

Andorra: neutralitat i mediació



Ramon Tena i Pera

“Princesa nasqué i pubilla, entre dos nacions neutral.” Aquesta frase de l'himne d'Andorra dóna idea d'una dels senyals d'Andorra més preuat: la neutralitat. Ja Fiter i Rossell instava els andorrans del segle XVIII en el *Manual digest* a conservar la neutralitat com un dels valors necessaris per a la supervivència de l'Estat,¹ un principi que ha estat recollit més recentment pel Codi penal (art. 370).

Fins a principi del segle XX *neutralitat* fou sinònim d'aïllacionisme, de mantenir-se al marge del que passés més enllà de les nostres fronteres. El mateix Fiter i Rossell, per exemple, recomanava que els camins *“no sian bons, o no estigan engran disposicio, antes be, que sian bruscos, estrets y pedregosos”*.²

Evidentment, en una època d'intensa globalització aquest aïllacionisme seria contraproduent. Necessàriament l'Andorra del segle XXI ha d'obrir-se al món i pot donar a la neutralitat una nova dimensió. Concretament, pot convertir-la en una eina de la seva política exterior, que permeti al Principat jugar un paper rellevant en la mediació en conflictes internacionals. Aquesta activitat es basaria en dos característiques que fan d'Andorra un cas únic a Europa: la ja mencionada neutralitat i el seu peculiar marc institucional, el Coprincipat. Al seu torn, aquest rol com a facilitador podria generar beneficis, especialment en termes d'imatge internacional i de facilitats diplomàtiques a l'hora de negociar amb altres actors.

Neutralitat

No tots els conflictes són iguals i a cadascun caldrà aplicar estils de mediació i tècniques diferents. Aquestes, a més, hauran d'anar evolucionant a mesura que evolucioni el procés de solució de la disputa. De l'habilitat dels mediadors per adaptar-se en cada moment a allò que el conflicte i els litigants necessitin dependrà en gran mesura l'èxit de la mediació.

Així, un procés de pau té diverses fases. Potser la que més espai ocupa en els mitjans de comunicació i és més coneguda pel gran públic és la fase de negociació. Aquesta té lloc quan els adversaris ja han acordat seure al voltant de la taula per negociar una solució al conflicte i uns temes molt concrets. En cas que les negociacions requereixin mediadors, normalment es tracta de països o d'institucions amb suficients recursos, com les Nacions Unides, els Estats Units o la Unió Europea. A canvi d'ajudes o incentius (econòmics, polítics, entrada en organitzacions internacionals...), són capaços de convèncer les parts perquè prenguin decisions difícils, cedeixin en certs punts o acceptin certs compromisos amb el contrari. D'altra banda, aquests mediadors poden fer un seguiment de l'aplicació de l'acord i compel·lir que els adversaris compleixin el que han pactat a la taula. En principi, en aquest punt, Andorra no tindria cap aportació a fer.

Tanmateix, cal tenir present que abans d'arribar a la taula de negociacions, s'ha seguit un llarg camí, sovint mantingut en secret, per aconseguir que els adversaris prenguin la decisió de negociar. Aquest punt en el procés s'anomena *prenegociacions* i té lloc quan no hi ha hagut contactes previs entre les parts o bé han fracassat. S'inicia quan els adversaris s'adonen que estan en una situació que els perjudica a ambdós (*mutually hurting stalemate*) i que tenen més a guanyar-hi si es troba una sortida al conflicte.

Aquesta fase serveix perquè les parts reconeixin el conflicte com un problema compartit, discuteixin els punts que es tractaran en les posteriors negociacions i la relació entre els adversaris comenci gradualment a fer-se més cooperativa. En definitiva, com explica l'acadèmica canadense Janice Gross-Stein, "*els líders tenen l'oportunitat de revisar certes imatges estereotipades [sobre el contrari], desenvolupar un nou vocabulari i un nou discurs i, òptimament, veure des d'un altre punt de vista el problema que han d'afrontar*".³

Com indica el director de la càtedra Unesco per la Pau, Vicenç Fisas, les prenegociacions tenen la utilitat de crear entre les parts un mínim de confiança, "*ja que sense un mínim de confiança, hi ha el risc que les negociacions no arribin a tenir lloc*".⁴

És en aquest punt on un país petit, neutral i imparcial com Andorra pot fer una aportació als processos de solució de conflictes. Concretament, els principals avantatges d'un mediador com Andorra serien:

1. Naturalesa del mediador: el mediador pot ser vist com una tercera part honesta (*honest broker*) per part dels diversos bàndols, ja que un país com Andorra difícilment pot tenir agendes ocultes o interessos en què el conflicte se resolgui en favor d'una part o l'altra.
2. Ambient de les negociacions: un país com Andorra pot crear l'ambient imparcial requerit perquè les primers converses tinguin èxit, lluny de les tensions diàries i en un camp eminentment neutral. Això pot generar un ambient constructiu en què s'assoleixin alguns dels objectius de les prenegociacions, com que les parts reformulin

el conflicte com un problema comú o es creï un clima de confiança mútua que les ajudi a fer unes concessions que difícilment farien en un ambient de conflicte.

3. Tàctiques: les tàctiques de baix perfil que requereixen les negociacions estan a l'abast d'un petit país neutral com Andorra. D'altra banda, un mediador imparcial està més ben equipat per aplicar les tàctiques de solució de problemes (*problem solving*) que requereix aquesta fase del procés. Aquestes tàctiques tenen com a principal objectiu crear l'ambient propici a les negociacions, ajudar les parts a arribar a una definició comú del conflicte i estar presents per actuar quan les converses es bloquegin.

Un exemple pràctic del paper que pot arribar a jugar un país neutral i relativament petit ens el proporciona la mediació de Noruega entre israelians i palestins a principi de la dècada dels 90, el que s'ha anomenat Procés d'Oslo. Tot i que des de llavors sembla que el projecte de pau hagi quedat estancat, els acords d'Oslo van ser i continuen sent un pas importantíssim en la recerca d'una pau permanent a l'Orient Mitjà.

Tant els protagonistes dels acords d'Oslo com els acadèmics que estudien la gestió de conflictes internacionals consideren que el procés i els acords posteriors no haurien tingut lloc si no s'hi hagués involucrat un país com Noruega. Com he indicat anteriorment, un mediador més poderós —com els Estats Units, per exemple— pot ser adequat en un estadi de les converses més avançat. Tot i això, com indica l'acadèmic i facilitador Herbert C. Kelman, *“els Estats Units poden fer contribucions vitals com a tercera part, però el procés d'Oslo requeria el tipus de mediació que un petit Estat, altament respectat, i que no arrossegava interessos propis, està més ben equipat per oferir”*.⁵

Pel que fa a l'ambient en les negociacions i a les tàctiques facilitadores, Jacob Bercovitch argumenta que Noruega va ser crucial a l'hora de proveir l'ambient neutral que *“permet al mediador un alt grau de control del procés, i l'habilitat per garantir a cada bàndol les mateixes facilitats i accés als recursos”*.⁶ Bercovitch conclou que, *“tot el procés [d'Oslo] ni tan sols hauria començat si Noruega no hagués ofert els seus serveis com a facilitador”*.⁷

El Model Andorra: el coprincipat

Un segon element, aquest específic d'Andorra, que pot fer del país un mediador creïble en l'escena internacional és la seva pròpia història —pràcticament lliure de conflictes violents durant 700 anys— i, especialment, el seu peculiar marc institucional: el coprincipat.

La quotidianitat que té per a nosaltres fa que sovint ens passi per alt l'originalitat d'aquest sistema. Sense entrar en detalls, un marc institucional com el nostre implica que antics adversaris comparteixin la sobirania sobre un territori, la gestió del qual deleguen als mateixos habitants. Alhora, implica un sèrie de mecanismes per equilibrar la influència i evitar els excessos de poder dels diferents bàndols.

Val la pena remarcar que els documents fundacionals d'aquest sistema —els *Pareatges*, del segle XIII— obliguen antics enemics a compartir la sobirania sobre un territori i a desmilitaritzar-lo, el que avui en dia en diríem *un acord de pau*. Com recalca Frédéric de Saint-Sernin, antic representant del president francès a Andorra, en els orígens els Pareatges implicaven que:

*“El bàndol episcopal havia d'admetre el comte com un participant i soci en l'exercici actiu del senyoriu sobre Andorra i, d'altra banda, el comte havia de renunciar a l'exercici en solitari del poder que havia obtingut per la força [...]”*⁸

Aquest sistema es coneix com a *Model Andorra* en la literatura sobre gestió de conflictes internacionals i ha estat proposat per diplomàtics i acadèmics com una possible solució per a diverses disputes. Concretament, el Model Andorra es troba entre les propostes per posar fi a la disputa del Nagorno-Karabakh entre Armènia i l'Azerbaidjan,⁹ al conflicte entre Geòrgia i les repúbliques d'Abkhàzia o Ossètia del Sud¹⁰ i a la disputa entre l'Índia i Pakistan pel Caixmir.¹¹ A escala municipal, també ha estat proposada com una solució per a l'estatus definitiu de la ciutat de Jerusalem.¹²

Ja que és una solució que suscita entre diplomàtics i acadèmics tant interès fora de les nostres fronteres, per què no fem un pas endavant i promovem l'estudi de les implicacions d'aquest marc institucional en conflictes internacionals, o col·laborem en aquelles iniciatives que proposen el Model Andorra com a solució en un conflicte? És un element més que tenim al nostre abast per promocionar el país i generar d'Andorra una imatge positiva.

A banda del seu peculiar disseny institucional, Andorra pot afegir-hi la seva història. No oblidem que el Principat és un país que, sense exèrcit, ha sabut mantenir-se allunyat dels conflictes que han sacsejat els seus veïns, ha acollit els seus refugiats com bonament ha pogut i ha sabut gestionar de manera poc violenta els seus propis conflictes, com la petita i oblidada Guerra Civil de la dècada dels 80 del segle XIX.

Promocionar el país

L'aposta d'Andorra per esdevenir un mediador internacional pot generar beneficis, especialment a l'hora d'assolir els objectius de la seva política exterior. Així, el fet que Andorra fos percebuda com un país que fa una contribució positiva (per minsa que sigui) a la comunitat internacional generaria una imatge positiva del Principat, així com facilitats diplomàtiques a l'hora de negociar amb actors com la Unió Europea.

M'explico millor. Des de fa una vintena d'anys, especialment després de la caiguda del mur de Berlín, s'observa que els estats practiquen un tipus de diplomàcia (*public diplomacy*) que fa servir noves eines. Als mecanismes tradicionals que feia servir un estat per dur a terme la seva política exterior (una economia potent, influència política, un exercit poderós, etc.) s'hi està afegint el que el politòleg de Harvard, Joseph Nye, denomina com a poder tou.¹³

Com indica Nye, si un país té una cultura que interessa fora de les seves fronteres, defensa en l'àmbit nacional i internacional uns valors atractius i du a terme unes polítiques internacionals atraients, com ara cooperació al desenvolupament o gestió de conflictes, disposa d'una sèrie d'elements que poden ser tant o més importants que les fonts tradicionals de poder a l'hora de fer la seva política exterior. En definitiva, una bona imatge pot ser un element clau a l'hora d'assolir els objectius de la política exterior d'un país.¹⁴

Això és vàlid tant per a països grans com mitjans i petits. Però en el cas d'un petit país com Andorra, sense recursos naturals, amb poca influència política, sense exèrcit, etc., suposa unes oportunitats que mai fins ara no havíem tingut i que cal aprofitar. A través dels seus esforços com a facilitador internacional i de la promoció del seu model institucional, Andorra es podria presentar com un país atractiu, pacífic, que al llarg de la seva història ha acollit i s'ha beneficiat de la immigració i de la diversitat per créixer, i tan implicat en la pau internacional com els seus recursos ho permeten.

Aquesta promoció del país podria generar beneficis en diferents àrees, tal com ha passat en altres estats neutrals que ja estan implicats en els processos de pau. Sense ànim de voler ser exhaustiu, potenciaria i diversificaria el turisme internacional, facilitaria les inversions d'empresaris andorrans a l'estranger, ajudaria el desenvolupament d'institucions com la Universitat d'Andorra (en cas que es fomentés l'estudi del Model Andorra) i proporcionaria a Andorra facilitats diplomàtiques a l'hora de negociar amb importants actors com els estats veïns, la Unió Europea o l'OCDE.

Sobre aquest darrer punt, cal no oblidar que la imatge internacional d'Andorra està avui per avui molt condicionada pel fet de ser un paradís fiscal. No ens aniria malament poder presentar altres aspectes en què Andorra fa una contribució positiva a la comunitat internacional i que compensessin els elements més negatius de la nostra imatge.

Altres països que es dediquen a la mediació internacional com Noruega, Suïssa o, en un àmbit més regional, Djibouti, es beneficien d'una bona imatge internacional. És més, també els serveix per compensar la mala imatge del país en altres àrees com la caça de balenes (Noruega) o el presumpte blanqueig de diners (Suïssa). Certament, altres països estan molt més implicats en el seu rol com a mediadors i duen a terme una activitat que va més enllà de la simple facilitació dels primers contactes. En un primer moment, però, Andorra podria realitzar aquesta activitat de manera més modesta, per exemple centrant-se en un conflicte, limitant-se a proporcionar l'oportunitat de trobar-se en territori andorrà i promocionant els estudis sobre com aplicar el seu propi model de solució de conflictes: el Model Andorra.

En resum, la globalització comporta grans oportunitats però també un augment de la competència entre estats. Andorra ha de ser capaç de presentar-se al món amb allò que millor pot fer. En aquest cas, les característiques del país fan que tingui

els trets necessaris per realitzar una aportació a la solució dels conflictes internacionals. Amb uns recursos limitats i humilment es podrien generar importants beneficis, especialment en termes d'imatge, una característica essencial per a un país turístic com el Principat.

Ramon Tena i Pera,

*licenciat en ciències polítiques i de l'administració
i tècnic en relacions internacionals al ministeri de Salut, Benestar, Família i Habitatge*

NOTES

¹ Antoni Fiter i Rossell. *Manual Digest de las Valls Neutras de Andorra*. Andorra la Vella: Molt Il·lustre Consell General, 1987. (Capítol XII: "Son las Valls de Andorra neutras, principal prerrogativa de ellas, se esposan varias cosas, acerca de sa neutralitat, y independencia")

² Ibid. p. 258.

³ Janice Gross Stein "Getting to the Table: The Triggers, Stages, Functions and Consequences of Prenegotiation". A: Janice Gross Stein (ed.) *Getting to the Table. The Process of International Prenegotiation*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1989, p. 252.

⁴ Vicenç Fisas *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*. Barcelona: Paidós, 2004, p. 59.

⁵ Herbert C. Kelman "A Brief History of the Oslo Talks". *International Negotiation*, 2 (1997), 177-182. (Traducció feta per l'autor)

⁶ Jacob Bercovitch "Conflict Management and the Oslo Experience: Assessing the Success of Israeli-Palestinian Peacemaking". *International Negotiation*, 2 (1997), 217-235. (Traducció feta per l'autor)

⁷ Ibid., p. 231.

⁸ Frédéric de Saint-Sernin "Le Président de la République Française, Coprince d'Andorre". *Revue des Deux Mondes* [edició especial hors série] (2001), 18-25. (Traducció feta per l'autor)

⁹ Michael Emerson "Caucasus Revisited" [en línia]. CEPS Policy Brief, 34 (Juny 2003), p. 8. Centre for European Policy Studies (2003); <http://www.ceps.be> (13/05/2005)

¹⁰ Ibid. p. 10.

¹¹ International Kashmir Conference "Jammu and Kashmir Dispute: Models for Resolution" [en línia]. The Institute of Strategic Studies and Kashmir Institute of International Relations (Març 2007); http://www.issi.org.pk/web_reports/2007/kashmir.pdf (22/07/2008)

¹² John V. Whitbeck "Sharing Jerusalem: the condominium solution" [en línia]. Common Ground News Service (2 de maig del 2007), <http://www.commongroundnews.org/article.php?id=20780&lan=en&sid=0&sp=0> (14/08/2008)

¹³ Joseph S. Nye *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nova York: Public Affairs, 2004.

¹⁴ Se'n pot trobar informació complementària a: Jozef Batora Multistakeholder Public Diplomacy of Small and Medium-Sized States: Norway and Canada Compared [en línia], ponència presentada en la Conferència Internacional sobre Diplomàcia Multilateral (Malta, 11-13 de febrer del 2005); <http://www.diplofoundation.org/Conferences/MSD/Papers/Batora.pdf> (19/08/2008)