 de marzo de 1993, Andorra se otorgó, mediante referéndum, la primera constitución escrita de su historia, la cual, después de declarar Andorra como principado democrático y social, confirma a los obispos de la Seo de Urgel y sucesores en la Mitra de Urgel y a quien ocupe la jefatura del Estado francés como copríncipes, jefes del Estado andorrano en forma indivisa y paritaria. Tal constitución institucionaliza de forma clara, según la clásica fórmula de Montesquieu, los tres poderes legislativo, administrativo y judicial como independientes entre sí; el Consejo General se reserva las funciones legislativas.

La Constitución de 14 de marzo de 1993 destaca expresamente que ésta no constituye «una ruptura con el pasado institucional, sino la adaptación a las exigencias de los momentos actuales y a las corrientes vigentes en el mundo occidental». Opta deliberadamente por el antiguo nombre de Consejo General para el legislativo, y asume también la plena soberanía que antes ejercían los copríncipes.

En el mismo año 1993, tuve el honor de firmar, como primer presidente del Gobierno Constitucional andorrano,³⁴ el también primer tratado internacional tripartito con España y Francia, llamado «Tractat de bon veïnatge, d'amistat i de cooperació», según el cual, en síntesis, después del reconocimiento recíproco, estos dos grandes estados se comprometen a garantizar la independencia y soberanía del Principado y se declara la voluntad de las tres partes de seguir cooperando.

33. Francisco Pallerola Gabriel. *El Principado de Andorra. Su constitución política*. Lérida, 1912.

34. Un repaso de estas vivencias de mi etapa de jefe de Gobierno lo compartí con Ricard Poy para la edición de *El somni: records d'un cap de Govern d'Andorra*, libro editado por Diari d'Andorra y la Fundació Julià Reig en 2004. Esta obra completaba mi anterior libro de memorias, publicado en 2002 bajo el título de *El rept*.

Con fecha 28 de julio del mismo año, poco más de tres meses después de adoptada la Constitución, tuve también el alto honor de representar a mi país, como presidente del Gobierno Constitucional, en la ceremonia de admisión de Andorra en la Naciones Unidas y posteriormente en el Consejo de Europa. Con ello se culminaba un proceso histórico, iniciado en el siglo XIII.

2. El Principado de Liechtenstein

Su historia como territorio independiente se inicia en el siglo XVII con la adquisición por parte del príncipe Adam (1699-1712) de Vaduz y de Schellenberg por la cantidad de 400.000 gulden.

Formó parte del Sacro Imperio Romano Germánico en la primera mitad del siglo XVIII, y adquirió la plena soberanía en el año 1806. En el año 1862, el príncipe reinante le otorgó la primera constitución. Su reforma del año 1921, vigente hasta el 2003, institucionalizó la monarquía constitucional hereditaria, según los principios democráticos.

La Constitución del 5 de octubre de 1921 explicita una clara voluntad de preservar la propia identidad y un claro nacionalismo. A título de ejemplo, el presidente del Gobierno tendrá que ser oriundo (hasta entonces los gobernantes habían sido funcionarios del príncipe y ninguno de ellos era originario de Liechtenstein). Todas las instancias judiciales han de ser nacionales (hasta entonces las instancias superiores se situaban en Viena o Innsbruck).

En su mensaje a la Asamblea Federal Suiza al someterle la aprobación del tratado de Unión Aduanera, el Consejo Federal emitió una opinión positiva sobre el carácter progresista de la Constitución de Liechtenstein: «Provista de derechos populares tan amplios que probablemente ningún otro estado monárquico y muchos republicanos los posee».³⁵

La última Constitución del Principado de Liechtenstein es del mes de marzo del año 2003. La incorporación de este microestado al Consejo de Europa tuvo lugar en 1978, y a las Naciones Unidas, en 1990.

35. *La Principauté de Liechtenstein*. Documentation Française, 1977.

3. El Principado de Mónaco

País autónomo desde 1276, bajo el señorío de los Grimaldi, por el Tratado de Burgos (1524) pasó a ser protectorado de España. En el año 1641, por el Tratado de Péronne pasó a serlo de Francia, situación que se prolongó hasta 1815.

Monarquía absoluta hasta principios del siglo xx, en 1911 se promulgó la primera Constitución, posteriormente reformada varias veces. En 1918 concluyó un importante tratado internacional con Francia por el cual ésta se obliga a defender la independencia de Mónaco y éste se obliga a ejercer los derechos de soberanía de acuerdo con los intereses políticos, militares, navales y económicos de Francia. El artículo sexto de dicho tratado confirma el anterior Tratado de Unión Aduanera de 1861.³⁶

En el año 1962 se proclamó la Constitución actualmente vigente, por la que Mónaco se obliga a otorgar convenciones particulares al objeto de «perseguir y reprimir los fraudes fiscales, los delitos y crímenes de toda naturaleza y la organización de los servicios públicos en común con Francia».

Paralelamente, el registro, el reclutamiento de funcionarios, el régimen de extranjería, especialmente en lo referente a su naturalización, la sujeción a los impuestos, la coordinación de las medidas de policía y la vigilancia de las fronteras serán competencia del príncipe.

Un tratado concluido con Francia en el año 2002 clarifica aspectos sucesorios en el supuesto de que el príncipe muera sin sucesor. El Principado ingresó en las Naciones Unidas en 1993 y en el Consejo de Europa en 2004.

4. La República de San Marino

Esta pequeña república se halla en Italia, entre las provincias de Forlì, al norte, y Pésaro, al sur. Fue fundada por el monje Marinus en la segunda mitad del siglo iv. Huyendo de la isla de Arbe, en Dalmacia, se refugió al pie del monte

36. René Cercler. *La Principauté de Monaco*. París, 1929.

Titán. Pero el documento más antiguo conocido y que atestigua su plena independencia, tanto de la Santa Sede como del emperador y príncipes vecinos, es el llamado *Placito feretrazo* del año 885.

En 1797, Napoleón Bonaparte ofreció al Gobierno la posibilidad de ampliar su exiguo territorio, proposición que fue rechazada. Esta oposición o no colaboración con Bonaparte le permitió, gracias al propio Metternich, seguir como estado independiente tras los tratados de 1815. Confirmada su independencia en 1817 por Pío VII y ratificada por su sucesor, León XII, firmó el primer tratado internacional con el Gobierno de Italia el 22 de marzo de 1862.³⁷

Su primer estatuto, que puede equipararse a una constitución, data del siglo XIV y ha sufrido sucesivas modificaciones hasta la fecha actual.

San Marino ingresó en el Consejo de Europa a finales de 1988 y es miembro de la Organización de las Naciones Unidas desde 1992.

* * * * *

Independientemente de las particularidades históricas antedichas, es preciso analizar una serie de parámetros cuantitativos que pueden ser clarificadores de las características diferenciales de los cuatro microestados históricos europeos que estamos analizando. A esto me referiré en los siguientes capítulos.

CAPÍTULO II. DIMENSIÓN FÍSICA Y POBLACIÓN

Una característica común a los que hemos dado en llamar microestados históricos europeos, de acuerdo con la definición más arriba citada, es su «pequeñez», tanto si se considera desde un punto de vista de extensión territorial como de población.

37. Duc Astrando. *La République de Saint Marin. Dictionnaire Diplomatique de l'Académie Diplomatique Internationale*. París, 1930.

El cuadro adjunto sirve para situar tal «pequeñez» en relación con la Europa de los veinticinco.

	<i>superficie</i>	<i>población</i>	<i>densidad</i>
Andorra	468 km ²	69.150 h	148 h/km ²
Liechtenstein	160 km ²	33.145 h	207 h/km ²
Mónaco	2 km ²	32.130 h	16.920 h/km ²
San Marino	61 km ²	28.119 h	415 h/km ²
total	691 km ²	162.544 h	235 h/km ²
Unión Europea	3.973.320 km ²	452.700.000 h	114 h/km ²
	0,0359%	0,0174%	

Fuente: CIA y Eurostat

Si en un marco globalizado la limitación territorial condiciona las posibilidades estructurales de los microestados, su escasa dimensión demográfica añade otro elemento limitativo a sus posibilidades reales de competir en mercados mundiales.

En el caso de Andorra, el mayor los microestados históricos europeos, es importante enfatizar la importancia de su crecimiento demográfico en muy poco espacio de tiempo. Durante siglos, prácticamente hasta finales de los años cincuenta del siglo pasado, la población se mantuvo estable en aproximadamente 6.000 habitantes, con un ligero descenso a principios de los años treinta a consecuencia de la crisis mundial de 1929.³⁸ En los años ochenta, la población total alcanzó la cifra de 35.460 habitantes, y en el año 2002,³⁹ 67.159 habitantes.

En el caso de Liechtenstein, la población, que en 1893 era de 1.100 habitantes, llegó en 1941 a los 12.000, mientras que en 1980 alcanzó los 25.000 y en la actualidad se sitúa por encima de los 33.000.

Mónaco, que en la actualidad supera los 32.000 habitantes, tenía 25.000 en 1941 y algo menos de 3.300 en 1893.

38. Los datos históricos sobre la población de los cuatro microestados europeos en el siglo XIX y en el siglo XX proceden de diversas ediciones anuales del *Calendario Atlante de Agostini*.

39. *Andorra en xifres 2003*. Gobierno de Andorra.

San Marino, que en 1893 tenía 8.200 habitantes, pasó a tener 13.000 en 1941 y actualmente tiene más de 28.000.

El crecimiento demográfico de los cuatro se ha visto acompañado de un fenómeno común al conjunto de los microestados y que amenaza gravemente a su identidad: el peso cada vez mayor de los residentes no nacionales.

Por ejemplo, en Andorra, la totalidad de residentes no nacionales asciende a la cifra de aproximadamente 41.692 personas, de las cuales 25.467 poseen la nacionalidad española, 4.334 la francesa, 6.729 la portuguesa y más de 4.500 otras nacionalidades. Es decir, que los 25.500 habitantes de nacionalidad andorrana sólo representan el 38% de la totalidad de la población.

En Mónaco, los nacionales monegascos también son minoría en su propio país: sólo el 16% de la totalidad de la población. El porcentaje es el mismo para los residentes de nacionalidad italiana, mientras que un 47% sobre la totalidad de la población de residentes es de nacionalidad francesa. El 21% restante se reparte entre 142 nacionalidades. No existen limitaciones para la contratación de extranjeros, aunque el gobierno prioriza a los nacionales y a los ya residentes.

En Liechtenstein, aproximadamente la tercera parte de sus habitantes son de nacionalidad extranjera, mayormente de Alemania, Austria y Suiza. Liechtenstein cuenta con una población activa de 29.000 personas, de las cuales 13.000 son extranjeros no residentes que actúan como trabajadores transfronterizos y 6.000 son extranjeros residentes. El gobierno de Vaduz acepta trabajadores transfronterizos para poder mantener la propia identidad nacional, política y cultural, lo cual se ha traducido en que la propia Constitución fije el tope del 33% en el porcentaje de extranjeros en relación con los nacionales.

San Marino contaba en 1998 con 26.266 residentes, de los cuales 3.965 eran extranjeros (el 15% aproximadamente). La población que trabaja en San Marino sin residir en el país como trabajadores transfronterizos es de unas 6.000 personas, por lo que los extranjeros que habitualmente circulan por el país se acercarían a los 10.000, es decir, más de un 30% de la población residente o no.

En definitiva, esta peculiar demografía de los microestados –que, aunque sin ser exclusiva de ellos, en ellos se manifiesta de forma particularmente acentuada– puede amenazar a medio y largo plazo sus estructuras y evidencia la especial fragilidad de estos países y la necesidad de crear mecanismos específicos de protección de mayor alcance, si cabe, que los que se adoptan en estados de mayor dimensión y que actualmente son receptores de flujos migratorios de enjundia. Esta preocupación ha generado, en todos ellos, una legislación defensiva respecto al tema de la adquisición de la nacionalidad.⁴⁰

CAPÍTULO III. ESTRUCTURA ECONÓMICA Y FISCAL

Las especiales características de las relaciones económicas externas de los microestados con sus vecinos provocan que la base de datos estadística sea muy desigual, sobre todo en cuanto afecta a los flujos comerciales, aunque sí pueden describirse las líneas fundamentales de su estructura económica.

Los sectores económicos

1. El Principado de Andorra

La situación económica de la Andorra de hoy es el resultado de un proceso de crecimiento iniciado a finales de los años sesenta. El despegue puede situarse, sin margen de error, en el año 1958. Su economía, fundamentalmente agrícola hasta finales de los años cincuenta, sufre una rápida transformación y es reemplazada por la industria turística. Los factores del cambio fueron, sin duda, económicos: una baja fiscalidad, la importación de productos innovadores con precios inferiores en relación con los estados vecinos, todo ello añadido a una situación geográfica en plenos Pirineos, que coincide con la creciente popularidad que adquiere el deporte del esquí. Josep Maria Bricall⁴¹ estima que la participación del sector turístico en la economía, atendiendo el número de puestos de trabajo, «oscila entre el 15% en los años setenta y el 20% en el año 2001».

40. Ramón Viñas. *La nacionalidad andorrana*. Barcelona: Institut d'Estudis Andorrans, 1980.

41. Josep M. Bricall. *L'economia andorrana en el canvi de segle*. Andorra la Vella: Fundació Julià Reig, 2001. P. 216.

Este crecimiento económico impulsado por el turismo (ocho millones de visitantes al año) conlleva, así mismo, un rápido crecimiento de la industria de la construcción, que se sitúa en segundo lugar como factor productor de riqueza. En el año 1998, según el mismo autor, representaba el 16,3% de los puestos de trabajo.

Una característica del empresariado que cabe destacar son sus pequeñas dimensiones. Siguiendo a Bricall⁴² refiriéndose a la industria hotelera, el 70,2% ocupa entre uno y cinco empleados, cifra coherente por sus características de industria familiar. Sin embargo, en los últimos años se observa un evidente cambio de tendencia hacia la mediana empresa. El sector de la construcción se caracteriza por la mediana empresa: el 47,3% de las empresas del sector tienen entre uno y cinco obreros, porcentaje significativamente inferior al que se da en el sector de servicios, del orden del 85,3%.

Un capítulo aparte por su importancia son los servicios bancarios, que han adquirido, al igual que en Liechtenstein y Mónaco, un considerable peso específico en la economía del Principado de Andorra.

La actividad financiera se inicia en los años treinta, pero no es hasta finales de los años cincuenta y principios de los sesenta cuando adquiere su actual dimensión como consecuencia del crecimiento económico tanto en Andorra como en los países vecinos, y de su fiscalidad favorable. La liberalización del sistema, con la aparición de nuevas entidades, permite que se registre la etapa de mayor expansión. La estabilidad política, la rigurosidad en el secreto bancario y su reputación han favorecido hasta hoy ese proceso.

Como destaca Bricall:⁴³ «La elevada participación de fondos propios y una cierta política conservadora en asumir riesgos da lugar a unas elevadas ratios de solvencia de las entidades andorranas». A título de ejemplo, el autor menciona que, a pesar de que la ley de 1996 fijaba como mínimo en un 10% la ratio de solvencia obligatoria, en el año 1998 se situaba entre el 20% y el 30% en todas las

42. Ídem. P. 227.

43. Ídem. P. 256.

entidades. Lo mismo sucede con la ratio de liquidez obligada por ley. Fijada a un mínimo del 40%, en el mismo año se situaba entre el 51,8% la entidad con menos índice y el 99,9% la que más.

2. El Principado de Liechtenstein

En los años que precedieron a la Primera Guerra Mundial, la base económica de Liechtenstein era agrícola, característica común, con la evidente salvedad de Mónaco, con los otros tres microestados.

Al final de la citada guerra se inició un moderado crecimiento económico. Las incipientes industrias textiles que antes de la guerra ocupaban aproximadamente unas mil personas, principalmente del sexo femenino, experimentaron un relativo progreso. Sin embargo, la agricultura siguió siendo la principal actividad. La vida del pueblo continuó siendo, a falta de medios económicos, de una simplicidad inimaginable en nuestros días. Pero el índice de ahorro era espectacular. La documentación editada por el Gobierno de Liechtenstein cifra, a principios del siglo XX, en más de tres millones de francos suizos los depósitos en la Caja de Ahorros, unas veinte veces el presupuesto anual del Estado.

La definitiva prosperidad económica se inició al finalizar la Segunda Guerra Mundial, con una más que considerable industrialización del país. Las exportaciones de productos industriales pasaron de 12 millones de francos suizos, antes de la contienda, a 580 millones aproximadamente en el año 1946, que para un estado de 24.000 habitantes era ya un crecimiento elevado. Paralelamente, se produjo el retroceso de la agricultura. El porcentaje de mano de obra empleada en ella descendió del 30% al 3%.

A finales de los años ochenta, la industria y la artesanía ocupaban el 45% de la población activa (excluidos los trabajadores fronterizos), y la agricultura y la selvicultura el 5%. El sector industrial más importante es, sin duda, el metalúrgico, incluyendo la construcción de maquinaria. Este sector representa él solo el 70% de la mano de obra industrial. Le siguen la cerámica, la industria farmacéutica y la industria conservera.

La industria se caracteriza por ser pequeña y mediana. Liechtenstein está impulsando una imagen de centro de atracción de industria de I + D para evitar las críticas que ha venido recibiendo respecto a sus prácticas financieras y fiscales.⁴⁴

Pero quizás el sector que más ha participado en la prosperidad del Principado ha sido el financiero y bancario, que gracias a una serie de oportunidades favorables ha podido desarrollarse de manera espectacular. Estas oportunidades han sido, sin duda, la estabilidad política del Principado, su legislación fiscal liberal, la protección por el Estado de la banca y, muy en concreto, la defensa del secreto bancario recogido en su legislación. Estos factores de desarrollo económico coinciden con los del Principado de Andorra. Los servicios financieros de Liechtenstein absorben el 13% de los puestos de trabajo, y el sector contribuye al PIB del Principado en un 30% (año 2000).

3. El Principado de Mónaco

El turismo ha sido la primera fuente de riqueza de Mónaco. En el año 1997 los ingresos provenientes del sector representaron el 25% de los ingresos presupuestarios.

Sin embargo, en la última mitad del siglo xx, ha sabido diversificar su economía a sectores de servicios y a la pequeña industria, no contaminante y con alto valor añadido.

4. La República de San Marino

También en la República de San Marino la base de su economía la constituye la industria turística, que contribuye en más del 50% al PIB de la República. Tampoco cabe despreciar como fuentes de riqueza su pequeña industria electrónica y cerámica. Y de modo especial, con un considerable peso específico, la edición y venta de sellos postales para coleccionistas.

44. «Liechtenstein Attempts to Fashion New Image as High-Tech Nurturer». *The Wall Street Journal Europe*. 15-17 de octubre de 2004.

Flujos comerciales con el exterior

Tal y como se ha señalado, es difícil encontrar información exhaustiva sobre los flujos comerciales de los microestados con sus vecinos y con el conjunto de la Unión Europea. Entre los cuatro microestados, solamente Andorra dispone de estadísticas con un cierto nivel de detalle, pero puede intuirse que la situación de los otros tres microestados es bastante similar.

Las importaciones andorranas proceden en un 88% de la Unión Europea, en un 2,1% de los Estados Unidos, y el resto, de los demás países –fundamentalmente asiáticos. La UE es, pues, el ámbito comercial en el que se mueve Andorra, lo cual es lógico por su situación geográfica entre Francia y España.⁴⁵

Liechtenstein tiene, en cambio, una base exportadora mayor, aunque sus exportaciones están mezcladas con las suizas por formar ambos países una unión económico-monetaria. Con datos de 1996, sus exportaciones eran de unos 2.500 millones de francos suizos, y las importaciones, de 920. Sus principales socios comerciales son la UE, los Estados Unidos y Suiza. Los flujos comerciales exteriores de Liechtenstein están condicionados a la existencia de tal unión económica y aduanera con Suiza y a su participación en el Espacio Económico Europeo.

Mónaco y San Marino tienen un comercio exterior muy condicionado por su integración física, respectivamente, con Francia y con Italia.

Como puede apreciarse, la evolución de la estructura económica de los cuatro países ha conllevado una preeminencia cada vez mayor de los diversos componentes del sector servicios. En el caso de Andorra, las exportaciones de bienes sólo suponen 59 millones de euros frente a los 1.222 millones de importaciones, lo que supone que el equilibrio de la balanza de pagos se consigue sobre la base de los ingresos turísticos y las transacciones ligadas al sector financiero.

* * * * *

45. Ver Govern d'Andorra, Ministeri d'Afers Exteriors y Centre de Recerca d'Afers Exteriors del Principat d'Andorra. *La balança de fets i pagaments del Principat d'Andorra: una aproximació als mecanismes d'equilibri amb l'exterior de l'economia andorrana*. Trabajo dirigido por Víctor Pou con las contribuciones de Antoni Calvó y Marta Pallarés.

Al objeto de fijar con mayor precisión la posición de los microestados europeos en cuanto a las características que debería tener su marco de relación con la UE, resulta ilustrativa una aproximación a la estructura de sus finanzas públicas, tanto desde el punto de vista de los ingresos presupuestarios globales como de su origen a partir de sus respectivos sistemas fiscales. Es también muy importante para el establecimiento del futuro marco de relación con la UE la normativa sobre inversiones extranjeras y sobre la actividad bancaria.

A todo ello dedicaremos los apartados siguientes.

Finanzas públicas y fiscalidad

La dimensión absoluta y relativa de los ingresos presupuestarios en los microestados históricos europeos queda resumida en el cuadro adjunto.

	Total presupuestos ingresos (en millones de PTA)	Habitantes	PTA/h	PIB per cápita (en PTA)	% de contribución del presupuesto al PIB
Andorra	31.879	64.716	492.598	2.237.000	22,2
Liechtenstein					
Mónaco	81.076	32.035	2.530.857	3.903.000	64,84
San Marino	60.176	24.894	2.417.289	3.268.000	73,97

Fuente: Alberto Collado. *Impostos als petits estats, quin model per a Andorra?* 2001

Una primera constatación es la importante diferencia en la cifra de ingresos presupuestarios por habitante entre Andorra y los otros estados, situación que se repite si tomamos el porcentaje de los ingresos presupuestarios en el contexto del PIB.

Si a efectos comparativos analizamos la situación en otros estados europeos de pequeño tamaño, pero que sobrepasan el concepto de microestado, se perciben disparidades. Frente al 22,2% del PIB que suponen los ingresos presupuestarios en Andorra, esta cifra es sólo del 6,5% en Islandia; del 23,6% en Chipre –semejante a Andorra– y del 48,7% en Malta, lejos, en cualquier caso, del 64,8% de Mónaco o del 74% de San Marino.

Si es importante constatar el peso de las finanzas públicas en los microestados, no lo es menos comprobar el distinto origen de los recursos fiscales en función de las normativas de aplicación en cada uno de ellos, tal como muestra el siguiente cuadro.

	Impuestos directos (% sobre presupuesto)	Impuestos indirectos (% sobre presupuesto)	Otros ingresos (% sobre presupuesto)	Tasas y otros impuestos (% sobre presupuesto)
Andorra	0,00	66,90	25,65	7,45
Liechtenstein				
Mónaco	4,95	68,11	23,83	3,11
San Marino	74,00	18,50	28,20	3,30

Fuente: Alberto Collado. *Impostos als petits estats, quin model per a Andorra?* 2001

Un aspecto que cabe destacar de los microestados históricos con imposición directa, en algunos es progresivo, y en otros no. Esta cuestión viene referida en el siguiente cuadro, que recoge los tipos marginales del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) y el impuesto sobre las sociedades.

	Tipos marginales máximos IRPF (en %)	Tipos marginales sociedades (en %)
Andorra	0,00	0,00
Liechtenstein	17,82	15,00
Mónaco	0,00	35,00
San Marino	50,00	24,00

Fuente: Alberto Collado. *Impostos als petits estats, quin model per a Andorra?* 2001

El anterior cuadro pretende comparar los tipos marginales del impuesto, entendiéndolo por marginales los más altos. Según lo dicho en el comentario del cuadro anterior, Andorra y Mónaco han optado por no gravar las rentas de las personas físicas; sin embargo, en San Marino representa el 50%. Para dar una idea comparativa con los estados de la Unión, en España (estado mediano) el tipo marginal es del 48% y en Luxemburgo (estado pequeño), del 46%.

Veamos a continuación, con más detalle, las características de la fiscalidad en cada uno de los microestados históricos europeos.

1. El Principado de Andorra

La mayor parte de los ingresos que recibe el estado del Principado de Andorra provienen del gravamen a las importaciones de mercancías. Otra particularidad que hay que considerar es que Andorra, con menos de quinientos kilómetros cuadrados y con una población de menos de setenta mil personas, cuenta con siete organismos recaudadores de impuestos locales, *els comuns*, así como la administración central.

Conceptualmente, cuando hablamos de fiscalidad en Andorra nos referimos a la Ley de bases del ordenamiento tributario (1996), que define tres tipos de tributos: impuestos, tasas y contribuciones especiales, así como la contribución a la seguridad social. El hecho de incluir las cotizaciones a la seguridad social eleva en gran manera el peso de la imposición directa y esconde la realidad. Los impuestos indirectos son los formalmente tipificados en la Ley, aunque existen pocos de directos a pesar de que la ley los tipifica de indirectos. Es cuestión de semántica política.

Josep Segura⁴⁶ afirmaba que la cifra total de ingresos en el año 1998 en Andorra era de 46.513 millones de pesetas. Con un PIB de 230.000 millones de pesetas, resulta una presión fiscal del 20,22%. Comparativamente, en la Unión Europea la presión fiscal es del 42%; en Francia, del 44%; en España, del 38%; y en Estados Unidos, del 28%.

La mayor parte de los pequeños estados europeos tienen impuestos directos sobre la renta de las personas físicas o sobre los beneficios de las sociedades, pero en Andorra no existe esta figura.

2. El Principado de Liechtenstein

Sus principales impuestos se concentran en un impuesto directo sobre la renta y la propiedad de las personas físicas, sobre las donaciones *inter vivos* y *mortis causae* y sobre bienes inmuebles. El porcentaje del impuesto más eleva-

46. Josep Segura. *Impostos als petits estats: quin model per a Andorra? La realitat fiscal del Principat d'Andorra*. Fundació Julià Reig, 2000. P. 25.

do es del 18%. A partir de la Convención con la Confederación Suiza de 1 de enero de 1995, percibe un impuesto del 7,6% en concepto de IVA.

3. El Principado de Mónaco

Con una voluntaria decisión de especialización, exonera de tributo a las personas físicas extranjeras con grandes patrimonios. No existen impuestos directos. Sin embargo, hay dos excepciones a la norma general. La primera, dirigida a las sociedades de derecho monegasco y profesionales cuyo volumen de negocios realizado en el extranjero supere el 25%, las cuales cotizan el 33% sobre beneficios. Estos impuestos directos sólo representan, aproximadamente, el 5% del presupuesto. La segunda excepción se refiere, desde 1957, a los ciudadanos de nacionalidad francesa con residencia en Mónaco.

En Mónaco existe el impuesto sobre el valor añadido, el mismo que en Francia.

4. La República de San Marino

La evolución fiscal de San Marino ha sido diferente. Por razones políticas, ha sido el primer microestado europeo que tuvo que adaptarse a la nueva realidad de lo que supone Europa en el marco de la fiscalidad.

En el año 2002 tuvo que firmar una convención con Italia por la que prácticamente se anulan todos los diferenciales fiscales anteriores. Esto explica el alto grado de participación de los impuestos directos en la totalidad de los ingresos presupuestarios. Así, como las proporciones en que los impuestos indirectos que cubren las necesidades presupuestarias se aproximan, en el caso de Mónaco al 68,11% y en el de Andorra al 66,90%, en el caso de San Marino ocurre lo inverso, pues el 74% de los ingresos presupuestarios procede de la imposición directa y solamente el 18,50% procede de la indirecta.

CAPÍTULO IV. NORMATIVA SOBRE INVERSIONES EXTRANJERAS Y SOBRE ACTIVIDADES BANCARIAS

Los microestados han demostrado ser particularmente competitivos en aquellos aspectos de la actividad económica vinculados a los movimientos financieros internacionales de cada vez mayor relevancia en el contexto de la globalización.

No puede, pues, sorprender la especial sensibilidad de sus gobiernos respecto a aquellas cuestiones y normativas que puedan coartar su capacidad legislativa para atraer tales tipos de actividades productivas. Especial relevancia tienen, a este respecto, las legislaciones sobre inversión extranjera y sobre actividades bancarias que se repasan a continuación.

La normativa sobre inversiones extranjeras

1. El Principado de Andorra

Por lo que concierne a las inversiones extranjeras, Andorra ha sido históricamente mucho más restrictiva que, por ejemplo, el Principado de Liechtenstein, hecho que se justifica por el objetivo político de dificultar la inversión de grandes empresas extranjeras dados los grandes riesgos políticos y económicos que suponen para un estado geográficamente y demográficamente muy limitado como es su caso.

La primera normativa básica sobre inversiones de capital extranjero la constituye el decreto de 17 de mayo de 1940, completado por un decreto adicional de 27 de junio de 1962, con su reglamento de aplicación de 5 de julio de 1963; el decreto de 14 de julio de 1964; las ordenanzas de 4 de julio de 1969, de 1 de julio de 1971 y de 23 de julio de 1973.

Este régimen jurídico sobre inversiones extranjeras es de aplicación a las sociedades (excluidas las sociedades de interés público y las concesionarias reguladas como régimen excepcional). Como principios y normas generales, prescribe la previa autorización del Gobierno para constituir cualquier sociedad. El capital obligatoriamente tendrá que ser propiedad de nacionales en una pro-

porción no inferior a los dos tercios. Las acciones serán siempre nominativas. Cualquier cesión, traspaso de acciones o participaciones a extranjeros y cualquier proyecto de fusión requieren también la previa autorización del Gobierno. Así mismo, la participación de ciudadanos andorranos en el Consejo de Administración tampoco puede ser inferior a los dos tercios. Y los cargos que impliquen facultades decisorias, como presidente o consejero delegado, deben ser ejercidos por personas de nacionalidad andorrana. Respecto a las entidades bancarias, *numerus clausus* hasta 1998, experimentan una considerable apertura. Por una ley de este mismo año, se autorizan nuevas licencias y se amplía la participación de capital extranjero.

2. El Principado de Liechtenstein

Liechtenstein no limita el establecimiento de sociedades de capital foráneo, salvo en casos especiales, como el sector bancario. Se concede libertad de moneda e idioma para la gestión contable, si bien se exigen auditorías. Sólo el administrador debe residir en el Principado.

Resulta llamativa la figura jurídica llamada *Anstalt*, que es la forma jurídica que utilizan los holdings instalados en este pequeño principado. El *Anstalt* no tiene accionistas, ni capital divisible, ni por tanto acciones; su consejo de administración tiene que tener como mínimo una persona y el nombre del fundador queda en el secreto, que se extiende a la información a terceros y a su balance. En caso de no tener actividad comercial no se exige auditoría. El fundador puede nombrar un beneficiario de las rentas sin que éste sea el propietario. En este último aspecto el modelo de Liechtenstein no lo han seguido los restantes microestados.

El hecho de que Liechtenstein sea miembro del Espacio Económico Europeo (EEE) crea un cuadro significativamente abierto en los términos previstos por el acervo comunitario, y no pueden existir restricciones a la libertad de establecimiento en el sentido de constitución y creación de empresas, agencias, sucursales o filiales por parte de los nacionales de la UE y del resto de países del EEE.⁴⁷

47. El área del Espacio Económico Europeo está integrada por los veinticinco estados miembros de la UE y por Noruega, Islandia y Liechtenstein. Suiza es el único miembro de la EFTA que no forma parte del EEE.

3. El Principado de Mónaco

Mónaco exige una autorización previa para la apertura de empresas y cada autorización está condicionada a la contratación de personal y a que sea beneficiosa para el Principado, por lo cual debe presentarse un plan de viabilidad. No se aceptan holdings ni sociedades pantalla y, en general, el nivel de exigencia para conceder las autorizaciones es elevado y se efectúa con carácter provisional por un periodo de tres años. Este elevado nivel de exigencia se compensa con incentivos fiscales para la constitución de nuevas empresas. No existe, por otra parte, limitación alguna a la compra por extranjeros de bienes raíces.

La normativa sobre actividades bancarias

En Andorra, a principios de los años noventa se inició una racionalización jurídica del sistema bancario, lo que le ha permitido pasar de un sistema cerrado a un sistema que permite el acceso a bancos extranjeros en un marco regulado *ad hoc*.

Para ello, en 1993 se modificó el Instituto Nacional Andorrano de Finanzas, nuevamente modificado por la Ley en 2003. Posteriormente se promulgaron las siguientes leyes: Ley de ordenación del sistema financiero (1993), Ley de regulación de coeficientes de inversiones obligatorias (1994), Ley de regulación de reservas en garantía (1995), Ley de protección del secreto bancario (1995), Ley de regulación de criterios de solvencia y liquidez (1996), Ley de regulación de las facultades operativas del sistema (1996), Ley reguladora del régimen disciplinario (1997), Ley de prevención del blanqueo de dinero procedente del crimen (1999), etc.

En Liechtenstein, la primera ley sobre el sistema bancario se promulgó en el año 1960. La ley, todavía vigente, prevé sanciones penales que pueden oscilar desde una sanción económica hasta seis meses de cárcel, para cualquier violación de la obligación de guardar el secreto bancario. Tal secreto puede excepcionalmente levantarse por los tribunales competentes en asuntos penales.

Como consecuencia del Tratado de Unión Económica y Monetaria con Suiza, se puede afirmar que Vaduz forma parte del mismo centro financiero inter-

nacional suizo, y es una plaza importante para las regiones económicas de la Suiza oriental (región del lago de Constanza), Basilea (regiones del noreste), Ginebra (regiones del sudeste) o Lugano (la Suiza meridional).

En el caso de Mónaco, el fuerte crecimiento del sector bancario en los últimos diez años cabe vincularlo a una sólida base legal –el Banco de Francia es el garante y supervisor del buen funcionamiento del sistema–, a la baja fiscalidad y al importante flujo de personas físicas no residentes en busca de estas ventajas. Teniendo en cuenta las limitaciones a la creación de sociedades, la banca monegasca ha crecido al servicio de las personas físicas residentes o no. Las más de 300.000 cuentas abiertas en sus aproximadamente setenta instituciones bancarias contrastan con los 25.000 extranjeros y 5.000 nacionales residentes en Mónaco. El 85% de los clientes bancarios son no-residentes y el sector maneja activos por más de 40.000 millones de dólares. El secreto bancario basado en la legislación francesa solamente es efectivo para aquellas personas sin vinculaciones con Francia.

CAPÍTULO V. EL SISTEMA MONETARIO

Los cuatro microestados pertenecen a sistemas monetarios distintos que han evolucionado a partir de la creación de la moneda única en el seno de la UE.

Mónaco y San Marino han visto alterado su estatus monetario como consecuencia directa de la implantación del euro.

El 1 de enero de 1999, el euro se convirtió en la moneda oficial de Francia e Italia, y el responsable de la formulación de la política monetaria es el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC).

Los antiguos acuerdos monetarios de Mónaco con Francia y de San Marino con Italia no eran compatibles con lo pactado en el Tratado de Maastricht. Por consiguiente, Francia e Italia tuvieron que renegociar las respectivas convenciones monetarias con los dos microestados.

a) Convenio Mónaco-Francia (en nombre de la Comunidad Europea)

Mónaco carecía de moneda propia y de un banco central independiente. Históricamente había mantenido relaciones monetarias especiales con Francia, registradas en distintos instrumentos jurídicos y según los cuales las monedas y los billetes emitidos por Francia eran de curso legal en el Principado. Las monedas acuñadas por el Principado eran sólo de curso legal en Mónaco.

Con el nuevo Convenio,⁴⁸ a partir del 1 de enero de 1999 Mónaco tiene derecho a utilizar el euro como moneda oficial. A partir del 1 de enero del año 2000, fecha de la vigencia del Convenio, el Principado puede emitir monedas en euros hasta un máximo anual igual al 0,2% de la cantidad de monedas emitidas en Francia. Mónaco queda autorizada a emitir monedas de colección en euros, pero no serán de curso legal en la Comunidad.

b) Convenio San Marino-Italia (en nombre de la Comunidad Europea)

En general sigue los mismos criterios que en el caso de Mónaco,⁴⁹ con unas curiosas e importantes diferencias. San Marino no puede emitir ni billetes, ni monedas o substitutos monetarios de ningún tipo, salvo el volumen de monedas en euros (se excluye los billetes) autorizados por el Convenio. El número de monedas en euros que puede emitir la República cada año está limitado a un valor máximo de 1.944.000 euros. Sin embargo, el Convenio reconoce el derecho de San Marino a seguir emitiendo moneda de oro en *scudi* y a emitir monedas de colección en euros. No obstante, ni las monedas de colección en euros ni los *scudi* tienen curso legal en la UE.

Andorra, por su parte, ha venido utilizando indistintamente la peseta española y el franco francés hasta que sus vecinos han abandonado sus respectivas monedas nacionales en favor de la utilización de la moneda común europea. Pese a ello, antes de la instauración del euro, Andorra no tenía ninguna convención ni con España ni con Francia respecto a la utilización de sus respectivas monedas, si bien los presupuestos del Estado se confeccionaban en pesetas y hoy en euros. Para regularizar la actual situación de utilización del euro por parte de Andorra

48. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L-142. 31-5-00.

49. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C-209. 27-7-01.

y tener acceso a los derechos de señoreaje derivados de la emisión monetaria, ha iniciado negociaciones para integrarse en el euro y poder emitir euros específicamente andorranos bajo la correspondiente autorización europea.

Liechtenstein, con un tratado de unión económica y monetaria con la Confederación Helvética, pertenece a la zona del franco suizo.

PARTE III

LAS RELACIONES ENTRE EUROPA Y LOS MICROESTADOS HISTÓRICOS EUROPEOS

Los inicios de la actual integración europea se remontan a los años cincuenta del siglo pasado, lo cual implica que las relaciones entre los microestados históricos europeos y la Unión Europea sean relativamente recientes.

Sin embargo, las relaciones entre estos microestados y los estados inmediatamente vecinos se han ido produciendo de forma singular desde hace siglos.

Analicemos, pues, este proceso histórico.

CAPÍTULO I. LAS RELACIONES HISTÓRICAS CON LOS ESTADOS EUROPEOS VECINOS

Por sus características propias, tanto físicas, geográficas y demográficas, los cuatro pequeños estados europeos han estado económica y comercialmente muy estrechamente vinculados a los estados vecinos a lo largo de la historia.

1. El Principado de Liechtenstein

Liechtenstein firmó, en 1866, un convenio de Unión Aduanera con Austria, substituido por el suscrito con Suiza el 1 de enero de 1924. Anteriormente habían concluido otras dos convenciones: la monetaria y la postal. En los últimos tiempos ha suscrito convenios laborales y de seguridad social para facilitar la cuestión de los trabajadores transfronterizos. Es importante destacar los arreglos

que tuvieron que establecerse entre Suiza y Liechtenstein a finales de 1992, cuando los suizos rechazaron en referéndum su incorporación al Tratado de Oporto de 1992, por el que se estableció el Espacio Económico Europeo, mientras que el 56% de los ciudadanos de Liechtenstein sí lo aceptaron.

Las relaciones entre Vaduz y Berna se han vuelto a ver modificadas como consecuencia de los acuerdos entre Suiza y la Unión Europea, que, de hecho, acercan el estatus de la Confederación Helvética a los preceptos del Espacio Económico Europeo de forma indirecta.

2. El Principado de Mónaco

Mónaco otorga su primer tratado de Unión Aduanera con Francia el 10 de abril de 1912, tras un acuerdo preliminar de 1865. Su acuerdo de buena vecindad en 1918 ha sido modificado por otro acuerdo de 24 de octubre de 2002. Acuerdos de trascendencia en este proceso relacional fueron también los convenios de 1921 y, sobre todo, el de 1963, que cerraba un periodo de tensiones entre Francia y el Principado. Este último se modificó inicialmente en 1987. Además de estos tratados más o menos generales entre Francia y Mónaco, se han suscrito numerosos convenios de carácter técnico, respondiendo a las necesidades de cada momento y que van desde el primero, de 1925, para evitar el fraude fiscal, hasta los recientes sobre frecuencias para Radio Montecarlo.

El fraude fiscal de 1925 establecía el curso legal y obligatorio de la moneda francesa. En 1945 se firmó también una convención sobre control de cambios.

3. La República de San Marino

San Marino e Italia han firmado varios tratados, el primero de ellos en 1862, el segundo en 1872 y el tercero en 1897, y las convenciones de 1920, 1922, 1926, 1927 y 1932.

La convención de amistad y buena vecindad de 1939 se complementa con una convención monetaria de diciembre de 1991. Asimismo, se firmó una convención en materia de relaciones financieras y monetarias en marzo de 1994.

Habría que recordar los momentos de tensión en 1950 entre el gobierno comunista de San Marino y el gobierno demócrata-cristiano italiano. Las relaciones actuales entre las dos partes se han reencauzado y existe, incluso, un acuerdo entre San Marino y el Banco de Italia que ha facilitado que esta pequeña república pueda tener monedas de euro propias.

4. El Principado de Andorra

Por lo que se refiere a Andorra, el 26 de septiembre de 1391, el rey Pedro de Aragón facultó a los andorranos para que libremente y sin pago de derechos pudiesen importar de Cataluña a Andorra todo género de mercancía para su uso. El 1 de julio de 1599, los tres estamentos de Cataluña reunidos en las Cortes facultaron a los andorranos para entrar en Cataluña, libre de derechos, el ganado originario de los Valles. El virrey de Cataluña, Juan Alonso Pérez de Guzmán, el 18 de abril de 1692 declaró, según una sentencia, que los andorranos tienen perfecto derecho a entrar en Cataluña, libres de pago de los derechos por lo que respecta al ganado nacido en los Valles, lo mismo que los jamones y demás productos originarios de ellos, tanto en tiempo de paz como de guerra.

Francisco Pallerola Gabriel sostiene que «desde tiempo inmemorial gozaban los andorranos de la franquicia de poder entrar en Francia libres de derechos todos los productos y el ganado originarios de los Valles a excepción del tabaco. En los estatutos del colegio de Foix de fecha 5 de septiembre de 1601, consta que ha de haber 25 colegiales de beca, siendo una de ellas para Andorra, pero se exige en el beneficiado que sea hijo de legítimo matrimonio, de buena familia y costumbres, de dieciocho años de edad, apto para los estudios y ha de cursar la carrera de leyes».

K. Zemanek afirma: «A su salida de Francia, los productos franceses no están sometidos a ningún impuesto francés, en virtud de antiguos privilegios otorgados por los reyes de Francia, por ejemplo un Decreto del Consejo del Reyno de 1767, confirmados en 1978 por carta del Ministro de Hacienda».⁵⁰

50. *Statut international d'Andorre*. Casa de la Vall, 1981.

Pero las primera convenciones que pueden considerarse como los dos primeros tratados internacionales firmados por Andorra se remontan a las fechas de 22 y 23 de noviembre de 1867, con un intercambio de cartas entre el síndico general de los Valles de Andorra y los respectivos ministros de Asuntos Exteriores de España y Francia. Esta convención ha estado vigente hasta el tratado de adhesión de España a la Comunidad Económica Europea, en el cual, en el anexo, la Comunidad insta a España y Francia a renegociar y ha adaptar a los principios y legislación comunitaria los respectivos regímenes especiales comerciales con el Principado de Andorra.

Lo convenido por el intercambio de cartas de 1867 se limitaba, prácticamente, a regular los antiguos privilegios de exportación e importación libres de derechos de aduana de productos originarios de Andorra a España y Francia y viceversa.

A partir de la primera década de los años cincuenta, los productos considerados «sensibles» por decisión unilateral de Francia o España fueron sometidos a un complejo sistema de «licencias de importación para posterior reexportación», al circular por los territorios de estos estados y poder ser importados en Andorra libres de impuestos tanto de las aduanas francesas como de las españolas. Popularmente y abreviando, se conocían como licencias de tránsito, que las administraciones vecinas otorgaban individualmente a los habitantes de los Valles, generalmente distribuidas con criterios políticos o electoralistas, lo que daba lugar a una cierta corrupción.

El sistema nunca fue aceptado por Andorra. En el año 1971, el Consejo General (Parlamento) se dirigió al copríncipe francés para denunciar este sistema como «corruptor y deplorable desde todos los puntos de vista y con un carácter claramente anticomercial», por lo que pidió su abolición. Al año siguiente, en otro memorando, expuso al copríncipe las razones que justificaban su abolición: «su descrédito, falta de equidad, mercado de reventa deplorable, etc.». Entre la argumentación, cabe señalar la invocación al principio de libre comercio, que dice: «las restricciones comerciales tienen sentido en épocas de guerras o de crisis económicas; en épocas normales, el comercio ha de desarrollarse según la ley de la oferta y la demanda con libertad de circulación de mercancías como característica principal».

En 1974 se inició la liberalización. Francia derogó la Circular de Aduanas de 1950 y se suprimió el régimen de licencias de tránsito para aquellas mercancías que, de acuerdo con los artículos 9 y 10 del Tratado de Roma, estuviesen en «situación de libre práctica en la Comunidad, con excepción de: las bebidas alcohólicas, el tabaco elaborado y los aparatos de radiodifusión, televisión y los de registro y reproducción del sonido».

El proceso liberalizador finalizó –con la única excepción del tabaco elaborado, sujeto todavía a un permiso especial del gobierno francés– el 1 de octubre de 1983. A partir de esta fecha las mercancías comunitarias y las procedentes de países terceros podían ser exportadas libremente a Andorra, si bien estas últimas estaban sujetas al pago del arancel aduanero común de la CEE a su entrada en territorio francés.

La liberalización por parte del Estado francés no supuso la liberalización formal por parte del Estado español, con lo que, por razones obvias, todo el flujo comercial de productos originarios de países terceros se desvió vía Francia. Como consecuencia, la normativa española quedó obsoleta hasta que todo se normalizó cuando, tras el ingreso de España en la Comunidad, pudo concluirse el acuerdo de unión aduanera entre Andorra y la Comunidad Europea de 28 de junio de 1990.

Cabe destacar que la entrada, la estancia y el establecimiento de ciudadanos franceses, andorranos y españoles en los tres países han quedado regulados por el acuerdo tripartito, firmado en Bruselas el 4 de diciembre de 2002.

En enero de 2005, Andorra y Portugal han anunciado su interés en establecer un acuerdo, lo cual tiene gran importancia si consideramos el elevado número de portugueses que viven en el Principado.

CAPÍTULO II. LAS RELACIONES DE LOS MICROESTADOS HISTÓRICOS CON LA UNIÓN EUROPEA

Los cuatro microestados europeos tienen vigentes acuerdos con la Unión Europea. Además de los tratados de unión aduanera y los específicos comerciales, todos ellos han firmado, en 2004, acuerdos sobre la fiscalidad del ahorro.

1. El Principado de Liechtenstein

En el caso de Liechtenstein, su relación con la Unión Europea se articula a través del Espacio Económico Europeo (EEE), creado por el Tratado de Oporto de 1992 entre los estados miembros de la Comunidad Europea y los países miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). A pesar de que Suiza rechazó mediante referéndum integrarse en el EEE, y que Suiza y Liechtenstein forman una unión económica y monetaria, Liechtenstein se desmarcó esta vez de su vecino. En síntesis, el Tratado de Oporto obliga a los estados de la UE y de la EFTA a mantener el librecomercio entre ellos y a aceptar el acervo comunitario referido a las cuatro libertades intracomunitarias: libre circulación de mercancías, libre circulación de trabajadores, libre prestación de servicios y libre circulación de capitales, así como el respeto a las reglas de la libre competencia y otras reglas comunes y disposiciones sobre política social, protección de consumidores, medio ambiente, intercambio estadístico y armonizaciones en ciertas disposiciones legales. El EEE no incluye los productos agrícolas ni los procedentes de la pesca, ni obliga a los estados de la EFTA participantes en el EEE a asumir el arancel aduanero común de la UE, con lo que Liechtenstein tiene el mismo arancel exterior y la misma moneda que Suiza.⁵¹

2. El Principado de Mónaco

Mónaco, a consecuencia de dificultades surgidas con Francia, el 18 de mayo de 1963 tuvo que suscribir con este Estado un convenio fiscal, además de distintos acuerdos en el transcurso del año, entre los que destacan el de una unión aduanera y monetaria y uno de buena vecindad.

Con respecto a Mónaco, es preciso decir que el artículo 227 del Tratado de Roma (CEE) consideraba la aplicación de sus disposiciones a Mónaco. Esto significa que Mónaco forma parte del territorio aduanero comunitario, si bien los productos fabricados en el Principado no pueden reclamar el origen comunitario a los efectos de los acuerdos suscritos por la UE con terceras partes. Mónaco se

51. Francesc Granell. «El ingreso de Liechtenstein al Espacio Económico Europeo. Boletín de Información Comercial Española». Mayo de 1995.

ha quejado asimismo de que Francia no la ha defendido suficientemente a la hora de hacerla participar, directamente o por mediación suya, en diferentes políticas comunitarias y en las inspecciones y homologaciones sobre productos industriales. Por esta razón Mónaco abrió una embajada en Bruselas en enero de 2000, con objeto de llevar a cabo negociaciones directas con la Unión. En diciembre de 2003 se firmó en Bruselas un acuerdo sobre la aplicación de la legislación comunitaria a los productos cosméticos y farmacéuticos, que era el tema más sensible para el Principado de Mónaco. En diciembre de 2001, Mónaco concluyó con Francia –actuando en nombre de la Comunidad– sobre el uso del euro como moneda propia. Desde junio del año 2000, ambas partes tienen iniciadas negociaciones en vista a suscribir un acuerdo más amplio.

3. La República de San Marino

Las relaciones entre San Marino y la Unión Europea derivan del acuerdo de Unión Aduanera del año 1991. En tal año, la unión aduanera con Italia se hizo extensiva a la totalidad de la Unión Europea mediante la firma en Bruselas de un acuerdo de cooperación y de unión aduanera de carácter mixto que, por la complejidad de su proceso de ratificación por todos y cada uno de los estados miembros de la UE, no entró en vigor hasta el 2002. San Marino está autorizado a emitir euros a través de su acuerdo con el Banco de Italia, que actúa a título comunitario.

4. El Principado de Andorra

Referente al Principado de Andorra, el Tratado de Unión Aduanera con la Comunidad Económica Europea, de 28 de junio de 1990, respondía a las necesidades derivadas del ingreso de España en la Comunidad y derogaba el obsoleto régimen anterior iniciado con el intercambio de cartas de 1867, y continuado por disposiciones, siempre unilaterales, de los gobiernos de España y Francia.

El Tratado se articula formalmente en cuatro títulos con un total de 26 artículos. En su título I (artículos del 2 al 10), establece la Unión Aduanera para los productos industriales de los capítulos del 25 al 97 del Sistema Armonizado de la Codificación Aduanera de Mercancías. Por lo tanto, quedan excluidos los productos agrícolas de los capítulos del 1 al 24 del Sistema Armonizado. Se eliminan los derechos de aduana y las tasas de efectos equivalentes, así como las res-

tricciones cuantitativas en los intercambios entre las dos partes contratantes. Andorra asume el arancel aduanero común y las disposiciones comunitarias previstas para la importación de países terceros a la unión aduanera, así como las medidas derivadas de la política comercial aplicada por la Comunidad Europea con relación a aquellos países.

En los artículos 11 y 12 del título II, después de definir un régimen específico para aquellos productos agrícolas excluidos de la Unión Aduanera (artículos del 1 al 24 del Sistema Armonizado), la Comunidad Europea admite la importación en su territorio, libre de derechos, de los que sean originarios del Principado, sobre la base de unas condiciones de origen definidas en el apéndice. Este acuerdo concreto supone una continuidad histórica de las ancestrales relaciones entre Andorra y sus dos estados vecinos bajo los privilegios comerciales de los reyes de Francia y España y el intercambio de cartas de 1867, cuyo espíritu y letra son recogidos en este acuerdo concreto.

El acuerdo de 1990 se ha completado con otros dos suscritos en Bruselas el 15 de noviembre de 2004. Uno se refiere a la ampliación y consolidación del acuerdo de 28 de junio de 1990 y establece posibilidades de cooperación educativa, de medio ambiente, de infraestructuras y de desarrollo regional, así como de preservación y valorización del catalán. El segundo se refiere al establecimiento de medidas equivalentes a las previstas en la directiva comunitaria 2003/48/CE en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro, siempre y cuando otros países (Estados Unidos, Suiza, Mónaco, Liechtenstein y San Marino) acepten idéntico compromiso.

CAPÍTULO III. LA PREOCUPACIÓN EUROPEA POR LA FISCALIDAD DE LOS MICROESTADOS

Entre los asuntos importantes que preocupan a la Unión Europea y, cómo no, a los microestados, uno está al menos provisionalmente resuelto. Es lo que algunos editorialistas de medios de comunicación no han dudado en calificar como el «fin de los paraísos fiscales».

El otro, todavía no resuelto, se refiere a las diferencias de fiscalidad entre la propia Unión y los microestados. No está resuelto, por el momento, en espera

de que la Unión Europea solucione su propio problema interno, que suscita la diferenciación impositiva entre los estados miembros y que impide su adecuada homogeneización fiscal interna, tal como señalaba el vicepresidente de esta Real Academia, Excmo. Sr. Lorenzo Gascón, en la sesión organizada por esta corporación en vísperas del referéndum sobre el Tratado Constitucional Europeo, en el que se refería a los aspectos fiscales de la Nueva Constitución Europea.⁵²

Centrándonos en el primero, el de los paraísos fiscales, hay que remontarse al acuerdo del Consejo Europeo de Feira (Portugal), en junio del 2000, en que los quince se pusieron de acuerdo sobre un futuro sin secreto bancario, y establecieron previamente una votación por unanimidad para antes de finales del 2002. Este acuerdo se tomaba sobre la base de una directiva que entraría en vigor en el 2004, siempre y cuando los terceros dependientes y asociados a los estados miembros (islas Caimán y Gibraltar, entre otros) aplicasen medidas idénticas, y otros países terceros –Estados Unidos, Suiza, Liechtenstein, Mónaco, Andorra y San Marino– también las aplicasen mediante medidas equivalentes.

A pesar de que Estados Unidos es un gran paraíso fiscal (especialmente el estado de Delaware), no se ha podido avanzar en la negociación con Washington por razones obvias de fuerza y liderazgo mundial y porque el gobierno norteamericano no se considera afectado por ello. En consecuencia, la Unión inició negociaciones con los otros cinco: los cuatro microestados europeos y Suiza, que en la práctica ha sido el referente para el resto de los países europeos llamados a negociar temas fiscales con la Unión Europea.

Los dos puntos básicos de la propuesta de la Unión a los cinco son, en primer lugar, requerir su colaboración en la eliminación del secreto bancario y la instalación automática de intercambio de información sobre los intereses del ahorro y retención en origen del 35% sobre los rendimientos de las cuentas de ahorro de las personas físicas no residentes.

Es preciso recordar que el frente negociador abierto con Suiza y los cuatro microestados históricos no es el único que la Unión Europea tiene abierto. Otro

52. Lorenzo Gascón. Sesión de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras de 10 de febrero de 2005.

problema mayor lo tiene con Gibraltar, paraíso fiscal tradicional donde existen, según el Fondo Monetario Internacional, unas 28.500 compañías y sociedades activas. Un total de 8.500 de entre ellas están exentas de impuestos. Se trata de una cifra desproporcionada si se tiene en cuenta que Gibraltar cuenta apenas con 30.000 habitantes.

A finales de noviembre del año 2003, la Comisión Europea adoptó una recomendación dirigida al Reino Unido instándole a abolir o reformar, a más tardar en el año 2005, el régimen de las empresas exentas de impuestos de sociedades en Gibraltar que al año sólo pagaban entre 350 y 500 euros. Lo que ocurre, sin embargo, es que los intereses de Gibraltar son defendidos, y bien defendidos, por el Reino Unido, igual que sucede con los de la isla de Man (bajo soberanía británica), «que ha decidido adoptar una fiscalidad cero para las empresas a partir del 2006».⁵³

Con los mecanismos de control que finalmente la Unión Europea ha logrado imponer a Suiza y a los cuatro microestados históricos europeos, más las consecuencias colaterales que afectan a estados de la propia Unión, como Luxemburgo, Austria, Bélgica y territorios bajo soberanía del Reino Unido, como Gibraltar y las islas del Canal, se acentúan las disparidades que existían a favor de paraísos fiscales situados en otros continentes.

Estados Unidos primero, Singapur, Hong Kong (otro bajo la soberanía de un gigante), Dubai, las islas Cook, Labuan (pequeño estado bajo soberanía de Malasia que desde 1990 es un centro financiero deslocalizado) y la propia Malasia o Bahrein compiten junto a otros centros financieros del Caribe en unas condiciones desfavorables para los microestados europeos. Es muy posible que ello dé pie a que algunos centros financieros europeos deban cerrar y se trasladen a paraísos fiscales situados fuera de Europa, con lo que se crearía una competencia desleal respecto a los microestados europeos.⁵⁴

53. Ídem.

54. Carlos Taibo. *Cien preguntas sobre el nuevo desorden*. Madrid: Suma de Letras. P. 22.

PARTE IV

CONCLUSIÓN: ¿EXISTEN PERSPECTIVAS RAZONABLES DE INTEGRACIÓN DE LOS MICROESTADOS EUROPEOS EN LA UNIÓN EUROPEA?

CAPÍTULO I. COMPLETAR EL MAPA DE EUROPA

La Europa del futuro se está construyendo en torno a lo que ha venido a llamarse la Unión Europea, que con sus altibajos, sus definiciones y sus indefiniciones es ya una realidad.

A partir de esta realidad habrá que ver cómo incorporar al proyecto europeo los cuatro microestados históricos, que, situados geográficamente en el continente, con cultura europea pero con subcultura propia, se sienten europeos pero se sienten también muy vinculados a su propia identidad independiente, forjada a través de muchos siglos.

El problema que su inserción pueda suponer para la Europa Unida sería irresoluble si tal inserción creara excesivos problemas a Europa, pero éste no parece ser el caso ni en términos presupuestarios ni legales. Habría que evitar que peligren los derechos de los microestados, cualquiera que sea la forma de inserción.

Se trata, como hemos visto, de cuatro estados dispersos en el territorio comunitario, con una superficie global entre los cuatro de aproximadamente 690 km², frente a los 3.973.320 km² de la Unión Europea. Una población global de 162.000 habitantes (de los cuales más de la mitad son ya nacionales de países que forman la Unión), frente a los 452 millones de habitantes de la Unión.

Los cuatro se mueven entre la preocupación y la esperanza. Preocupación por el futuro de su crecimiento en economías sostenibles, en el marco de los nuevos condicionantes que suponen la globalización y su vertebración en una macroinstitución con la que están obligados a mantener las relaciones de interdependencia económica que mantenían con sus inmediatos y respectivos estados vecinos.

La atención puede justificarse por la facilidad de diálogo que proporciona la vecindad, la comprensión de los problemas, la accesibilidad más fácil, el haber compartido, como vecinos, siglos de historia.

En este contexto, el cambio de interlocutor desde Berna, Viena, Madrid, París o Roma a un interlocutor único situado en Bruselas es por sí solo un gran cambio, ampliado por las dificultades que suponen las particulares formas de adoptar acuerdos por la CEE. Era mucho más fácil la comprensión de los problemas específicos de Andorra por las instituciones situadas en París o en Madrid que la comprensión desde Bruselas, que en muchísimos de los supuestos requiere el acuerdo de estados como Grecia, Chequia, etc., y así hasta los veinticinco, con frecuencia muy ignorantes de los problemas de los microestados históricos europeos y muy preocupados por sus propios problemas.

Pero la preocupación no sólo se sitúa en el marco económico o mercantil, sino que se extiende a la propia y específica identidad nacional de cada uno de los microestados, que puede peligrar ante el gigantismo, por naturaleza absorbente, que supone la Unión Europea.

El problema lo planteó de manera magistral Émile Kolony⁵⁵ en su participación en el simposio internacional *Presente i Futuro de los Pequeños Estados Europeos*, que tuvo lugar en Andorra el 14 y 15 de octubre de 1993. Kolony en su intervención dijo textualmente: «Cualquier unidad social menor que es absorbida en una unidad social distinta, tanto si es una familia en un grupo de familias, como podemos leer en la historia en distintas partes de Europa, o cuando es una unidad mayor que se ve eclipsada por otra, o cuando un grupo de pueblos se unen en regiones gubernamentales mayores con una autoridad que los rige, como ha ocurrido en el pasado, o cuando tribus en otras partes del mundo se han integrado a estados, o cuando estados-nación se han convertido en confederaciones de estados-nación, se produce –y creo que los andorranos lo reconocerán– un impacto importante en la mentalidad y en la psicología de la gente que queda en un estatus de subordinación. Es importante tener en cuenta cómo se perciben a sí mismos.»⁵⁶

55. Émile Kolony es diplomado por la Escuela Superior de Geometría de Tel Aviv (1954), doctor por el Instituto de Geografía de París (1961) y doctor en Ciencias Humanas por la Universidad de Aix-en-Provence (1973). Es miembro del CEGETREM.

56. Émile Kolony. *Present i futur dels petits estats europeus*. Banc Internacional / Banca Mora.

Paralelamente a la preocupación hay esperanza, como tuve ocasión de manifestar en la sesión de apertura del citado simposio refiriéndome a los pequeños estados europeos, y me cito: «Con unas dimensiones relativamente pequeñas no han de ser ni quieren ser obstáculo a la universalidad política y económica –aquí me refería a Europa–, sino que han de poder colaborar y participar en la medida de sus objetivas posibilidades».

¿Qué pueden aportar estos microestados a la Unión Europea? Fundamentalmente, como se ha insinuado anteriormente, aportan la auténtica dimensión de la política en unos momentos en que lo auténticamente político como gobierno de la *res publica* tiende a desaparecer de la escala de valores de las ciudadanías, para ser sustituido por intereses sectoriales o transnacionales. Los microestados pueden acercar la democracia popular a las evoluciones políticas siguiendo el ejemplo que la UE puede encontrar en los cantones suizos, como resaltaba recientemente el académico correspondiente por Suiza de esta Real Academia, Sr. Daniel.⁵⁷

El Sr. Solozábal, también en el simposio citado, decía: «Al preparar algo para esta pequeña intervención, me fui a un clásico del derecho constitucional, al libro benemérito de Friederich, *Constitutional Government*, y, efectivamente, la segunda cita de este libro se refiere a Andorra y enlaza con el pensamiento político clásico, en concreto con la idea política de Aristóteles. Es decir, si lo político es una dimensión sin la cual no se puede llegar a ser verdaderamente humano, me parece que la política sólo se puede vivir plenamente en estos pequeños espacios. Y esto es trascendente no solamente desde el punto de vista teórico sino evidentemente desde el punto de vista práctico».

Me gustaría añadir que los microestados pueden aportar a Europa, como mínimo, una serie de sensaciones y una serie de sentimientos que en algunos de sus estados están llegando justo ahora, pero que en los microestados forman parte de su propia historia.

57. José Daniel. Sesión de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras sobre el Tratado Constitucional Europeo. 10 de febrero de 2005.

La situación actual de las relaciones de cooperación entre Andorra y la Unión Europea, que puede generalizarse a los restantes tres microestados, la concreta el catedrático de Organización Económica Internacional de la Universidad de Barcelona y miembro numerario de esta Real Academia, Excelentísimo Señor Francesc Granell,⁵⁸ al referirse a las recomendaciones del Consejo Europeo celebrado en Madrid en diciembre de 1995. Después de expresar su satisfacción por el nuevo impulso dado a las relaciones de la Unión con Andorra (se refería a la libre práctica), invitó a la Comisión a desarrollar nuevos campos de cooperación. El ilustre profesor sitúa el problema hoy en la necesidad de «determinar la forma, el contenido y los plazos en que el enriquecimiento del acuerdo de 1990 pueda concretarse en lo que se denomina el nuevo encaje de Andorra en la UE.

Con una adecuada y pragmática solución, la Unión Europea tendría la oportunidad de erradicar los temores de los microestados, garantizarles un progreso económico sostenible, manteniendo y reforzando su propia identidad histórica y preservando los propios intereses de la Unión. Naturalmente, se necesita un cierto grado de comprensión para unir complejas voluntades y para objetivizar una solución ideal.

Síntomas de comprensión por parte de la UE de las realidades de los microestados no han faltado en el pasado, incluso antes del Consejo Europeo de Madrid. El viernes 25 de mayo de 1989, bajo la rúbrica «Derechos de los ciudadanos de los pequeños estados y territorios de Europa», el Parlamento Europeo adoptó, a propuesta del Grupo Socialista, una muy significativa resolución favorable a los cuatro microestados europeos:

Después de considerar en su exposición de motivos:

- a) que tres pequeños estados independientes, Andorra, Mónaco y San Marino, están enclavados en territorio comunitario y mantienen relaciones muy estrechas con tres estados miembros de la CEE;

58. Francesc Granell. «Andorra y su encaje en la UE». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 10, 2001.

- b) que por razones históricas estos estados desean conservar su independencia política, pero que la unificación del mercado europeo tendrá, sin duda, una repercusión negativa en su economía;
- c) y considerando que, en consecuencia, corresponde a la Comunidad salvaguardar los intereses de estos pequeños estados y territorios sin que ello cause perjuicio a la integración comunitaria,

subrayaba el Parlamento que las futuras relaciones entre la Comunidad y Andorra no pueden limitarse a una simple unión aduanera como la que se indica en las directivas del Consejo por las que se autoriza a la Comisión a entablar negociaciones con dicho país. El Parlamento Europeo opinaba que el establecimiento de un régimen limitado a ello podría amenazar con perjudicar tanto los intereses de la Comunidad como los de Andorra, dada la posición geográfica, la estructura económica y la evolución institucional y política de dicho país.

En sus considerandos, el Parlamento Europeo decía «que aunque por razones tanto históricas como económicas la adhesión a la CEE de dichos países no parezca oportuna, podrían, no obstante, participar en cierta medida en las ventajas y obligaciones recíprocas que constituyen la construcción comunitaria. Dicha participación y cooperación podría extenderse tanto al ámbito económico [...] como al de los derechos de los ciudadanos –libre circulación de personas y asociación más estrecha a la Europa de los ciudadanos–, pudiéndose invitar asimismo a dichos ciudadanos a participar en la aplicación de la declaración de los derechos y libertades fundamentales de la Comunidad».

Manifestaba, además, su esperanza de «que la Comisión se esfuerce en sus negociaciones con los gobiernos de Andorra, Mónaco y San Marino para conseguir que se ponga fin a la posibilidad de adquirir la nacionalidad de estos estados, así como a la alegación de un domicilio en ellos con el fin de escapar a las obligaciones fiscales en el estado miembro de origen», y concluía: «la Comisión debe tener en cuenta lo anterior en las futuras negociaciones con Andorra y, en la medida de lo posible, las que se extiendan a Mónaco y San Marino, con vistas a la creación de una política comunitaria uniforme en este ámbito».

Después de pedir que se le consulte sobre cualquier mandato de negociación y que se le informe en el futuro sobre el progreso de las negociaciones,

explicitaba que «estos acuerdos tendrán una importancia significativa según los términos de la declaración solemne sobre la Unión Europea y, por consiguiente, deben ser sometidos al Parlamento para dictamen conforme».⁵⁹

Han tenido que transcurrir quince años para otra no menos importante declaración, que es la contenida como Declaración 11 en el tratado por el que se establece una constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, y según la cual «la Unión tendrá en cuenta la situación particular de los países de pequeña dimensión territorial que mantienen con ella relaciones específicas de proximidad». Esta declaración convenida en el acta de la reunión de jefes de estado y de gobierno que tuvo lugar en Bruselas los días 17 y 18 de junio de 2004,⁶⁰ por la que se adoptaba la llamada Constitución Europea, venía a dar mayor concreción al artículo I-57 de la mencionada Constitución, en la que, al hablar de la Unión y su entorno próximo, dice: «La Unión desarrollará con los países vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación. A estos efectos la Unión podrá celebrar acuerdos específicos con dichos países. Estos acuerdos podrán incluir derechos y obligaciones recíprocos, así como la posibilidad de realizar acciones en común. Su aplicación será objeto de una concertación periódica».⁶¹

Analizando el contenido de la resolución del Parlamento de Europa y los documentos que sirvieron como base de ésta, concretamente el Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales, y cuyo ponente fue el diputado Sr. Compaso,⁶² podemos hallar formuladas las tres aspiraciones básicas de los microestados para su encaje en Europa:

- mantener el máximo grado posible de soberanía
- defensa de la propia identidad
- protección de su desarrollo económico

59. *Diario Oficial de las Comunidades*. Serie C, núm. 158/329, de 26 de mayo de 1989.

60. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States. CIG 81/04, DOPG-EN.

61. «Tratado por el que se establece una constitución para Europa». *Diario Oficial de la Unión Europea*. Serie C, núm. 310, de 16 de diciembre de 2004.

62. *Parlamento Europeo*, 20-4-1989. Serie A. Documento A2-86/89.

Es importante destacar el reconocimiento que para los futuros acuerdos con los microestados suponen estas declaraciones, así como el reconocimiento específico de que tres de ellos, Andorra, Mónaco y San Marino, son estados independientes, enclavados en el territorio comunitario, que mantienen relaciones muy estrechas con tres estados miembros de la CEE.

Más importante aún es la declaración del Parlamento respecto a reconocer que tales microestados desean, por razones históricas, conservar su independencia política, más allá de las consideraciones sobre la unificación del mercado europeo, que puede tener, reconoce el Parlamento, repercusiones negativas en su economía.

Y todavía más importante, si cabe, es la declaración en el sentido de trasladar a la Comunidad la responsabilidad de –transcribo textualmente– «salvaguardar los intereses de estos pequeños estados y territorios, sin que ello cause perjuicio a la integración comunitaria. Estos intereses no son otros que los mencionados más arriba: soberanía, identidad y economía».

En este espacio de tiempo de quince años, que van desde la resolución hasta nuestros días, poco se ha avanzado. Andorra y la Comunidad han suscrito el tratado de Unión Aduanera en el año 1990. La recomendación mencionada del Consejo Europeo en Madrid en el mes de diciembre de 1995 se ha limitado a convenios puntuales y dispersos, casi siempre motivados por urgencias de Andorra o de la Comunidad, como el de la imposición al ahorro de cuentas extranjeras y, finalmente, el llamado Tratado de Cooperación y Buena vecindad del año 2004. Este último se limita a una declaración de buenas intenciones y su contenido queda corto respecto a la Resolución del Parlamento Europeo de mayo de 1989 y del Consejo Europeo de Madrid de 1995. Forma parte de aquellos tratados que Ramon Torrent tipifica como «vacíos de contenido, es decir, sin compromiso concreto y llenos de cláusulas del tipo: se estudiará, se creará una armonía, se fomentará».⁶³

¿De qué instrumentos jurídicos dispone la antes Comunidad y ahora Unión Europea para hacer frente a las responsabilidades respecto a los microestados que

63. Ramon Torrent. *El sistema de relacions econòmiques internacionals d'Andorra: les relacions amb l'OMC, amb la Comunitat Europea i amb Espanya i França. Una anàlisi institucional*. Andorra la Vella: Cambra de Comerç, Indústria i Serveis d'Andorra, 2000.

le han conferido el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo de Madrid y, últimamente, el Anexo 46 a la acta del Consejo de Europa del 18 de junio de 2004?

En la práctica, en sus relaciones internacionales, la Comunidad utiliza una terminología tipificada de acuerdos, en los que distingue los intraeuropeos y los extraeuropeos, según sean concluidos con países del continente o de fuera. Es obvio que los que interesan ahora son los primeros. En ambos su tipología es compleja, y la práctica evidencia una gran diversidad tanto en el campo de sus bases jurídicas como desde el punto de vista de su contenido.

Al margen de la adhesión, se consideran dos modelos que, pretendiendo ser marco, permiten una cierta flexibilidad. Son los de asociación, los de cooperación. Otros, como los comerciales, siendo sectoriales y puntuales, superan el tema de esta intervención: «La integración en la UE de los microestados históricos europeos en un contexto de globalización». Lo que realmente se debate es cómo se insertan estos cuatro pequeños estados en la Unión. Y el concepto «insertar» es mucho más amplio que el de cooperar o comerciar. En cierto modo significa «participar». En consecuencia, me referiré a las dos figuras que posibilitarían una participación.

El profesor Francesc Granell, en su artículo citado, «Andorra y su encaje en la Unión Europea», señala que, «desde un punto de vista de máxima ambición, el encaje más intenso que Andorra podría plantearse de cara a la UE es su plena integración en ella». Este autor afirma que es «el modelo que el ministro español Abel Matutes indicó como posible en un viaje a Andorra en el verano de 1999. Él mismo se autoformula la pregunta de si los microestados son integrables en la Unión a la luz de los requisitos que se imponen a cualquier estado europeo que quiera adherirse a la misma».

La respuesta la insinúa él mismo como mera posibilidad. Es posible, dice, que una Europa con cooperaciones reforzadas pudiera admitir opciones diferentes a la hasta ahora basada en el sacrosanto principio –retenido en todas las ampliaciones– de que los países candidatos deben aceptar la totalidad del acervo comunitario sin pretender obtener derogaciones permanentes.

Por el momento, la UE ha evitado cualquier definición institucional sobre adhesión, y ha alentado solamente a establecer acuerdos puntuales con los

microestados. Esta actitud seguramente está motivada por las largas, complejas y difíciles negociaciones para su propia ampliación a veinticinco estados, que han hecho, además, que la cuestión de la adhesión de los microestados no haya sido prioritaria hasta ahora ni por parte de la Unión, ni por parte de los microestados, que no la han planteado formalmente.

El hoy viceministro y ministro de Economía del Gobierno español y ex comisario de la Unión Europea, Pedro Solbes, en un informe elaborado a petición del Gobierno de Andorra en el año 1999 (antes de asumir el cargo de comisario), en el epígrafe «Las relaciones de la Unión con los pequeños estados», opinaba que «como primera afirmación cabe señalar que hasta ahora nunca se ha planteado la posibilidad de la integración de los pequeños estados a la Unión. De acuerdo con lo establecido en el Tratado de Amsterdam, podrían ser miembros pero hoy esa opción es más teórica que real». Y sigue: «Es cierto que desde el punto de vista político y económico la entrada de los pequeños estados europeos, todos ellos con regímenes democráticos y altos niveles de desarrollo, no plantearía dificultades de principio, pero la actual Unión no dispone de margen institucional para resolver el problema de la presencia de estos países. Es impensable, en un momento de tensión en el debate institucional, abrir otro sobre el papel y la representación de los pequeños estados que dificultaría aún más los actuales problemas».⁶⁴

Sin embargo, el informe está fechado el 30 de junio de 1999 y, como aconseja el Sr. Solbes unas pocas líneas por debajo de las citadas, la adhesión «no es una opción a la que deba prestarse gran atención, aunque no habría que descartarla en el futuro».

CAPÍTULO II. LAS PERSPECTIVAS ABIERTAS POR EL TRATADO CONSTITUCIONAL

Esta tesis, formulada como «posibilidad futura», nada tiene que ver con una eventual no ratificación del Tratado Constitucional Europeo, a causa del voto negativo, en el referéndum en Francia y Holanda. El espíritu de apertura que la Declaración de Roma supone, y el texto constitucional incorpora, perma-

64. Pedro Solbes. *Elementos para definir un modelo de relación entre la Unión Europea y Andorra*. Andorra la Vella: Ministeri de Relacions Exteriors, 2000.

nece. Con o sin constitución, la legislación europea actual ya permite una adhesión *ad hoc*. Es sólo cuestión de voluntad de los estados miembros.⁶⁵

La entrada en vigor de la constitución hubiera reforzado esta idea, pues en el párrafo segundo del artículo I-1 del Tratado Constitucional se dice textualmente: «La Unión está abierta a todos los estados europeos que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos en común». Estos valores están tipificados *in fine* en el artículo I-2: respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, estado de derecho y respeto a los derechos humanos. Estos valores son comunes a los estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no-discriminación.

Los cuatro no sólo cumplen las condiciones de adhesión fijadas en el artículo I-1 de la Constitución Europea de octubre de 2004, sino que ya cumplían las anteriores del artículo 49 del Tratado de Amsterdam sobre los criterios definidos por los consejos europeos de Copenhague de 1993 y de Madrid de 1995. Son estados de derechos democráticos, respetuosos con los derechos humanos y las libertades fundamentales. El euro es ya moneda común en dos de los cuatro y Andorra está en proceso de incorporación a esta moneda. Y, en el caso de una eventual adhesión, disponen a corto plazo de suficiente capacidad administrativa para asumir las obligaciones de la Unión Europea.

Tampoco deberían existir especiales problemas para una eventual integración respecto a infraestructuras, ni para complementar sus esquemas jurídicos a corto o medio plazo, a fin de garantizar a las empresas la eficacia de sus actos en todo el ámbito territorial de los respectivos microestados.

En definitiva, bien se puede afirmar que cumplen sobradamente, e incluso más que algunos de los países incorporados el 1 de mayo de 2004, las condiciones exigidas o previstas en el Tratado Constitucional. Así pues, los condicionamientos que se establecen para el ingreso no serían un obstáculo insalvable para cualquiera de ellos que optara a su ingreso a la Unión.

65. *Conference of the Representatives of the Governments of the Member States*. Doc. CIG 81/04. DQPG-EN.

Sin embargo, hay que considerar que la adhesión no es automática. Su procedimiento está regulado por el artículo I-58 de la Constitución europea y requiere la unanimidad del Consejo de Ministros, «tras consultar a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo».

Aunque no es imposible, es difícil que la Unión apruebe la adhesión de cualquier microestado, exiguo en territorio y población, en igualdad de condiciones que los veinticinco estados que hoy componen la Unión Europea. Requeriría por parte de los miniestados un considerable grado de pedagogía y presión, de los que es obvio que carecen.

Las circunstancias que hacían difícil el ingreso en la UE han cambiado. La ampliación a veinticinco estados se ha realizado. Se ha aprobado la Constitución de la Unión Europea, con la consiguiente superación de las tensiones. Quizás sea el momento óptimo para que los microestados se replanteen la posibilidad de una adhesión, sobre la base que formula el profesor Francesc Granell: «opciones diferentes a las hasta ahora basadas en el sacrosanto principio de aceptar la totalidad del acervo comunitario».

Del análisis del texto constitucional firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, puede deducirse que la situación ha cambiado en positivo a favor de criterios para una adhesión *ad hoc* de los microestados, en la hipótesis de que éstos optaran por una fórmula de adhesión. Incluso en el supuesto de que el texto constitucional no entrara permanece el espíritu de la Declaración.

Recordemos que el artículo I-57 de la Constitución ha quedado redactado como sigue: «La Unión desarrollará con los estados vecinos relaciones preferentes, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizados por relaciones estrechas y pacíficas basadas en la cooperación». Mientras que, entre las declaraciones relativas a las disposiciones de la Constitución, figura como declaración 11 al citado artículo I-57 la mención de que «la Unión tendrá en cuenta la particular situación de los pequeños estados con los cuales mantiene específicas relaciones de proximidad».

¿Qué se quiere significar con ello? Los cuatro microestados históricos europeos son, todos ellos, vecinos de la Unión; por lo tanto, son ya susceptibles de rela-

ciones preferentes con ella, de acuerdo con los textos transcritos. Esta preferencia se ve, además, específicamente reforzada, y a mi juicio ampliada, por la declaración añadida: «tendrá en cuenta su particular situación por el hecho de mantener específicas relaciones de proximidad y ser pequeños estados». ¿Qué clase de relaciones? ¿Dentro de la Unión o fuera de la Unión? Si tuviera que ser fuera, sobraría la declaración del anexo al acta final sobre los países de reducida dimensión territorial.

El texto del artículo I-57 se refiere claramente a los estados vecinos grandes y medianos, y el de la declaración al mismo, claramente a los microestados.

Posiblemente ha llegado el momento de no descartar la opción de la adhesión a la que hizo alusión el entonces ministro español de Asuntos Exteriores, Abel Matutes, en su visita a Andorra, y a la que se refería en su informe de 30 de junio de 1999 el hoy vicepresidente y ministro de Economía del Gobierno español, Pedro Solbes. Es el momento histórico idóneo para la Unión Europea y la oportunidad de una definitiva consolidación para los cuatro microestados si consiguen, individual o colectivamente, una adhesión *ad hoc* que, en la medida de lo posible y sin perjudicar los derechos europeos, reconociera sus particularidades. Al mismo tiempo, la UE consolidaría una continuidad territorial al integrar cuatro estados soberanos, hoy dispersos en medio de su territorio.

Alternativamente a la adhesión, cabría la posibilidad tipificada por la práctica de la Unión Europea de los tratados de asociación, pero ello, evidentemente y como su nombre indica, es algo conceptualmente distinto a la adhesión.

En el pasado, este tipo de acuerdos de asociación supuso dos formas. Una, sobre la base del antiguo artículo 238 del TCE (después artículo 310). La otra, sobre la base de los artículos 131-136. Según el texto original del artículo 238 del tratado CEE, la Comunidad puede concluir acuerdos con un estado europeo, una unión de estados o una organización internacional, creando una asociación que se caracterizará por derechos y obligaciones recíprocas, acciones en común y procedimientos especiales. Después de Maastricht quedó excluida la unión de estados como posible asociado.

Si bien el artículo 238 no limita la situación geográfica de la parte contratante no comunitaria, la praxis demuestra que la forma del acuerdo depende de

la política que quiere llevar a cabo la Unión con este país en concreto. Ello ha derivado al supuesto que los acuerdos de asociación concluidos con países europeos se han circunscrito a países europeos que a medio o a largo plazo serán candidatos a la adhesión, pero que, por razones políticas o económicas, no se encuentran de momento en condiciones de hacerlo. Como bien señala Drazen Petrovic, «los acuerdos de asociación son apropiados para los estados con los que los miembros de la Comunidad mantienen relaciones económicas o históricas privilegiadas».⁶⁶ Esta definición abre también posibilidades de desarrollo a la declaración al artículo I-57 del Tratado Constitucional.

En la misma obra y página citadas, el autor desarrolla una interesante idea sobre la posibilidad de concluir acuerdos de asociación con países fuera del ámbito geográfico europeo, como por ejemplo Israel o Túnez, y que no pueden adherirse, así como con países europeos que no están interesados en la adhesión. Según él, se trataría de acuerdos de asociación privilegiada, en una categoría más eminentemente política que jurídica. Drazen Petrovic cita como ejemplo el acuerdo con Yugoslavia del año 1980, en el cual la Comunidad no hacía referencia al artículo 238, pues en aquel entonces Yugoslavia era un país socialista y no alineado sin posibilidad de convertirse en miembro pleno de la entonces Comunidad Europea.

En su título IV, art. III-286, la Constitución de la Unión Europea tipifica la asociación referida a los países y territorios de ultramar que mantienen relaciones especiales con Dinamarca, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido, los cuales, declara, «están asociados a la Unión» (artículo III-286, párrafo 1), y «la asociación deberá, en primer lugar, contribuir a favorecer los intereses de los habitantes de dichos países y territorios y su prosperidad, de modo que puedan alcanzar el desarrollo económico, social y cultural al que aspiran».

La tipificación no es nueva. La figura de la asociación del título IV de la parte III de la Constitución ya existía desde el Tratado de Roma y ha sido aplicada a Turquía, Grecia, Malta, Hungría, Polonia, etc., previamente a la ulterior

66. Drazen Petrovic. *L'effet direct des accords internationaux de la Communauté Européenne. Recherche d'un concept*. París: Presses Universitaires de France. P. 111.

adhesión de estos países. Después de la independencia de los países africanos, la idea de asociación se aplicó a antiguas colonias: los acuerdos de Lomé y Yaundé y el convenio de Cotonou, o los otorgados con Túnez, Marruecos, o los acuerdos CE-ACP del Caribe y el Pacífico, así como los firmados con países en desarrollo de la América Latina.

En todo caso, diseñados para hacer frente a realidades y dimensiones distintas, es obvio que este modelo de asociación no sirve para ser aplicado a los microestados europeos, a menos que sufriera tal grado de transformación que, desvirtuando el propio modelo, sólo conservara el nombre.

Sorprende que, a pesar de haber mantenido durante siglos relaciones históricas especiales con estados de la Unión, los microestados han sido olvidados desde el Tratado de Roma y únicamente recordados esporádicamente por referencias del Parlamento y el Consejo de Europa, y sin otra transcripción práctica que la firma de acuerdos específicos con Andorra y San Marino y de la inclusión de Liechtenstein en el Espacio Económico Europeo por ser miembro de la EFTA.

Esta falta de tratamiento especial institucionalizado contrasta con el tratamiento que sí reciben las regiones ultraperiféricas (La Martinica, Guadalupe, las Azores, las Canarias). El agravio comparativo es evidente.

En opinión de los profesores Ramón Tamames y Mónica López, «estos territorios de ultramar, que comparten entre ellos rasgos geográficos, físicos y biológicos similares, diferentes del resto de los territorios que integran el espacio comunitario, se asemejan a la situación de los microestados. En primer lugar, la pequeñez tanto del territorio, que condiciona la disponibilidad de recursos naturales, como de la población, que impide producir a escala eficiente en la mayoría de los casos. En segundo lugar, la lejanía física respecto tanto a los mercados más importantes de la Unión Europea como a los polos tecnológicos, lejanía que ocasiona problemas de abastecimiento de productos y eleva los costes de los servicios y las comunicaciones». Y continúan ambos profesores: «Este aspecto no se reproduce exactamente en los microestados, aunque cierto es que una cierta lejanía y la dificultad en las comunicaciones de estos últimos eleva los costes y dificulta el posible establecimiento de industrias en su territorio. Y en tercer lugar, la insularidad con la consiguiente discontinuidad del espacio común.

Al respecto, aunque lógicamente no por insularidad, cierto es que para los microestados europeos las propias fronteras políticas constituyen una cierta fragmentación del territorio».⁶⁷

El silencio en la Constitución Europea, con una sola referencia indirecta en el anexo y sin ninguna mención específica en su cuerpo, ¿ha sido un olvido voluntario o involuntario? ¿Significa que, en el caso de un hipotético Tratado de Asociación, se regularía por el artículo 238 del TCE, o se pretende, al igual que la Constitución ha institucionalizado *ad hoc* la Asociación para los Países y Territorios de Ultramar (título IV, artículos 186-192), institucionalizar otro *ad hoc* para los microestados?

Si impera el pragmatismo, en este momento de distensión que sigue a las tensiones en las negociaciones para la ampliación a veinticinco miembros, y que sólo interfiere el proceso de negociación con Turquía decidido por el Consejo Europeo de diciembre de 2004, la UE podría considerar dos posibilidades respecto a los microestados:

- una adhesión con derogaciones, que podríamos denominar adhesión *ad hoc*
- una asociación, que podríamos denominar asociación *ad hoc*, para distinguirla de los países de ultramar

Desde el punto de vista de la Unión Europea, debería interesar más la adhesión que la asociación, pues, una vez consolidada institucionalmente a medio o a largo plazo la nueva relación específica, no se justificarían, como he mencionado anteriormente, cuatro microestados independientes con menos de 200.000 habitantes en conjunto y dispersos geográficamente como islas en medio de la inmensidad de su territorio, con casi quinientos millones de ciudadanos. Ni se justificaría, tampoco, un tratamiento por parte de la Unión similar a los territorios dependientes de los llamados «territorios de ultramar». Con pragmatismo se impone, pues, una relación más estrecha y más participativa en la Unión que la simple asociación.

67. Ramón Tamames y Mónica López. *La Unión Europea*. Madrid: Alianza, 1999.

Si bien es cierta que una adhesión *ad hoc* (o una asociación *ad hoc*) puede ser contestada por los formalistas del derecho positivo comunitario, no es menos cierto que, a lo largo de la historia de las relaciones internacionales de la Comunidad, ésta ha adoptado una terminología muy variada en acuerdos que ha concluido con países terceros. Además, y esto es lo más importante, la redacción del artículo I-57 de la Constitución en relación con la Declaración 11 ensancha el horizonte a las dos posibilidades: adhesión *ad hoc* o asociación *ad hoc*.

Adhesión, cooperación, colaboración, etcétera, no hay que establecer necesariamente una correlación entre el título y su contenido, pues no son sino simples consideraciones de teoría política y de presentación a la opinión pública de un hecho determinado.

De cualquier manera, poco importa la tipología que se adopte y el nombre que se le dé. Lo que importa es su contenido. Según los profesores Tamames y López antes citados, «la asociación bilateral prevista en el artículo 310 puede ser concebida dentro de un amplísimo margen de posibilidades teóricas, que va desde la vinculación simplemente simbólica a la CEE hasta una forma de integración con ésta que se aparta muy poco de una adhesión de pleno derecho». Las posiciones respecto a la posibilidad de una adhesión, con derogaciones, del ilustre miembro numerario de esta Real Institución, profesor Francesc Granell, y las de los profesores Ramón Tamames y Mónica López corresponden en cierta manera a una misma filosofía.

CAPÍTULO III: LAS CLAVES DE LA INSERCIÓN EXITOSA EN LA UE DE LOS MICROESTADOS HISTÓRICOS EUROPEOS

Cualquier adhesión, asociación o régimen de cooperación tiene que prever que los microestados no pueden asumir sin graves riesgos –a pesar de ser parte fundamental del acervo comunitario– las llamadas cuatro libertades: libre circulación de personas, de capitales, de servicios y de establecimiento. Ni sería equitativo que se les exigiera sin ninguna excepcionalidad. ¿Cómo puede exigirse, por ejemplo, a Andorra el libre derecho a la instalación de personas cuando la población nacional es ya ampliamente minoritaria en su propio estado? ¿Cómo puede obligarse a los cuatro microestados a aceptar la libre circulación de capitales y la libertad de establecimiento, si cualquier multinacional de dimensiones

medianas de la Unión, y de fuera de la Unión, posee suficientes medios económicos para adquirirlos todos juntos?

La base jurídica de las cuatro libertades la constituye el principio ficticio de derecho internacional de la igualdad de los estados, que conlleva a su vez el principio de «reciprocidad» entre ellos. Al igual que en la «globalización», el derecho internacional olvida las diferencias circunstanciales que de forma natural existen entre potencias, estados grandes, medianos, pequeños y microestados. Conviene no olvidar que la geografía, la extensión, la demografía, las culturas y otros elementos son, por sí solos, elementos diferenciadores que no pueden obviarse si el objetivo es que la relación no genere resultados injustos.

Cuando se aplican los principios de igualdad y reciprocidad entre estados tan dispares como la Unión Europea y los microestados sin una adecuada ponderación, se produce una situación ilógica, una situación no justa, una situación contraria a la equidad y, por lo tanto, al derecho. Una vez más, se valida el axioma del derecho romano *summum ius, summa injuria*. Los principios de reciprocidad e igualdad pueden resultar equitativamente aplicables siempre y cuando se ponderen los elementos que se deban considerar.

Retomemos el ejemplo de Andorra. ¿Quién tiene la legitimidad moral teórica de exigir como reciprocidad la libre circulación de personas? ¿Andorra, con una población comunitaria del 60% sobre la totalidad de sus habitantes, o Europa, con el 0,005% de andorranos trabajando en la Unión? Esta reflexión referente a la libre circulación de personas en Andorra es válida para los demás microestados, y lo mismo puede decirse de la libre circulación de capitales y servicios.

A igual que las especificidades fiscales concedidas por la Unión Europea a territorios que forman parte de estados miembros, como las Canarias, las Azores o Madeira, en función de sus condicionantes, sus particularidades y sus dificultades geográficas, los microestados europeos tienen sus propios condicionamientos consecuencia de su situación geográfica y social.

Por consiguiente, para asegurar el objetivo, como debe ser, de la autosostenibilidad económica de los microestados, y asegurarles un cierto desarrollo, debería regularse un cierto diferencial fiscal pactado y transparente.

En todo caso, cualquier inserción, sea adhesión o asociación *ad hoc*, debería estructurarse como participación al proyecto común de Unión de Europa para no caer en la fácil solución de acudir a la forma de protectorado de la Unión.

La inserción ideal debería ser colectiva, con un estatus idéntico para los cuatro microestados, y debería institucionalizar una cierta participación en los órganos de decisión de la Unión considerando que las decisiones pueden afectarles gravemente. No se trata ni del derecho de veto ni de mayorías ponderadas, sino de mecanismos simples, para el caso de la adhesión, o de una clara casuística en la redacción de las imprescindibles cláusulas de salvaguarda, en el caso de la asociación.

El embajador de la República de Malta en España en el año 1993 lo expresaba muy claramente diciendo: «La cuestión que nos deberíamos plantear [en aquel momento Malta debatía la conveniencia o inconveniencia de adherirse a la ONU] no es de si debemos adherirnos a la Comunidad, sino de cómo vamos a ejercitar nuestra soberanía en la Comunidad Europea de manera que podamos influir en el proceso de toma de decisiones de la Comunidad. Ahí es donde tenemos que ser prudentes».⁶⁸ Y, efectivamente, es en la cuestión de la soberanía donde los microestados europeos deben mostrarse especialmente prudentes.

Concluyo mi discurso de ingreso a esta Real Corporación con las palabras de quien fue copríncipe de Andorra y europeísta significado, y a quien personalmente tuve la ocasión y el honor de tratar por relaciones institucionales en repetidas ocasiones entre los años 1990 y 1994, François Mitterrand, cuando el 26 de octubre de 1993, desde la propia capital del Principado, se dirigió a los ciudadanos de Andorra diciendo: «En el aspecto interno, está claro que la situación económica de Andorra, después del impresionante periodo de crecimiento de las últimas décadas, ha de tener en cuenta una evolución menos favorable muy influenciada por el contexto general de Europa, que padecemos nosotros mismos. Será necesario coraje, lucidez y ambición, ya que no hay nada peor que el

68. Evaristo Saliba. Intervención sobre Malta en el simposio sobre presente y futuro de los pequeños estados de Europa. Andorra, 1993.

repliegue sobre un mismo, sin olvidar el deber de solidaridad propio de todos los estados democráticos».

Se me permitirá, con todo el respeto y modestia, retomar las palabras de quien fue copríncipe invirtiéndolas en su orden, para desear a los microestados que libremente se planteen su inserción en Europa: primero ambición, segundo lucidez y tercero coraje. Y a la Unión Europea, una democrática solidaridad con ellos.

Excelentísimo Señor Presidente, Excelentísimos e Ilustrísimos Señores Académicos, Señoras y Señores, muchas gracias.

Discurso de contestación por el Académico Numerario
EXCMO. SR. DR. D. FRANCESC GRANELL TRÍAS



Excelentísimo Señor Presidente,
Excelentísimos Señores Académicos,
Excelentísimos e Ilustrísimos Señores,
Señoras y Señores,

Quiero agradecer a la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras el honor que me ha conferido designándome para responder, en su nombre, al discurso de ingreso del Académico Correspondiente Electo para Andorra, Excmo. Sr. D. Òscar Ribas Reig, y que ha versado sobre «La integración en la UE de los microestados históricos europeos en un contexto de Globalización».

Si ostentar la representación de la Real Academia es siempre muy gratificante, lo es aún más para mí, en este caso, por tres razones específicas:

- La amistad que me liga al recipiendario desde hace más de veinte años, cuando tuvimos unas primeras conversaciones sobre el aeropuerto de Andorra en un momento en que yo desempeñaba una Dirección General en el Departamento de Comercio y Turismo de la Generalitat de Catalunya.
- El contenido material de su discurso de ingreso, que tiene mucho que ver con mi trayectoria profesional de muchos años en cargos de responsabilidad en la Comisión Europea. Durante tales años me tocó, entre otros empeños, dirigir las negociaciones de adhesión de Finlandia a la Unión en una etapa en la que me familiaricé con los requisitos de incorporación a la UE y los arreglos del Espacio Económico Europeo referidos a Liechtenstein, que es, precisamente, uno de los microestados objeto de estudio por Òscar Ribas en su discurso de ingreso en la RACEF.
- El interés que el estudio de la economía y la sociedad andorranas han despertado en mí a partir, sobre todo, de 1986, en que fui designado miembro del tribunal que juzgó la tesis doctoral presentada por Nemesi Marqués, en la que se estudiaba el proceso de reforma de las instituciones andorranas. Desde entonces he seguido el proceso andorrano, honrándome con la amistad de la mayoría de los políticos y altos funcionarios que han patroneado el proceso de transformación de Andorra y con la práctica totalidad de los expertos que han hecho propuestas al efecto. Todo esto

me ha permitido dar consejos sobre orientaciones a tomar en determinados momentos y me ha permitido ayudar –también– a dar el impulso inicial para las difíciles negociaciones actualmente en curso para que Andorra pueda adoptar oficialmente el euro, con, lógicamente, los beneficios de señoría que ello va a suponerle. Mis escritos sobre Andorra me permitieron obtener, por cierto, en 1992, el Premio Tristaina que otorga el Cercle de les Arts i de les Lletres de les Valls d'Andorra.

Dicho esto, permítanme entrar en la biografía del nuevo académico que hoy se incorpora a nuestra Real Corporación.

Después efectuaré, también, algunos comentarios sobre el denso discurso de ingreso que acaba de pronunciar.

Òscar Ribas Reig nace en Sant Julià de Lòria el 26 de octubre de 1936. Como hijo de padre español y madre andorrana, va a tener siempre un gran interés por la muy controvertida cuestión de la nacionalidad andorrana.

Muerto su padre cuando nuestro nuevo académico tenía solamente seis años, su vocación política se forja en el ambiente familiar de sus tíos Julià y Serafí, implicados, ambos, en la poca política posible en la Andorra de los años cuarenta del siglo pasado, en que la población estaba estancada al nivel de cinco mil habitantes –los mismos que a finales del siglo XIX– y en que el juego institucional estaba a, prácticamente, el mismo nivel que el posibilitado por la creación del Consell de la Terra creado 141 años después dels Pareatges de 1278 que dieron lugar al nacimiento de Andorra.

Aquella Andorra pirenaica había estado prácticamente aislada de Francia y España durante siglos, y solamente tres años antes del nacimiento de nuestro nuevo académico una concesión hidroeléctrica a favor de Fuerzas Hidroeléctricas de Andorra permitió la apertura de la primera carretera que unió España y Francia atravesando el Principado.

En aquella Andorra sin casi universitarios, Òscar Ribas estudia sucesivamente en la escuela de Sant Julia de Lòria y en el Colegio La Salle de la Seu d'Urgell –donde conoce los rigores del racionamiento español de la postguerra–.

Después estudia el bachillerato, interno, en el Colegio La Salle de Barcelona para pasar luego a la Facultad de Derecho de la Ciudad Condal, donde obtiene su licenciatura en 1959.

No está de más recordar aquí que es en 1959 en que se lanza el Plan español de Estabilización, que, junto al inicio de la producción de automóviles por la SEAT en 1955, abren el espectacular desarrollo demográfico y económico español, que va a inducir, a su vez, el boom andorrano de los sesenta.

En la Universidad de Barcelona de los años cincuenta Òscar Ribas se interesa por el derecho y por la política.

Como joven jurista realiza prácticas en la notaría de José María de Porcioles –que había sido juez de apelación en Andorra– y más tarde, a su retorno de un año estudiando inglés en Oxford y en Londres, hará de pasante en el despacho del que con los años se ha convertido en miembro de nuestra Real Academia, José Juan Pintó, que luego sería, también, magistrado en Andorra.

Pero Ribas se interesa profundamente por la política. Ello le lleva a seguir un curso de postgrado sobre Filosofía Política en la suiza universidad de Friburgo, regentada por dominicos, y, aunque parezca un contrasentido para un político demócrata-cristiano, allí estudia las teorías marxistas.

Vale la pena recordar aquí que la universidad española de los años cincuenta empezaba a vivir la oposición al régimen del general Franco y no es superfluo recordar que el joven estudiante de Derecho fue espectador del ingreso de España en las Naciones Unidas cuando la Guerra Fría lo permitió, en 1955.

Con el ejemplo español de ingreso en la ONU tras años de marginación, y recordando que Andorra no consiguió suscribir acuerdos en el seno de la Sociedad de Naciones en los años veinte, Ribas se dedicaría con ahínco a convencer a Boutros Boutros-Ghali para que el Principado pudiera entrar en la ONU cuando el destino llevó a nuestro recipiendario a ocupar la jefatura del Gobierno andorrano.

Tras esta etapa de formación –y dejando al margen la culminación de la carrera universitaria, que le supone haber sido investido doctor *honoris causa* por

la Universitat de les Illes Balears en mayo de 1996– Ribas vuelve a Sant Julià de Lòria a colaborar en los negocios familiares de tabaco así como en la Banca Reig, que su tío Julià acababa de fundar en 1956. En 1961 se casa con Roser Duró y en seis años tienen cinco hijos.

Ribas compatibiliza inicialmente esta dedicación a los negocios familiares con la secretaría del *Comú* de su villa natal, pero el negocio tabaquero tomará nuevos aires cuando, en 1969, los Reig montan, en Gran Canaria, la Compañía Canariense de Tabacos y ello le exige una cada vez mayor dedicación. Al final de su etapa política, Ribas ocupará la presidencia de la compañía tabaquera, de la que con las lógicas intermitencias por incompatibilidades por cargo público, pasa luego a ser consejero hasta su definitiva separación de la Compañía en 2001.

En el negocio bancario Òscar Ribas fue consejero delegado de la Banca Reig a partir de 1982 y presidente desde 1996. Desde 2002 es presidente honorario de ANDBANC, nacido de la fusión de Banca Reig con el Banc Agrícola i Comercial d'Andorra presidido por Manel Cerqueda.

Como banquero y desde su patronazgo como presidente de la Fundació Julià Reig y desde su actual presidencia de la Institució Empresarial i Econòmica Ignasi Villalonga desde sus inicios, en 2001, ha financiado diversas investigaciones académicas sobre el futuro de la economía andorrana, sobre el desarrollo sostenible del Principado y sobre derecho andorrano propiciando, al mismo tiempo, la cooperación entre Cataluña, Andorra, la Comunidad Valenciana, las Baleares y la Cataluña Norte, a partir de las coincidencias existentes en los planos histórico, lingüístico, social, económico y –hasta– de mentalidad empresarial.

Él personalmente, con la colaboración del periodista Ricard Poy, nos ha dejado unas interesantes memorias en dos volúmenes¹ y publica frecuentemente artículos en la prensa diaria andorrana sobre cuestiones vinculadas a la realidad cotidiana de su país.

1. Ricard Poy. *El rept: records d'un cap de Govern d'Andorra*. Andorra la Vella: Edicions del Diari d'Andorra, 2002; *El somni: records d'un cap de Govern*. Andorra la Vella: Edicions del Diari d'Andorra, 2004.

La auténtica carrera política de Òscar Ribas comienza cuando es elegido miembro del Consell General de les Valls, en las elecciones de 1971 y 1975. No existiendo, entonces, un gobierno andorrano separado, Ribas se vio atribuida la cartera de Finanzas como miembro del propio Consell.

Tras la primera reforma institucional de 1981 Ribas es elegido miembro del Consell General y éste lo elige como primer *cap de Govern* de la historia de Andorra: es enero de 1982.

A partir de aquí y a lo largo de doce años, Òscar Ribas es la figura central del proceso político andorrano que transforma el viejo estado semifeudal del medioevo en un estado de derecho plenamente integrado en la vida internacional, con la fórmula novedosa y única que conocemos: el coprincipado personal, paritario, proindiviso con dos copríncipes –el obispo de la Seu d’Urgell y el presidente de Francia–, con un Parlamento y un Gobierno.

El camino hacia la transformación no fue fácil. Cuando entró en funcionamiento el nuevo sistema político –consecuencia del decreto de reforma de los copríncipes de 15 de enero de 1981– los partidos políticos estaban escasamente consolidados y gran parte de la sociedad andorrana estaba aún sólidamente instalada en el inmovilismo y no entendía los proyectos de reforma que empezaban a perfilarse como necesarios.

Ribas es el primer *cap de Govern* de Andorra entre enero de 1982 y mayo de 1984. Es un mandato breve que acaba cuando el Consell General no avala las reformas que propone el gobierno de Ribas con vistas a establecer una constitución y un sistema tributario moderno: eran propuestas pioneras pero prematuras que solamente años más tarde pudieron llegar a tomar parcialmente cuerpo.

Su segundo mandato se inicia en 1990, cuando en las elecciones celebradas triunfa la mayoría reformista que comulga con las ideas que mantuvo Òscar Ribas en su primer mandato.

Mientras tanto y aprovechando las circunstancias creadas por el ingreso de España y de Portugal en la Comunidad Europea en 1986, quien substituyó a

Ribas en la jefatura del Gobierno, Josep Pintat, consigue el primer acuerdo con la Comunidad Europea, que el propio Pintat no puede llegar a firmar. La firma de este Acuerdo de Unión Aduanera con la Comunidad la efectuará Òscar Ribas el 28 de junio de 1990, a poco de tomar posesión de su segundo mandato como *cap de Govern*.

El propio Ribas, con buenas relaciones en el Eliseo, convence al presidente francés François Mitterrand de que hay que transformar Andorra en un estado democrático con Constitución para evitar las críticas que los copríncipes recibían en el Consejo de Europa en relación con el estado pirenaico. Es así como avanza el proceso constituyente y, tras la disolución del Consell y las nuevas elecciones, Ribas jura su tercer mandato el 8 de mayo de 1992. La primera Constitución moderna para Andorra se vota el 14 de marzo de 1993 y ello hace posible que Andorra pueda solicitar inmediatamente su ingreso en las Naciones Unidas. Òscar Ribas convence a Boutros Boutros-Ghali de que hay que actuar rápidamente para evitar las oposiciones que se presentaban a la candidatura, con lo que el ingreso se realiza antes del verano de 1993 y no después del verano, como acostumbra a hacerse de acuerdo con la mecánica normal de las Naciones Unidas.

Andorra entra en las Naciones Unidas con un discurso de Òscar Ribas, ante la Asamblea General, el 28 de julio de 1993. Era la primera vez que en Naciones Unidas se usaba oficialmente el catalán, por mucho que en Cataluña se recordara que Pau Casals lo había usado, informalmente, el 28 de octubre de 1971, al recibir la medalla de la Paz tras estrenarse su himno de las Naciones Unidas.

Culminado el proceso constituyente, Ribas vuelve por cuarta vez a la Jefatura del Gobierno entre enero y noviembre de 1994. Una moción de confianza obliga a Ribas a dejar el cargo ayudando, con dos de los votos que lo apoyaban a él, a la investidura del liberal Marc Forné –que ha desempeñado, por cierto, la Jefatura del Gobierno andorrano hasta las elecciones del 24 de abril de 2005.

En aquellos meses finales al frente del gobierno andorrano, Ribas consigue el ingreso del Principado en el Consejo de Europa y en la Unión Internacional de Telecomunicaciones, adhesión, esta última, muy simbólica, que permite que el principado pirenaico acceda a un código propio para sus comunicaciones internacionales y fuera de la dependencia, como hasta entonces, de Francia y de España.

En el plano interno, Ribas lanza proyectos fiscales y de organización de gobierno en consonancia con lo que era necesario para consolidar un estado moderno. Como se ha dicho, el ambiente no estaba aún maduro para aceptarlos, con lo que solamente los gobiernos liberales posteriores han podido hacerlos cuajar en parte cuando el peso de las realidades ha pesado más que la fuerza del inmovilismo. La cuestión de la eventual imposición en Andorra de impuestos directos sigue, aún hoy, enfrentando a los liberales y a los socialdemócratas.

* * * * *

Hecha esta breve semblanza del académico que hoy recibimos en nuestra Real Corporación, me gustaría hacer unas consideraciones sobre el contenido del discurso pronunciado hoy y aquí por el beneficiario y que ha versado sobre la compleja posición de los microestados históricos europeos frente a la globalización por un lado y frente a la integración europea por otro. Òscar Ribas ha profundizado, hoy, certeramente, sobre algunos de los argumentos que hizo públicos en una conferencia que pronunció en Friburgo en 1990.

Mucho se ha oído hablar de los efectos de la globalización en estos últimos tiempos, pero el mensaje del beneficiario rompe los moldes convencionales para situarnos en el plano de los efectos de la globalización sobre los microestados.

El nuevo académico nos ha abierto los ojos sobre los impactos sobre la identidad cultural y sobre la desnacionalización, que tienen unas connotaciones particulares y específicas en los microestados que van mucho más allá de los aspectos de deslocalización y de adaptación de las estructuras productivas de que nos hablaba, sin ir más lejos, Jaime Lamo de Espinosa en su discurso de ingreso en la RACEF, el pasado 31 de marzo.²

Ribas constata, en su discurso, un gran paralelismo entre las inquietudes que la globalización plantea sobre los estados históricos europeos, acentuadas últimamente, por cierto, por los trabajos del Grupo de Acción Financiera

2. Jaime Lamo de Espinosa. *España y la ampliación europea en una economía global*. Barcelona: Publicaciones de la RACEF, 2005.

Internacional creado por el G-7, que presiona a los estados históricos europeos para que abandonen prácticas bancarias y fiscales, muy arraigadas, ante el temor de que la financiación del terrorismo internacional encuentre, a su través, cauces descontrolados de acción.

En cuanto a la presencia de los microestados históricos europeos en el proceso cualitativo y cuantitativo de integración continental, la primera constatación que se deriva de la presentación del nuevo académico es que los microestados europeos son «europeos» y que por ello cumplen la primera condición para ser integrables en la Unión Europea.

Andorra, Liechtenstein, Mónaco y San Marino tienen algunos problemas en común por ser microestados, pero son también muy distintos entre sí por una serie de causas que ha desmenuzado el recipiendario: orígenes históricos dispares, poblaciones y economías distintas, diferentes intereses a la hora de negociar con la Unión Europea y hasta haber adoptado o no el euro como signo monetario propio.

Òscar Ribas ha llamado la atención sobre los peligros que la globalización puede suponer para los microestados y se ha posicionado claramente a favor de aprovechar la coyuntura actual de ampliaciones y de lucha por la aprobación del Tratado Constitucional Europeo para que los microestados se acerquen a la Unión Europea a través de un acuerdo de integración que debería ser especial para que estos microestados pudieran sentirse cómodos, pudieran preservar sus especificidades y pudieran continuar manteniendo su propia personalidad.

Un Òscar Ribas que estuvo batallando para acercar Andorra a la Comunidad Europea desde su primer mandato en 1982-1984, no podía sino dejarnos un mensaje profundamente europeísta por más que las negociaciones de aquella época tenían el plus –para un país que aún no tenía Constitución moderna– de abrir cauces al reconocimiento de la personalidad internacional del Principado.

Ribas no ha desaprovechado, hoy, la ocasión para recordarnos que Europa debe aceptar que los microestados se integren en la Unión en condiciones que no les resulten excesivamente gravosas para sus respectivos presupuestos, que no los anulen y que les permitan aportar su propia identidad al crisol europeo.

Cuando Ribas inició sus contactos con la Europa Comunitaria a principios de los ochenta, la Comunidad tenía diez estados miembros. Hoy, tras la ampliación de mayo de 2004 tiene veinticinco y alguno de ellos, tiene, quizás, menos títulos para ser miembro de la UE que los que pueden exhibir algunos de los microestados históricos europeos.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, en difícil proceso de ratificación tras los noes en los referéndum francés (29 de mayo de 2005) y holandés (1 de junio de 2005), abriría, de llegar a entrar en vigor, nuevas puertas y opciones para una eventual futura integración de los microestados en Europa, gracias a ciertos arreglos de los que nos habla Ribas en su discurso y que, en parte, tuvimos ocasión de comentar en la solemne sesión académica en que esta Real Corporación analizó el nuevo Tratado Constitucional el pasado 10 de febrero de 2005.

Los próximos años pueden depararnos muchas sorpresas. Si Noruega retoma la vía de su integración en la Unión, ésta deberá plantearse el futuro del Espacio Económico Europeo en el que está integrado Liechtenstein y habrá que buscar fórmulas novedosas de relación para con el gobierno de Vaduz que quizás resulten extrapolables a los otros microestados europeos.

Por si ello fuera poco, las excepcionalidades que se intuyen en el proceso de negociación para un eventual ingreso de Turquía en la UE, tras el proceso negociador acordado en diciembre de 2004, podría abrir una caja de Pandora respecto a arreglos institucionales y presupuestarios especiales que podrían crear un nuevo marco para la relación entre la UE y los microestados europeos.

El mensaje del nuevo académico nos conduce a soñar, en este sentido, con una nueva Europa unida en la diversidad y en la que todos podamos sentirnos cómodos, incluso los microestados históricos.

En este sentido, la posición de Òscar Ribas a favor de la integración de los microestados históricos europeos en la UE implicaría la solicitud de «ingreso de Andorra en la Unión bajo parámetros *ad hoc*» que permitieran salvar algunas especificidades de Andorra.

Esta posición de Òscar Ribas es la que en la reciente contienda electoral andorrana ha defendido el partido Centre Demòcrata i Segle XXI y resulta más ambiciosa que la posición defendida por el Partit Liberal, que había apostado por la profundización del acuerdo de cooperación de finales del 2004 por el que se amplió el contenido de la Unión Aduanera existente desde 1991 –y que la oposición ha tildado de vacío de ambiciones– y es, también, más ambiciosa que la propuesta electoral del partido Socialdemòcrata propugnando un «acuerdo de asociación» de más contenido que los acuerdos actualmente en vigor pero sin llegar a la adhesión. El resultado de las elecciones andorranas del 24 de mayo de 2005, en que el Partit Liberal ha perdido la mayoría absoluta desde los 17 a los 14 escaños en el Consell General, en que los socialdemòcratas han avanzado de 6 a 12 escaños y en que el Centre Demòcrata ha obtenido dos importantes escaños gozne, da a las ideas expresadas por Òscar Ribas en su discurso de hoy una especial relevancia.

* * * * *

Excmo. Sr. Presidente, Excmos. Sres. Académicos, Excmos. e Ilmos. Sres., señoras y señores, permítanme acabar este discurso de contestación felicitando al nuevo académico por las muchas e interesantes ideas sobre la globalización, sobre Europa y sobre el mundo que nos ha aportado y sobre las que podremos meditar largamente.

Espero y confío que esta aportación de hoy sea una primera muestra del trabajo que el nuevo académico va a desarrollar en el seno de nuestra Real Corporación a favor del avance de las ciencias económicas y financieras desde la óptica multidisciplinaria que hoy nos ha mostrado.

Déjenme concluir reiterando mi amistad al nuevo académico y reiterando mi agradecimiento a la Real Academia por haberme permitido darle la bienvenida en su nombre.

Muchas gracias.

La Academia no se hace responsable
de las opiniones expuestas en sus propias
publicaciones.

(Art. 41 del Reglamento)

Depósito legal: B-30.013-2005

Imprime: Ediciones Gráficas Rey, S.L. - c/Albert Einstein, 54 C/B, Nave 12-14-15
Cornellà de Llobregat



*Real Academia
de Ciencias Económicas y Financieras*

Via Laietana, 32 4º despacho 91 · 08003 Barcelona · España
Tel. + 34 93 310 07 41 · Fax + 34 93 319 12 65
E-mail: secretaria@racef.es · Web: www.racef.es