



Andorra: mediador internacional?

- 14 de maig del 2009 a les 20.00 h
- Sala d'actes de La Llacuna Centre Cultural, Andorra la Vella



Ramon Tena i Pera

Llicenciat en Ciències Polítiques i de l'Administració, màster en estudis diplomàtics i tècnic en Afers Bilaterals al ministeri d'Afers Exteriors d'Andorra

▲ Currículum

Formació

- * Màster en estudis diplomàtics

Diplomatic Academy of London (Londres, Regne Unit), 2005.

- * Ciències Polítiques i de l'Administració

Universitat Pompeu Fabra (Barcelona, Espanya), 1997 - 2002.

Cursos i seminaris en Teoria i tècniques de diplomàcia preventiva, Teoria i tècniques per a la construcció de la pau i Política exterior europea.

Formació complementària

- * La realitat mediterrània de principi del S. XXI (18 h)

Fundació CIDOB (Barcelona, Espanya), 2005.

- * Construint ponts pels drets humans (90 h)

Consell d'Europa – Consell Nacional de la Joventut de Catalunya (Coma-ruga, Espanya), 2005.

- * La reforma de les Nacions Unides i el futur del multilateralisme (15 h)

Diplomatic Academy of London (Londres, Regne Unit), 2005.

- * Setmana de la negociació internacional (40 h)

Diplomatic Academy of London (Londres, Regne Unit), 2005.

- * Fòrum Universal de les Cultures

(Barcelona, Espanya), juny - setembre 2004.

Participació en els diàlegs *Els conflictes en la vida quotidiana*, *Conflictes: prevenció, resolució i reconciliació*, *Justícia internacional* i *Diàleg Orient-Occident*.

* Beca Erasmus

Universitat de Florència (Florència, Itàlia), febrer - juny 2002.

* Guerra i pau: la funció del dret (25 h)

Universitat Pompeu Fabra (Barcelona, Espanya), juliol 2002.

Idiomes

Català Llengua materna

Castellà Llengua materna

Anglès Advanced Certificate in English (juny 2003)
267 punts en el TOEFL per ordinador (maig 2003)

Francès Diplôme de l'Académie Française (maig 1996)

Italià Alt nivell parlat i llegit i mitjà nivell escrit

Introducció

El primer que voldria fer és agrair a la SAC l'oportunitat que m'ha donat de poder fer aquesta conferència i a tots els assistents, haver vingut.

Associar conflictes internacionals, mediació i Andorra és una idea que, en fred, pot semblar estranya. Quan pensem en processos de pau, normalment ens vénen al cap imatges on els protagonistes són representants de països o organitzacions internacionals amb un poder important: Kofi Annan, Bill Clinton, Javier Solana... però com veurem, la realitat és molt més complexa i rica en matisos i oportunitats per als petits països.

Una segona idea amb què penso que vostès i jo estarem d'acord és que per a un petit país com Andorra, amb pocs recursos, una economia petita... la prosperitat dels nostres ciutadans i ciutadanes comença fora de les nostres fronteres. És més enllà del Runer on cal negociar, amb la UE, l'OCDE o els nostres veïns, on promocionem el nostre país com a destí turístic, on la gran majoria dels joves tenim les nostres oportunitats per estudiar i formar-nos, i on les nostres empreses que així ho desitgin poden prosperar gràcies a integrar-se en l'economia global.

Això requereix una política exterior activa, sempre amb la humilitat i la senzillesa que han de caracteritzar un microestat, i una bona imatge internacional que faci de carta de presentació del país. En aquest sentit, fer de la neutralitat una eina activa de la nostra política exterior per aconseguir que Andorra pugui jugar un paper com a mediador en conflictes internacionals és un dels camins que es podrien seguir. Al llarg de la conferència, em basaré en l'exemple del que ja estan fent altres petits estats, especialment Noruega i Suïssa, i en els avantatges que n'estan traient. També voldria deixar clar que quan parlo de seguir un model no parlo d'*imitar* o de *trasplantar*, sinó d'inspirar-se en el que ha fet un país determinat i adaptar-ho a la realitat andorrana.

1. Consideracions prèvies. Desmuntant tòpics sobre els processos de pau

Quan em vaig començar a interessar per la solució de conflictes, no tenia al cap la idea que els petits estats tinguessin un paper rellevant en aquest camp, però a mesura que vaig anar sabent-ne més vaig anar veient que el paper d'alguns petits estats ha estat essencial en diversos processos de pau, i faig servir amb totes les seves implicacions la paraula *essencial*, ja que sense l'actuació d'aquests petits estats com Noruega, Suïssa o el Vaticà... no s'hauria avançat el que s'ha fet en conflictes com els del Sudan, Guatemala o Israel/Palestina.

Indagant més en el tema, quina no va ser la meva sorpresa quan vaig començar a llegir que en diversos conflictes una de les solucions o receptes que s'han proposat és el que s'anomena *Model Andorra*, un sistema de sobirania compartida inspirat en el nostre país i el seu marc institucional: el Copríncipat.

Abans d'entrar en matèria, cal tenir en compte algunes consideracions prèvies que ens permetin entendre com és possible aquesta implicació d'un microestat en un procés de solució de conflictes

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 al que el procés de pau i els contendents necessitin dependrà en gran mesura l'èxit de la mediació. Així, un procés de pau té diverses fases. Potser la que més atenció mediàtica ha rebut i és més coneguda pel gran públic és la fase de negociació. Aquesta fase de negociació 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 institucions amb suficients recursos, com les Nacions Unides, els Estats Units o la Unió Europea.

En aquesta fase de negociació a canvi d'incentius (cooperació, econòmica, política o militar, entrada en organitzacions internacionals...), els mediadors són capaços d'ajudar les parts perquè prenguin decisions difícils, cedeixin en certs punts o acceptin compromisos amb el contrari. Per exemple, pensant en el cas d'Israel i Palestina, mediadors com els Estats Units o la Unió Europea poden prometre –com de fet ja ha passat– acords de cooperació militar, acords comercials o projectes de reconstrucció; en el cas de Turquia, per exemple la seva posició en el conflicte de Xipre ha estat un dels factors que podrien acostar o allunyar el país de la UE.

Finalment, 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.

De fet, quan pensem en processos de pau, ens vénen al cap les imatges de l'àsser Arafat i Yitzhak Rabin donant-se les mans amb Bill Clinton davant la Casa Blanca o les de Kofi Annan actuant com a secretari general de la ONU. Però com ara mateix veurem, això és només una més de les fotos, dels moments d'un procés que dura anys, ha passat per diverses fases i ha tingut la participació de mediadors de natura molt diversa.

Per què és clar, què ha passat abans de les negociacions? Quins canvis han tingut lloc perquè es passi d'una situació de lluita oberta a seure al voltant d'una taula de negociacions? Doncs que 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 reconguin el conflicte com un problema compartit, vegin el conflicte en termes similars, discuteixin els punts que es tractaran en les posteriors negociacions i la relació entre els adversaris comenci gradualment a fer-se més cooperativa. Justament, el fet que es comenci a crear una certa confiança entre adversaris i es deixi de veure l'altre com una amenaça té una importànciacabdal. Cal tenir en compte que per més que els negociants representin estats, no deixen de ser persones, amb les seves pors, angoixes, prejudicis, esperances... i sense un mínim de confiança entre aquestes persones, hi ha el risc que les negociacions no arribin a tenir lloc.¹

En definitiva, com explica l'acadèmica canadensa 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 de confrontar”.²

Un conte àrab ens dóna una idea sobre el que es pretén aconseguir en unes prenegociacions i, en general, sobre l'aproximació a l'hora de solucionar un conflicte.

“En un desert, hi havia un taronger i dues persones que estaven en un conflicte per aquest taronger; quan tots dos es van adonar que mentre es disputaven el taronger, cap dels dos no hi tenia accés, van decidir parlar. I un li va preguntar a l'altre:

—Per què t'interessa el taronger?

—Doncs perquè quan trec el ramat a pasturar, al migdia passo molta calor i m'agradaria poder seure a l'ombra per descansar. I a tu, per què t'interessa el taronger?

—Sóc comerciant i he d'anar d'un poble a l'altre. A vegades quan passo per aquí, no porto aigua suficient i m'agradaria poder agafar unes taronges per fer un suc.”

Aquest és un conte molt senzill, però us pot donar una idea de què és el que es comença a fer en les prenegociacions; tot i ser tan senzill, molts dels principis que se'n desprenen es poden aplicar a conflictes importants.

Així, hem vist que els dos aconseguixen veure el conflicte com un problema compartit; en segon lloc, no s'ha de centrar el problema només en els interessos de les parts (el taronger), sinó en les necessitats bàsiques que hi ha al darrere (ombra i suc); finalment, durant les prenegociacions el mediador pot fer el pastís per repartir més gran, ja que no es tracta de repartir el taronger sinó el taronger, les taronges i l'ombra.

Després ja vindrà un mediador més poderós per decidir quantes taronges pot agafar el comerciant i durant quines hores pot gaudir de l'ombra el pastor, però el que s'ha aconseguit ja és prou important.

És en aquest punt on un país petit, neutral i imparcial com Andorra pot fer una aportació als processos de solució de conflictes. De fet, alguns acadèmics consideren que “després de les organitzacions internacionals, els petits estats són els mediadors que més probabilitats d'èxit tenen en processos de mediació internacional, per sobre fins i tot de grans estats”.³ Altres països petits ja estan tenint una contribució important als esforços de mediació en conflictes internacionals. Com els comentava al principi, penso que els dos casos més paradigmàtics i en els quals es podria inspirar Andorra són els de Suïssa i Noruega, que han participat en els processos de la solució de conflictes de Colòmbia, el País Basc, Palestina, Sri Lanka o el Sudan.

Cal recalcar que quan s'entra en la fase de negociacions, la presència dels mediadors que van actuar durant les prenegociacions segueix sent necessària, ja que un procés de solució de conflictes no és lineal: prenegociació – negociació – aplicació de l'acord, sinó que fa salts endavant i endarrere. Encara que s'hagi acabat la fase de prenegociacions, hi ha una necessitat constant de tornar-hi, per exemple si s'arriba a un bloqueig o si es volen introduir en la negociació temes que una de les parts considera sensibles. Això es veu molt clarament en el procés d'Oslo: quan ja s'havia signat l'acord d'Oslo amb mediació noruega i van

començar les negociacions oficials amb els Estats Units com a protagonista, Noruega va seguir tenint un paper important quan les negociacions es van veure bloquejades.

En paraules del professor de Harvard i mediador Herbert Kelman, “a mesura que les negociacions avancen entre diverses fase i diversos temes, hi ha una necessitat contínua de tornar a les prenegociacions [...] per superar nous obstacles, mantenir l'impuls, i augmentar la productivitat del següent pas en les negociacions”.⁴

2. Els actius d'Andorra com a mediador internacional

A partir del que hem vist i del que ja fan altres petits estats, Andorra tindria un lloc en un procés de pau? En cas afirmatiu, quins són els principals actius d'Andorra a l'hora d'esdevenir un mediador internacional i què podria oferir en un procés de pau? En aquest punt, subscriu totalment les paraules de qui fou viceministre d'Exteriors noruec durant el procés d'Oslo, Jan Egeland, qui afirmava que “els petits Estats encara no han realitzat el potencial que tenen en l'esfera ‘moral’ de les relacions internacionals.”⁵

El tres actius principals que per mi Andorra podria oferir són la seva condició de microestat, la seva neutralitat permanent i el seu marc institucional, el que abans us comentava sobre el *Model Andorra* i de com el nostre exemple podria ser d'utilitat.

Començant per la condició d'Andorra de microestat neutral, el que pot oferir Andorra en un procés de pau es pot analitzar des del punt de vista de la naturalesa del mediador, l'ambient en què unes negociacions es poden desenvolupar a Andorra i el tipus de mediació que necessita aquest procés de prenegociació i que un petit estat com Andorra podria aplicar de manera creïble.

Naturalesa del mediador: pel que fa a la naturalesa del mediador, Andorra pot ser vista com una tercera part honesta (*honest broker*) per part dels diversos bàndols. Potser la part més evident és la seva neutralitat, ja que en la majoria de processos de mediació es demana que la tercera part sigui imparcial. Però aquesta visió d'Andorra com un mediador honest també pot venir per la seva petitesa i manca de poder, ja que un país com el nostre difícilment pot tenir agendes ocultes o interessos en què el conflicte se solucioni en favor d'un contendent o l'altre.

De fet, el motiu pel qual els diversos bàndols demanen la mediació de Noruega o Suïssa és per la seva neutralitat però també per la seva petitesa i falta de poder. Tal com es diu de Noruega en la seva participació en el procés de pau del Sudan, “el rol de Noruega a Sudan il·lustra el paper constructiu que pot arribar a jugar un petit poder en [un procés] resolució de conflictes i construcció de la pau, no a pesar de la seva manca de poder... sinó precisament per aquesta [manca de poder]”.⁶

Ambient de les negociacions: una de les coses que pot oferir Andorra en el marc d'un procés de pau és el seu territori perquè les parts puguin trobar-s'hi. En un país com el nostre, els negociadors en un conflicte poden trobar l'ambient imparcial i tranquil que és necessari perquè les primeres converses tinguin èxit, lluny de les tensions diàries del conflicte, la premsa... Això pot generar un ambient constructiu on s'assoleixin alguns dels objectius de les prenegociacions, com que les parts re-formulin 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.

L'ambient en les negociacions és més important del que a primera vista pugui semblar. Diversos exemples de les transformacions que poden tenir lloc en un ambient propici es poden trobar en el llibre del cap negociador israelià en les converses d'Oslo amb els palestins: *The Process: 1100 days that changed the Middle East*.⁷ De fet, veure un problema de lluny, sovint ajuda a tractar-lo de manera més objectiva.

Tàctiques: no només Andorra pot generar un ambient propici perquè les prenegociacions funcionin, sinó que a més és el tipus de mediador ideal per aplicar les tàctiques de solució de problemes (*problem-solving*) que es necessiten en aquesta fase de prenegociacions.

A vegades pot semblar que en un procés d'aquestes característiques, les tàctiques o el que es requereix d'un mediador poden estar lluny de les possibilitats d'un petit estat, ja que calen molts recursos, molta gent i molt especialitzada per estudiar cada solució, analitzar-ne cada detall i oferir alternatives. En les negociacions potser és així, però en aquesta fase de prenegociació, tot i que es parli d'alguns elements del conflicte i la solució posterior, el procediment és molt més humà que tècnic. Per tant és més important la qualitat dels professionals. Com hem vist en l'exemple que us explicava adés, aquesta mena de tàctiques no formals són molt importants en un procés de prenegociació.⁸

A tall d'exemple, en els processos en què Noruega va participar al Sudan, Sri Lanka o Guatemala, el que se n'esperava era facilitar la comunicació, ajudar a minimitzar els malentesos, ajudar en l'apropament de posicions⁹ o incentivar els representants de les parts a superar els bloquejos convidant-los a Noruega per, com deia un participant, "fer un intercanvi d'idees i socialitzar en una atmosfera relaxada, lluny de la premsa i de l'ambient del conflicte".¹⁰

Com podeu comprovar, el tipus de tàctiques o actuacions necessàries en aquesta fase són perfectament assumibles per Andorra i no requereixen uns recursos ni econòmics ni humans exagerats o desproporcionats amb el que és el nostre país.

A més, és important tenir present que els petits estats que participen en aquests processos no els assumeixen en solitari, sinó que el que es fa és contribuir als esforços que ja estan fent altres actors, en moments puntuals.¹¹ Per exemple, en el cas del procés d'Oslo, tot i l'important paper de Noruega, el lideratge el tenien els Estats Units i també hi van participar Egipte, el Marroc, Itàlia i Suïssa; aquest país també va estar present al Sudan, Colòmbia, Sri Lanka i Síria (aquestes darreres, també amb mediació de Turquia); les converses del Sudan van estar sota l'ègida de Kenya i també hi participaven els Estats Units i el Regne Unit; el que Noruega va fer a Guatemala va ser contribuir al que ja estaven fent les Nacions Unides... Per tant, la quantitat enorme de recursos que semblaria que un sol mediador hagués d'invertir en el procés de pau no és tal. Imagino que una idea que us deu rondar pel cap és que potser en la teoria això està bé, però Noruega i Suïssa, per petits que siguin, són països més grans i amb més recursos que Andorra. Aquestes preguntes també van ser formulades al seu moment en els petits estats que ara estan mediant. Tot i això, penso que si es creu que aquesta política pot ser beneficiosa per al país, no cal limitar-nos nosaltres mateixos i cal pensar en solucions creatives que ens permetin suplir les mancances que puguem tenir com a microestat.

Per exemple, un tema que de tant en tant surt al debat polític andorrà és la necessitat de buscar aliances amb els altres microestats europeus per treballar en temes conjunts com ara l'actuació davant la Unió Europea. Doncs aquest pot ser un dels temes en què es treballi de forma conjunta. De fet, Islàndia –que no és un país que estigui tan lluny d'Andorra en termes de recursos– ja participa en aquest camp, per exemple formant part de la Missió de control de Sri Lanka (*Sri Lanka Monitoring Mission*), juntament amb els altres estats nòrdics.

D'altra banda, un dels puntals de l'actuació de Noruega són les ONG noruegues que ja treballen sobre el terreny i poden proporcionar al MAE noruec tant els contactes en els diversos bàndols com el coneixement especialitzat sobre un conflicte en concret.

De fet, Andorra ja té una política de cooperació i el MAE ja col·labora amb algunes ONG que treballen en temes com la solució de conflictes o l'educació per la pau. Aquesta política de cooperació podria ser una de les eines per permetre que Andorra pogués jugar un paper en aquest camp.

A això s'hi pot afegir que, un dels caps d'Estat d'Andorra és bisbe de l'Església catòlica, cosa que pot donar accés a una xarxa important de contactes. Fa poc, per exemple, vam tenir aquí a Andorra en el marc de l'Aula internacional, el patriarca llatí de Jerusalem, Mons. Michel Sabbah, una persona que és molt activa en la reconciliació entre jueus, cristians i àrabs a Jerusalem.

Finalment, si bé un petit país no pot aportar excessius diners, per exemple per a la reconstrucció d'un territori després d'un conflicte, sí que està al seu abast l'organització de conferències de donants, com han fet Noruega o Suïssa.¹²

En tot cas, maneres de suplir les nostres mancances com a microestat sí que n'hi ha i, a més, regularment ja es presenten a Andorra oportunitats per començar a actuar en aquest camp. Si voleu, podem ampliar aquest tema posteriorment en el torn de preguntes.

Andorra: un model a seguir?

El tercer element que us comentava, aquest específic d'Andorra, que pot fer del país un mediador creïble en l'escena internacional i un model a seguir per aquelles zones immerses en conflictes violents és la nostra pròpia història –pràcticament lliure de conflictes violents durant 700 anys– i, especialment, el seu peculiar marc institucional: el Copríncipat i la manera com ha anat evolucionant des de la seva creació i s'ha anat adaptant.

Començant pel disseny institucional d'Andorra, 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 i en deleguin part important de la gestió als mateixos habitants. Alhora, implica un sèrie de mecanismes per equilibrar la influència i evitar els excessos de poder dels diferents bàndols.

Aquí voldria tornar a remarcar el que deia al principi: quan es parla d'un model no vol dir aplicar exactament el que es fa aquí, sinó agafar els elements bàsics del sistema institucional del Principat i veure com es pot aplicar a una altra realitat.

Val la pena remarcar que els documents fundacionals d'aquest sistema —els Pareatges del s. 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 seus orígens els *Pariatges* implicaven que:

“el bàndol Episcopal havia d'admetre al 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. ...”¹³

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'Azerbaidjan¹⁴, al conflicte entre Geòrgia i les repúbliques d'Abkhàzia o Ossètia del Sud¹⁵ i a la disputa entre l'Índia i el Pakistan pel Caixmir.¹⁶ En un nivell municipal, també ha estat proposada com una solució per a l'estatus definitiu de la ciutat de Jerusalem.¹⁷

Malaauradament, tot i haver estat una solució que suscita entre diplomàtics i acadèmics tant interès fora de les nostres fronteres, encara no s'ha desenvolupat cap estudi aprofundit sobre el que implicaria com a model de solució de conflictes o sobre l'aplicació del Model Andorra a un conflicte en concret. Penso que aquesta podria ser precisament una de les primeres actuacions que Andorra podria dur terme en cas de desenvolupar una part de la seva política exterior en la participació en processos de pau.

En tot cas, aquest és un element que Andorra podria exportar i serviria per promocionar el país, sigui convidant representants d'aquelles zones on el Model Andorra pot ser una possible solució per veure com ha funcionat i funciona en la pràctica o, especialment, en el marc de les organitzacions internacionals de les quals forma part Andorra, com les Nacions Unides, el Consell d'Europa o l'OSCE.

A banda del seu peculiar disseny institucional i de com s'ha anat aplicant al llarg del temps, 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 veïns i, el que per mi és més important i una de les claus que farien d'Andorra un mediador creïble, ha sabut gestionar de manera poc violenta els seus propis conflictes, interns com la Revolució de 1881 (Esteve Albert en deia la Guerra Civil) o les tensions produïdes durant la Guerra Civil espanyola i, especialment, durant la Segona Guerra Mundial. En part això ha estat gràcies a l'aïllament d'Andorra, però una gran part de les gràcies cal donar-la als andorrans que ens han precedit, al seu sentit comú i a la seva habilitat.

A més, des de la croada contra els càtars, i passant per les guerres de religió del s. XVI, les guerres mundials i la Guerra Civil espanyola, Andorra ha estat una terra d'acollida que ha donat refugi a tots aquells que, per motius religiosos, socials o polítics, van haver de deixar el seu país. Com deia un participant en les jornades de la SAC a Prada, referint-se a tots aquests refugiats “Andorra oferia per a tots ells i per a molts més una promesa de llibertat i de seguretat, arribessin d'on arribessin...”¹⁸

Un mediador no només pot proporcionar un lloc de trobada, facilitar les comunicacions o proveir un ambient serè on negociar sinó que també pot actuar com a model dels canvis que podrien tenir lloc i serien desitjables sobre el terreny.¹⁹ Probablement, Andorra no és un exemple per una infinitat de coses, però en temes com la convivència en la diversitat, la manera com hem sabut gestionar pacíficament els nostres conflictes i sobre el funcionament pràctic d'un sistema de sobirania compartida que podria ser d'utilitat en altres conflictes, sí que podríem ser-ho, i penso que és quelcom del que ens hem de sentir orgullosos. Perquè tingueu una idea del que es podria fer, Suïssa, que també té un sistema de govern i unes institucions sorgides d'un sistema de poder compartit ha fet aquest pas i el seu ministeri d'Afers Exteriors ha redactat un informe sobre aquest sistema i les seves possibilitats a l'hora de gestionar conflictes de manera pacífica i reduir tensions socials. Es tracta de l'informe *Power sharing: The Swiss experience* i que ha estat publicat al núm. 45 de la revista de política exterior *Politorbis*.²⁰

3. Els beneficis d'un mediador internacional: bona imatge internacional i diplomàcia

Precisament parlant sobre allò que Andorra podria exportar com a imatge de país, cal veure ara quins beneficis pot treure un país de la seva dedicació a la mediació en conflictes internacionals. Penso que el punt de partida a l'hora de seguir una política d'aquestes característiques no ha de ser què en podem treure nosaltres, sinó com podem donar un cop de mà. De totes formes, és evident que, tal com es pot veure en els casos de Noruega o Finlàndia, en cas d'esdevenir un mediador internacional, Andorra en podria extreure alguns beneficis, especialment en termes d'imatge internacional, un aspecte, per cert, que cada cop té una importància més gran en la política exterior dels països.

M'explico: des de fa una vintena d'anys, especialment amb la caiguda del mur de Berlín i la revolució de les tecnologies de la informació, s'observa que els estats practiquen un tipus de diplomàcia que fa servir noves eines, el que se'n diu *diplomàcia pública*. Als mecanismes tradicionals que feia servir un estat per dur a terme la seva política exterior (una economia potent, superioritat tecnològica, un exèrcit poderós, etc.) s'hi està afegint el que el politòleg de Harvard, Joseph Nye, denomina com a *poder tou*.

Com indica Nye, si un país té una cultura que interessa fora de les seves fronteres, defensa a escala nacional i internacional uns valors atractius i duu 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. Fent servir les seves paraules, el poder tou:

"Sorgeix de l'atractiu de la cultura, les idees polítiques i les actuacions d'un país... Quan pots aconseguir que altres admirin els teus ideals i vulguin el que tu vols, no has de gastar tant en càstigs i incentius (*sticks and carrots* en l'original) per moure'ls en la teva direcció. La seducció sempre és més efectiva que la coerció..."²¹

Per entendre'ns, penseu en la política exterior dels Estats Units amb George W. Bush i

Barack H. Obama. El primer sempre va donar més importància a les solucions militars i ha basat la política del seu país en la seva superioritat militar, econòmica i tecnològica. En el cas d'Obama, s'està veient com està basant la seva política exterior més en el consens, la seducció, que no pas en la coerció. Penseu vosaltres mateixos quina política creieu que a llarg termini pot donar més bons resultats als Estats Units.

Això no vol dir que la força militar i el *poder dur* deixin de ser importants, ja que una política exterior intel·ligent combina ambdós tipus de poder. Si penseu en Bush, amb poca fortuna però ell també parlava de guanyar la batalla pels cors i les ments (*the battle for hearts and minds*) d'afeganesos i iraquians, i Obama està pensant a augmentar d'uns 20.000 soldats la presència dels Estats Units a l'Afganistan.

Per tant, la necessitat de practicar aquest tipus de diplomàcia pública i fer servir aquest *poder tou* és vàlid per a tots els tipus de països, des de les grans potències fins als microestats, però per a un país com Andorra, sense recursos naturals, amb poca influència política, sense exèrcit, etc., s'obren unes oportunitats que no hem tingut mai i que cal aprofitar.

Com us deia, Andorra necessita una política exterior activa. Promocionar la nostra imatge, amb el *poder tou* que això generaria, ens suposaria una sèrie de facilitats a l'hora d'assolir els nostres objectius de política exterior. De fet, com destaca un dels investigadors que s'han centrat en aquest camp de la diplomàcia pública, Jozef Batora, per als petits estats aquesta finestra d'oportunitat de la diplomàcia pública "representa una oportunitat de guanyar influència i modelar l'agenda internacional d'una manera que va molt més enllà dels seus recursos de *poder dur* (relacionats amb la mida, i la força econòmica i militar)."²²

En aquests moments, cal recordar que –sigui l'acusació veritat o no– la nostra imatge internacional està molt condicionada pel fet de ser considerada com un paradís fiscal, la manca de respecte als treballadors, la construcció descontrolada... 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.

Com hem vist en l'apartat anterior al parlar del Model Andorra, el país ja disposa dels suficients elements per promocionar aquesta imatge d'un país pacífic, acollidor... Involucrar-se de manera gradual en processos de pau seria un més dels elements a l'hora de reforçar aquesta imatge.

Sense voler ser exhaustiu, aquesta bona imatge generaria diversos beneficis com:

- a) Facilitats diplomàtiques: per exemple, una negociació amb la UE no és el mateix amb un país que és percebut com a paradís fiscal, amb secret bancari... que amb una imatge més positiva i que a més està col·laborant, en la mesura de les seves possibilitats, a solucionar alguns conflictes interns de la UE com els de Xipre, el País Basc o Moldàvia.
- b) La importància de tenir una bona imatge internacional i les possibilitats que obre en l'àmbit internacional no es restringeixen a la seva activitat diplomàtica, sinó que poden estendre's a altres àmbits, com ara fer més atractiu el país turísticament, obrir un camp per a l'especialització de la Universitat d'Andorra o facilitar oportunitats de negoci a empreses andorranes. En el cas de Noruega, tot i que no és un fet gaire conegut, el país ha aprofitat els seus contactes i la seva bona imatge internacional a l'Àfrica a l'hora de

negociar acords de pesca de manera avantatjosa.²³ Ultra això, les zones que surten d'un conflicte solen estar molt necessitades d'inversió estrangera i haver participat en un procés de pau pot donar una porta d'entrada a les empreses dels països mediadors.

Conclusió i reflexions finals

Com hem vist, un món cada cop més petit, més interconnectat i més globalitzat requereix que un petit estat es doti d'una política exterior activa. Andorra té les eines necessàries per jugar un paper rellevant en el camp de la gestió de conflictes, una opció que al seu torn generaria una imatge positiva –poder tou– i, de retruc, ajudaria la seva política exterior en altres camps com les negociacions amb la UE o l'OCDE.

Penso que ha quedat palès que una política d'aquestes característiques és totalment factible i requereix uns recursos limitats i proporcionats a Andorra. Aquest camí es podria agafar de manera progressiva, aspirant a curt termini a coses més senzilles com estudiar i promocionar el Model Andorra o centrant una part de la nostra política de cooperació en temes de gestió de conflictes i, aspirant a mitjà termini a facilitar les negociacions en conflictes internacionals.

Una política exterior i un cos diplomàtic dirigits a jugar un paper rellevant en el camp de la solució de conflictes és només una de les propostes del que podria fer Andorra. Però més enllà d'això, penso que seria necessari fer dos reflexions. No voldria que això fos vist com una crítica, ja que s'ha de ser conscient que el ministeri d'Afers Exteriors d'Andorra és molt jove i té uns recursos limitats, tot i que des de fora pugui semblar a vegades una altra cosa. En primer lloc cal preguntar-nos què volem de la nostra política exterior, quins objectius aspirem a aconseguir a curt, mitjà i llarg termini. Aquesta reflexió penso que encara no s'ha fet amb la profunditat que seria necessària. Actualment, els dos grans temes de política exterior són l'encaix amb Europa i la negociació d'acords de doble imposició, però aquests temes haurien d'estar solucionats a uns 18 mesos vista i crec que seria bo començar a pensar en el rumb que donarem a la nostra política exterior posteriorment.

Relacionat amb això, en un context de globalització, amb els petits estats passa el mateix que amb les empreses petites: la necessitat d'especialitzar-se, de limitar-se a fer dos o tres coses on es pugui generar valor afegit i fer-les molt bé.²⁴ És el que se'n diu *niche diplomacy* o diplomàcia especialitzada i que com hem vist ja estan fent països petits com Noruega en temes de cooperació i resolució de conflictes.

Fixant-nos en els nostres veïns microestats a les Nacions Unides, Liechtenstein és considerat un especialista en temes relacionats amb la Cort Penal Internacional, mentre que al Consell d'Europa San Marino s'ha especialitzat en diàleg intercultural, específicament en el vessant religiós. En aquest sentit, estic d'acord amb l'acadèmica Ann Kelleher, que després d'una sèrie d'entrevistes amb diversos actors en processos de pau afirmava que "Els petits i mitjans Estats tenen pocs instruments de política exterior al seu abast i la mediació augmenta la seva utilitat i independència en relació amb els seus aliats més poderosos".²⁵ En tot cas, el món ha canviat i Andorra s'hi ha d'adaptar. Podríem dir, aprofitant que la SAC dedica enguany el cicle als 200 anys de Darwin, que els estats, igual que les espècies vives, han d'evolucionar per adaptar-se als canvis en l'entorn.

Així doncs, torno al que deia al principi per proposar que Andorra necessita una política exterior activa que generi una bona imatge d'Andorra, la imatge que es mereix i que penso que amb una projecte d'aquestes característiques es pot assolir.
Moltes gràcies.

NOTES

- 1- Vicenç Fisas, *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*. Barcelona: Paidós, 2004, p. 59.
- 2- Janice Gross Stein, "Getting to the Table: The Triggers, Stages, Functions and Consequences of Pre-negotiation", a Janice Gross Stein (ed.), *Getting to the Table. The Process of International Pre-negotiation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1989, p. 252.
- 3- John Stephen Moolakkattu, "Peace Facilitation by Small States: Norway in Sri Lanka", *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 40, núm. 4 (2005), pp. 385 - 402. Vegeu també: Jacob Bercovitch i Allison Houston, "The study of International Mediation: Theoretical Issues and Empirical Evidence", a Jacob Bercovitch (ed.), *Resolving International Conflicts: The Theory and Practice of Mediation*. Londres: Lynne Rienner, 1996, p. 27.
- 4- Herbert C. Kelman, "Negotiation as Interactive Problem Solving", *International Negotiation*, 1, 1 (1996), 99 - 123.
- 5- Jan Egeland, "Human Rights. Ineffective Big States, Potent Small States", *Journal of Peace Research*, 21, 3 (setembre 1984), 207 - 213.
- 6- Kelleher, A. "A Small State's Multiple-level Approach to Peace-making: Norway's Role in Achieving Sudan's Comprehensive Peace Agreement", *Civil Wars* (vol. 8 núm. 3-4, setembre - desembre 2006), p. 285 - 311.
- 7- Uri Savir, *The Process: 1100 Days that Changed the Middle East*. Nova York: Vintage Books, 1998, p. 27 - 28. Sobre la importància d'un ambient neutral en les negociacions vegeu també: Jacob Bercovitch and Allison Houston, "The study of International Mediation: Theoretical Issues and Empirical Evidence", a: Jacob Bercovitch (ed.), *Resolving International Conflicts: The Theory and Practice of Mediation*. Londres: Lynne Rienner, 1996, p. 29.
- Com indica Jozef Bátora en referència a visites que fan a Noruega les parts en conflicte en guerres civils per negociar una solució, "El ritual sol implicar que tots els participants participin en passejades pels boscos del nord d'Oslo [...] o estiguin un temps en les granges i xalets de representants d'ONG noruegues"; vegeu: Bátora, J. "Public Diplomacy in Small and Medium-Sized States", *Discussion Papers on Diplomacy*. Països Baixos: Netherlands Institute of International Relations "Cligendael", març 2005.
- 8- Per fer servir la terminologia de Touval i Zartman, aquest tipus de tàctiques s'englobarien en el que anomenen com a comunicació – facilitació i que inclou accions com guanyar la confiança de les parts, desenvolupar un ambient d'entesa encoratjant comunicacions constructives, ser imparcial o permetre que es discuteixin els interessos de totes les parts. Per a més informació, vegeu: Bercovitch, J. "In Theory: Mediators and Mediation Strategies in International Relations", *Negotiation Journal*, 8, 2 (abril 1992), 99 - 112.
- 9- Moolakkattu, *op. cit.*, p. 392.
- 10- Kelleher, *idem*, p. 299. Vegeu també: Kriesberg, L. "Mediation and the Transformation of the Israeli-Palestinian Conflict", *Journal of Peace Research*, 38, 3 (maig 2001), 353 - 372.
- 11- Com indiquen Kelleher i Taulbee, "En la majoria d'ocasions, la implicació de Noruega és per donar suport als esforços del facilitador líder". Ann Kelleher i James Larry Taulbee, "Bridging the Gap: Building Peace Norwegian Style", *Peace & Change*, vol. 31, núm 4 (octubre 2006), p. 479 - 505.
- 12- L'any 2002, Noruega va organitzar una conferència de donants que va recaptar NOK 50 milions, uns 5,5 milions d'euros. Vegeu Moolakkattu, "Peace Facilitation", p. 396.
- 13- 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.
- 14- 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).

- 15- Ibid. p. 10.
- 16- 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).
- 17- 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).
- 18- Carles Gascón i Chopó, "La percepció externa de l'andorranitat: una aproximació històrica", *Recull de la 21a Diada Andorrana a la XL Universitat Catalana d'Estiu*. Andorra la Vella: Societat Andorrana de Ciències, 2009, p. 37 - 40.
- 19- Norbert Ropers, "Roles and Functions of Third Parties in the Constructive Management of Ethnopolitical Conflicts" [en línia], *Berghof Occasional Paper*, 14 (novembre 1997), p. 31. Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management (1997); <http://www.b.shuttle.de/berghof> (21/07/2005).
- 20- Federal Department of Foreign Affairs, "Power sharing: The Swiss experience", *Politorbis*, 45 (2008).
- 21- Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nova York: Public Affairs, 2004, p. X.
- 22- Bátor, "Public Diplomacy", p. 1.
- 23- Kelleher, A. *Op. cit.* p. 289.
- 24- Bátor, J. "Public Diplomacy", p. 7.
- 25- Kelleher, *Ibid.* p. 306.