

## TEORIA PRACTICA DE LAS NEGOCIACIONES BILATERALES\*

Oscar Camilión

A pesar de la creciente importancia de los foros mundiales y regionales, es a través de la negociación bilateral como se resuelven la mayor parte de los problemas en los que se encuentran envueltos intereses fundamentales de los Estados. La negociación multilateral crea muchas veces marcos globales necesarios para el tratamiento de problemas nacionales en un mundo interdependiente. A veces permite abordar cuestiones específicas. Un marco multilateral puede ser el punto de partida a través del cual sea factible tratar problemas que hasta ahora han resistido toda negociación fructífera, como ocurre por ejemplo con los conflictos entre Israel y sus vecinos árabes. A veces, como ocurre con el problema de la deuda externa latinoamericana, se ha confiado en que fórmulas multilaterales podrían ofrecer la clave de lo que hasta ahora no se ha resuelto. Sin embargo el propio caso de la deuda externa que, por la naturaleza al menos regional de la cuestión pareció ser para muchos un caso adecuado para el tratamiento multilateral, demuestra en qué medida tienden a prevalecer en última instancia los procedimientos de naturaleza bilateral.

Esto no nos debe extrañar. El mundo en que vivimos es un mundo de Estados nacionales. Los Estados soberanos van a ser durante mucho tiempo todavía los protagonistas del escenario internacional. Si bien es cierto que las tendencias actuales tanto en el campo de la defensa como en el del comercio, las finanzas, la producción, los negocios bursátiles, las comunicaciones, la cultura, y desde luego el avance tecnológico tienden a hacer del mundo un

---

(\*) Trabajo presentado en el Seminario sobre Negociación y Mediación Internacional organizado por la Academia Internacional de la Paz y el Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI), Lima, - Junio de 1987.

teatro único y aún superar las fronteras de la tierra, la mayor parte de los problemas que enfrentan los Estados conciernen a esos Estados, en general en negociación bilateral con otros. Tanto en el campo del conflicto como en el de la cooperación los ajustes de intereses que persigue la diplomacia asumen casi siempre una orientación bilateral. Las negociaciones bilaterales son en ese sentido el campo principal de acción de la diplomacia.

La negociación bilateral entre Estados participa de las reglas generales de la negociación entre grupos o individuos. Muchas de las prácticas y de los principios que aplican los abogados o los hombres de negocios en la solución de conflictos o en el ajuste de proyectos comunes, ofrecen aspectos que pueden ser tenidos en cuenta por los negociadores que representan a entidades políticas soberanas. Las negociaciones entre dos grandes corporaciones o la que se produce entre empresas y sindicatos, participan de las leyes de juego globales de las tratativas bilaterales. Quienes tienen entrenamiento como abogados pueden ser en ese sentido negociadores mucho más aptos en todos los terrenos, incluido el diplomático, que los juristas puros. Los abogados tienden al compromiso. Aunque formados en el Derecho, rara vez se inclinan a aplicar la máxima “fiat ius, pereat mundus”. Al contrario, saben por experiencia que casi siempre tiene razón el dicho popular que prefiere un discreto arreglo a un buen pleito.

Desde luego que las similitudes entre las negociaciones privadas y públicas no deben exagerarse. La soberanía es un dato demasiado específico sobre todo cuando se proyecta hacia el exterior. Los Estados no tienen que rendir cuenta a ningún “tercero” capaz de aplicar en última instancia una decisión neutral como ocurre con los particulares. Ellos se rigen por el derecho internacional, único derecho que es creado por quienes son sus propios destinatarios. Las negociaciones entre particulares y entre grupos suponen la exclusión a priori de la fuerza. Por el contrario entre los Estados la fuerza es considerada la “última ratio” aunque ella tenga hoy que relativizarse a los esquemas globales de seguridad mundial. La teoría y la práctica de la negociación contractual ofrecen en consecuencia un término de referencia útil al negociador internacional que, sin embargo, deberá transitar siempre un terreno más espinoso. Los Estados son criaturas quisquillosas. La política exterior es un campo sumamente propicio para el emocio-

nalismo y la irracionalidad. Como veremos, resulta difícilmente deslindable de la política interna. La defensa de intereses muchas veces claros a los ojos del negociador responsable e informado, tropieza con los inconvenientes que plantean objeciones internas presentadas de buena o de mala fe o en todo caso orientadas a la defensa de objetivos domésticos o también del interés de grupos diferentes del Estado.

Se supone que en principio el interés del Estado perseguido en una negociación es un objetivo claro y determinable con facilidad. Sin embargo esto no ocurre siempre así. No siempre es fácil diferenciar los intereses nacionales genuinos de los gobiernos de turno, sea que éstos a su vez asuman intereses personales, económicos, de clase, de grupo religioso o aún de grupo partidario. A su vez es evidente que los intereses del Estado pueden entrar en conflicto con intereses de otros grupos. A veces esos grupos son claramente diferenciables de los grupos esencialmente políticos, como es el Estado. Tal es el caso de los grupos religiosos. En otros casos la distinción es menos clara tal cual sucede en el caso de políticas externas apoyadas o enfrentadas por internacionales partidarias.

Estas reflexiones introductorias apuntan simplemente a enmarcar el objetivo específico de este trabajo. En las páginas siguientes nos proponemos presentar un conjunto de reglas empíricas que pueden aplicarse en el campo de las negociaciones bilaterales. Se trata de una serie de criterios orientadores de la acción diplomática que resultan en buena medida de la aplicación a la misma del sentido común y también de la experiencia recogida tanto de manera directa como de la observación de situaciones que pueden conocerse a veces por la mera lectura de los diarios. Por razones explicables, la mayor parte de los ejemplos que aquí se proponen provienen de la experiencia diplomática argentina. A efectos de una más adecuada ordenación agruparemos estas “máximas” para la práctica diplomática en tres distintos acápites: a) criterios relativos a la preparación de una negociación en el frente externo; b) criterios relativos a las condiciones internas con las que debe manejarse una negociación internacional; c) reglas para la conducción de una negociación internacional.

## PREPARACION EXTERNA DE UNA NEGOCIACION

### 1.- *“Claridad de los objetivos. Fijación de un objeto de mínima”*

Esta es la regla más importante de toda negociación, incluida la negociación diplomática. Una corporación que intenta fusionarse con otra; un empresario que desea comprar un campo o un paquete de acciones; un dirigente sindical que procura obtener incrementos de salarios o mejoras de condiciones de trabajo; un grupo de obispos que quiere introducir modificaciones dogmáticas o nuevas reglas en la liturgia; un abogado que maneja una separación de bienes o un diplomático que negocia un tratado de paz, un acuerdo de límites, un acuerdo comercial o financiero, o una reivindicación territorial deben saber lo que quieren. La suerte de una negociación está determinada por la claridad del objetivo que se persigue, lo que de ninguna manera es algo sencillo. Las dificultades resultan de otros datos que se analizan más adelante pero ante todo del propio tema que se desea negociar.

El principal problema cuando se determina el objetivo de una negociación es la fijación de cuál es el mínimo que se debe conseguir. La determinación de ese objetivo de mínima es la principal garantía de éxito de un proceso negociador. Por el contrario la ausencia de claridad en su fijación es la explicación de la mayor parte de los fracasos. La experiencia argentina ofrece multitud de ejemplos que ilustran en uno y en otro sentido el resultado del respectivo proceso negociador. Un caso típico de objetivo de mínima claramente prefijado que llevó a un resultado satisfactorio fue la negociación del Acuerdo Tripartito que puso fin al largo conflicto en torno del aprovechamiento hidroeléctrico del Río Paraná, especialmente en el capítulo relativo a la conciliación técnica de los proyectos Itaipú y Corpus. Un caso opuesto fue la negociación relativa al Canal de Beagle. En este caso la Argentina vaciló permanentemente entre la persecución de su objetivo de máxima, a saber la obtención de todas las islas en disputa y el de mínima que consistía en poner un límite basado en tierras a la expansión de Chile hacia el este. Cuando comenzó la mediación papal esta confusión se hizo cada día más patente. La Argentina no aceptó una primera propuesta en la que la Santa Sede sugería analizar la posibilidad de reconocer la soberanía argentina sobre los islotes Barnevelt y Evout. El resultado final fue el Tratado que concluyó el diferendo,

en el que Chile obtuvo prácticamente todos sus objetivos de máxima.

La actual experiencia internacional ofrece varios ejemplos claros en los que la no determinación de un objetivo de mínima produce la prolongación de situaciones peligrosamente conflictivas. Un caso es el de los Estados Unidos respecto de Nicaragua, que ofrece un ejemplo de acción diplomática orientada aparentemente a la consecución de un objetivo de máxima, a saber el derrocamiento del gobierno sandinista, sin que pueda percibirse el objetivo de mínima. Otro caso pareciera ser el de Irán en la actual guerra del Golfo. La aparente búsqueda del objetivo de máxima que es la rendición de Irak y la caída de su régimen tiende a inspirar acciones preventivas de ese objetivo por parte no solo de varios países de la región directamente involucrados sino de las propias superpotencias. Otro ejemplo argentino particularmente elocuente que trataremos más abajo lo ofreció la actitud del gobierno de Buenos Aires en las instancias negociadoras abiertas durante la Guerra de las Malvinas, a partir del intento de mediación del Secretario de Estado Alexander Haig y de la propuesta del presidente del Perú Fernando Belaúnde Terry.

2.- *“La negociación diplomática debe fundarse en una clara apreciación de la correlación de fuerzas”*

A veces las negociaciones diplomáticas se procesan como ejercicios de suma cero. Es decir, lo que está en juego determina que aquello que uno gana es perdido por el otro. Otras veces el resultado de una negociación beneficia a las dos partes. Ninguno de los dos casos es de apreciación fácil. En los casos de ejercicio de suma cero puede ocurrir que la total ventaja de hoy sea la clave de la desgracia de mañana. Esto ocurrió típicamente con la negociación impuesta por Alemania a Francia luego de la guerra franco-prusiana o con la que se aplicó a Alemania por los países aliados después de la guerra del catorce. En todos estos casos no se tuvo en cuenta que la correlación de fuerzas no es estática sino dinámica. Lo mismo ocurrió, aunque en este caso con cabal comprensión por parte de los vencidos, en la paz de Brest-Litovsk. En este caso el gobierno soviético concedió todo lo que se le impuso convencido de que lo principal era garantizar su propia existencia, que sería la base para una futura recuperación. Cuando la negociación permite

se obtengan ventajas adicionales también tiene mucha importancia la apreciación de la relación de fuerzas para saber hasta dónde puede estirarse la cuerda en defensa de los propios intereses.

La apreciación de la relación de fuerzas es más difícil de lo que parece. Teóricamente la regla que permite analizarla es simple: no hay que sobreestimarse ni subestimarse ni tampoco sobreestimar o subestimar a la contraparte. Pero ocurre que este tipo de determinación está deformado por muchos factores. Uno de ellos es el “wishful thinking” que constituye un factor permanentemente presente en el análisis de los programadores de política externa, incluso los diplomáticos profesionales. Aunque parezca mentira, muchas hipótesis de conflicto y sus consiguientes líneas estratégicas son trazadas sin prever la potencial respuesta del enemigo. Un caso típico de este error fue la actitud argentina el 2 de abril de 1982 tanto en lo relativo a la previsión de la respuesta británica como en lo referente a la actitud de los Estados Unidos. El caso de la guerra de las Malvinas ofrece un ejemplo clásico de equivocación en el análisis de la correlación de fuerzas. El gobierno argentino subestimó el poderío militar británico y por ende su capacidad de acción diplomática, en la medida en que no incluyó dentro de aquel poderío la participación del Reino Unido en la OTAN. Esta omisión implicó la imprevisión de la respuesta norteamericana aún a despecho de las clarísimas advertencias formuladas desde el primer día por el presidente Reagan y de manera directa e inequívoca por el Secretario de Estado en sus dos viajes a Buenos Aires. La total ausencia en la determinación de un objetivo de mínima diverso del reconocimiento liso y llano de la soberanía argentina sobre las islas, como hubiera sido aceptar cualquier situación que impidiera el retorno al *statu quo* ante, fue juntamente, con el desconocimiento de la relación de fuerzas y los factores internos que veremos después, la clave de la derrota.

La recurrente crisis de Medio Oriente ofrece reiterados casos en los que el error y el acierto en la apreciación de la correlación de fuerzas han llevado a dispares resultados. El Egipto de Nasser incurrió en este sentido en importantes errores, lo que no ocurrió con el Egipto de Sadat. Por eso la guerra de los Seis días llevó a la expansión territorial israelí mientras que la de Yon-Kippur condujo al resultado contrario, es decir al tratado de paz que permitió la devolución del Sinaí. La explicación era bien sencilla; en 1967 Es-

tados Unidos estaba detrás de Israel, en 1979 era el promotor del arreglo.

### 3.- “La iniciación de una negociación supone sentido del timing”

Como los hechos internacionales son dinámicos, los objetivos de los Estados no pueden perseguirse en cualquier oportunidad. Ocurre muchas veces que una inadecuada interpretación de la oportunidad impide para siempre la obtención de un objetivo o en todo caso disminuye los resultados de su logro. Esto a veces crea situaciones de gran frustración. Los países suelen mantenerse apegados a objetivos ya anacrónicos, por ejemplo por el cambio de la correlación de fuerzas. En algunas oportunidades el aprovechamiento del timing se traduce en hechos de fuerza: un caso típico fue la decisión peruana de terminar el conflicto con Ecuador dentro del marco de la Segunda Guerra Mundial. La firma del Protocolo de Río de Janeiro en el contexto inmediato a la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de 1942, debe contemplarse a la luz de ese aprovechamiento de oportunidades. Una negociación económica de significación estratégica como fue el préstamo del Eximport Bank para el financiamiento de la siderurgia brasileña de Volta Redonda, punto de partida de la industrialización del Brasil, demostró la agilidad del gobierno de Vargas para aprovechar la oportunidad que abría su apoyo a los Estados Unidos en la guerra. Un caso actual que interesa a los países del Pacífico es la política pesquera de la URSS puesta en marcha por el gobierno del Sr. Gorbachov a partir de las oportunidades abiertas por la desatención norteamericana de los intereses pesqueros de algunos nuevos Estados. El acuerdo de pesca con Kiriwati, que abrió camino al más importante firmado con Vanuatu, fue una expresión ágil de la diplomacia rusa cuando percibió la frustración de Kiriwati ante la explotación sin compensación de sus recursos pesqueros por la flota atunera de Estados Unidos.

Los rusos están dando otros ejemplos igualmente interesantes de sensibilidad diplomática en otras regiones. La preocupación de algunos Estados conservadores árabes por el *fundamentalismo iraní* ha permitido a Moscú abrir relaciones diplomáticas con Oman y los Emiratos Arabes Unidos, lo que hubiera sido extremadamente difícil en otro contexto. El aprovechamiento por parte del presi-

dente Nixon de la profundización de la crisis entre el comunismo chino y el ruso ofrece un ejemplo de negociación bilateral en la que el timing fue tan importante como la propia estrategia. La diplomacia *paraguaya* ofreció en la década pasada un ejemplo muy relevante de aprovechamiento de las oportunidades abiertas por la aspiración de sus vecinos de explotar los recursos hidroeléctricos del Río Paraná. Apresurada la firma del Tratado de Itaipú en abril de 1973, sólo hacía falta que se consolidara el poder en Buenos Aires para que ocurriera lo propio con la obra de Yaciretá. En efecto, luego del breve interregno de Héctor Cámpora, asumida la presidencia por el Gral. Perón éste suscribió un tratado con Paraguay algunos meses más tarde. Las serias vicisitudes que debió enfrentar la diplomacia argentina en los años siguientes se debieron en buena medida a que, en función de problemas de su propio desarrollo económico, el tratado hidroeléctrico con el Paraguay se firmó 10 años más tarde de lo inicialmente previsto.

#### 4.- *“Procurar fortalecer previamente la posición negociadora”*

Esta es una pretensión ideal ya que no siempre puede funcionar en la realidad. Cuando un Estado está en condiciones de hacerlo debe procurarlo. A veces se denomina la aspiración de colocarse en la mejor posición posible para una negociación: “negociar desde posiciones de fuerza”. Este es un terreno un tanto delicado ya que puede llegar a involucrar situaciones en las cuales las amenazas de dicho uso son ilegales. No obstante sería ingenuo pensar que han sido descartadas de la historia contemporánea. Los diplomáticos competentes han leído casi siempre el tratado sobre la guerra de Clausewitz. Recuerdan en consecuencia el capítulo en el que el famoso pensador analiza la amenaza de la guerra como un instrumento de acción política. Tal amenaza es a veces difícil de diferenciar de la presión aplicada para negociar. Muchos creen que no se debe negociar bajo presiones pero la experiencia indica que en la mayoría de los casos, sólo aplicando presión se consiguen negociaciones en tenas difíciles, en los que la otra parte se beneficia del *statu quo*. Los chinos negociaron el tema de Hong Kong aplicando una fuerte presión sobre los ingleses, presión frente a la cual la Sra. Thatcher reaccionó finalmente de manera bien distinta a como lo hizo en el caso de las Malvinas. Esto se debe, por supuesto, a que el gobierno británico tuvo en cuenta el problema de la correlación de fuerzas. Por esa misma circunstancia también el go-



bierno conservador inglés negoció un problema tan difícil como el de Rhodesia.

Por lo tanto, colocarse en mejor posición para la negociación puede suponer la aplicación de formas distintas de presión e incluso de amenaza del uso de la fuerza. Sin embargo es bien frecuente en la gestión diplomática una línea de acción orientada a mejorar la posición negociadora a través de la utilización de medios que no pueden considerarse discutibles desde el punto de vista de su legalidad. Un ejemplo particularmente ilustrativo de esta línea de acción es la actual diplomacia de *Mikhail Gorbachov*. El objetivo central de esa diplomacia es la negociación bilateral con Estados Unidos y de manera específica el tema de la reducción de armamentos. A estos efectos Gorbachov intenta mejorar su posición negociadora a través de un esquema operativo que incluye aperturas políticas internas, liberación de presos políticos, autorizaciones para emigrar, apoyo ostensible a líderes occidentales como la Sra. Thatcher acompañado de desaires calculados a otros líderes occidentales como el Sr. Chirac; compra de cereales norteamericanos en un momento particularmente sensible del sector agrícola de este país. Actos de este tipo y muchos más que podrían enumerarse apuntan a fortalecer la posición negociadora soviética. El mecanismo empleado es conseguir apoyos internos en los otros países, tema al que nos referiremos de manera específica más adelante.

#### *FACTORES EXTERNOS EN LA NEGOCIACION BILATERAL*

##### 5.- *“Nunca deben subordinarse objetivos internacionales a objetivos de política interna”*

La tentación de perseguir objetivos de política interna a través de acciones exteriores es vieja como la historia conocida. En la medida en que en el proceso de poder incidan grupos amplios, los gobernantes sentirán periódicamente el atractivo de atraer apoyos a través de iniciativas en el exterior. Esta desviación la practican tanto gobiernos democráticos como autoritarios. Cuando hace falta disminuir presiones internas, intentar unificar apoyos a través de un operativo de diversión es una trampa en la que muchos gobiernos han caído y continuarán cayendo. El nacionalismo y el tipo especial de solidaridad que suscita, sin perjuicio de que constitu-

yan la principal base de consolidación de las comunidades políticas modernas, inspiran con frecuencia la peligrosa desviación.

La subordinación de metas externas a propósito de política doméstica produce casi siempre resultados funestos. En realidad, sólo por razones ajenas a la propia lógica de la decisión, puede ser exitosa una iniciativa de este tipo. La explicación es simple: la acción externa no está determinada ni en su planteo ni en su resultado por los factores domésticos, sino por los factores exteriores. Se trata de lógicas distintas. La resistencia al objetivo externo perseguido no está apoyada en grupos de oposición internos sino en la realidad del adversario o el enemigo. Como el *propósito que se intenta conseguir es de fronteras adentro, una iniciativa de este tipo habitualmente no tiene fijado con claridad su objetivo*; ni tiene en debida cuenta la *relación de fuerzas*; ni se ajusta a un *"timing"* exterior adecuado ya que la motivación es interior; ni se *somete a un proceso* adecuado de *mejoramiento de la capacidad negociadora*.

Un caso clásico de violación de esta regla es la decisión del gobierno argentino de invadir las Islas Malvinas. Esta decisión implicó convertir un típico conflicto diplomático en un ciclo de hostilidad militar que cambió la naturaleza del enfrentamiento. La decisión fue adoptada por razones estrictamente internas. Si esa decisión se refirió al más importante y universalmente compartido de los objetivos diplomáticos argentinos, fue para obtener adhesiones unánimes. La Junta Militar y en especial la conducción de la Armada tenían una meta específica: replantear el balance de poder con los sectores civiles a efectos de posibilitar una retirada ordenada del gobierno. La Armada estaba obsesionada con el traumático fin del gobierno militar en 1973. Pensaba que desde la plataforma de un espectacular éxito exterior, podía negociar un más adecuado remate del llamado "Proceso".

De allí se explican todos los errores. Los objetivos no fueron fijados, salvo el de "máxima", esto es recuperar las islas sin más trámite. La relación de fuerzas no fue estudiada y su análisis fue sustituido por el "wishful thinking". El "timing" tuvo errores increíbles incluso en el aspecto militar: las acciones fueron iniciadas antes del invierno; no se esperó que los británicos pasaran a descarte sus portaviones lo que estaba resuelto para poco después; se omitió totalmente el análisis de la política interna inglesa. Por su-

puesto nadie tuvo en cuenta el enorme interés que el gobierno norteamericano, en medio de la ofensiva antiinflacionaria en que estaba empeñado, tenía en preservar la estabilidad del gobierno conservador.

El caso Malvinas sirve para ilustrar otros principios y prácticas de la negociación diplomática como veremos más adelante. Su desenlace es particularmente ilustrativo. Implicó un cambio drástico en la situación estratégica de toda la región. Ejemplos latinoamericanos recientes, como la iniciativa del presidente Roldós en la Cordillera del Cóndor a comienzos de 1981, tuvieron menos implicaciones. Sirven esos ejemplos para ilustrar cómo un sector de gobierno puede verse sobrepasado por la acción de otros o puede intentar ganar su apoyo cuando considera que lo necesita.

6.- *“Tener siempre presente que una negociación diplomática se practica con otro Estado y no con el propio frente interno, sobre todo con los sectores duros del frente interno”*

Aquí tenemos en cuenta el caso de negociaciones diplomáticas no inspiradas por objetivos internos pero planteadas o conducidas con dependencia excesiva de los factores internos. Por supuesto que la política exterior no se practica en un vacío de poder doméstico. Si el gobernante no tiene en cuenta cómo funciona esa ecuación de poder, perderá su puesto. Pero esto no implica que al negociar con otro Estado se omita que es al otro Estado al que hay que persuadir, o al que hay que imponer la propia fuerza.

Si en la preparación de una negociación los responsables parten de la necesidad de fijar posiciones en función de eventuales cuestionadores domésticos, la consecuencia inevitable *será la imposibilidad de fijar objetivos de mínima*. En la discusión interna no hay resistencias significativas. De ordinario cada uno quiere lo máximo. La tendencia normal es *ser “halcón”*. Y como nadie se opone en serio, se parte de una apreciación equivocada de lo que habrá de ser la negociación real.

Cuando comienza la negociación la dificultad se mantiene y a veces se acrecienta. Un ejemplo elocuente en estos días lo ofrece la negociación *de desarme*. Como el “decision-making process” es más abierto en Estados Unidos que en la URSS, es más fácil citar

casos norteamericanos concretos aunque las suposiciones del lado de la URSS son legítimas. Por cierto que es importante en ambos casos la conveniencia que tanto para el presidente Reagan como para el Sr. Gorbachov tendría un acuerdo en materia de armas nucleares.

Las Malvinas una vez más ofrecen un ejemplo de valor paradigmático. El frente negociador argentino ante Gran Bret a (o ante Estados Unidos si se quiere) no pudo unificarse nunca. Los miembros de la Junta Militar negociaban entre sí, la Cancillería negociaba con los delegados militares nombrados por la Junta; cada Comandante en Jefe lo hacía con la base militar de su propia fuerza. El resultado fue la imposibilidad de fijar una posición. Se omitió permanentemente que la Argentina negociaba con Gran Bret a o con Estados Unidos. En cada oportunidad que se presentó, la posición argentina fue fijada en función del frente interno, y, dentro de éste de los sectores más duros.

7.- *“Tener en cuenta que la acción psicológica tiene como destinatario el frente adversario. No caer, en consecuencia en la trampa de la propia acción psicológica. Evitar el triunfalismo. Dejar siempre márgenes para negociar ante la propia opinión pública”*

La aplicación de la guerra psicológica como forma específica de propaganda política es difícil de evitar cuando se persigue un objetivo diplomático importante. Es importante tener respaldo interno para obtener un fin externo. Si ese respaldo interno no se obtiene pueden ocurrir cosas tan complicadas como los avatares sufridos por el gobierno Reagan en la persecución de su objetivo de ayudar a los grupos opositores al sandinismo.

A su vez, puede ocurrir que la búsqueda del apoyo interno condicione la acción diplomática futura. El gobierno militar argentino quedó preso de la opinión pública expresada en la multitud que se reunió en Plaza de Mayo. La acción psicológica a que se dedicó a continuación consolidó todavía más ese encierro inicial. El manejo de la propaganda militar fue un caso clásico de desorientación de la propia tropa en vez de confusión de la adversaria.

Otro ejemplo argentino reciente fue la acción psicológica y el esquema de propaganda montado después de la sentencia del Tribunal Arbitral de abril de 1977, que aceptó la posición chilena en el conflicto relativo a la soberanía sobre las islas e islotes de la zona del *Canal de Beagle*. El objetivo originario perseguido por el gobierno argentino de 1970 (también un gobierno militar) cuando decidió impulsar un compromiso arbitral para el problema Beagle fue mejorar las relaciones con Chile. Esto era considerado el objetivo estratégico primordial. Las islas en disputa se consideraban de interés económico y estratégico secundario. Sin embargo, cuando el Tribunal Arbitral acordó a Chile la soberanía sobre las islas Picton, Nueva y Lennox el gobierno argentino reaccionó enérgicamente. La campaña lanzada para persuadir a la opinión pública de la condición irrenunciablemente argentina de las islas, las introdujo en la consciencia colectiva, en la que no estaba antes. Consiguientemente, las Fuerzas Armadas se prepararon para la guerra. Los países llegaron al borde del conflicto armado, después que la Argentina anuló el laudo. Si bien es cierto puede decirse que la amenaza del uso de la fuerza permitió a la Argentina abrir la instancia de la mediación papal, el gobierno quedó preso de la acción psicológica lanzada. *Como consecuencia se entró en la mediación sin posibilidad de fijar un objetivo de mínima*. Cuando la mediación papal concluyó, si bien se suscribió un tratado que puso fin al problema Beagle (ya durante el gobierno constitucional) el objetivo inicial perseguido al aceptar el pleito, es decir mejorar las relaciones con Chile, no se consiguió. El gobierno constitucional argentino aceptó finalmente la derrota diplomática de 1977 (con los atenuantes relativos a la propuesta papal y la negociación final) pero el objetivo fijado en 1970 no se alcanzó. Cabe agregar que en este caso el gobierno civil persiguió un objetivo interno, a saber debilitar a las Fuerzas Armadas mediante la eliminación de una hipótesis de conflicto. Es bastante claro que ese objetivo interno tampoco se ha concretado.

### LA CONDUCCION DE UNA NEGOCIACION

8.- *“Una negociación exitosa depende de que se pueda crear confianza entre las partes”*

La teoría y la práctica de las “confidence-building measures” es un capítulo importante en las relaciones internacionales actua-

les. En el campo de la seguridad europea esas medidas constructivas de confianza han sido materia de negociaciones específicas bastante exitosas y que se han desarrollado en el plano multilateral. El “Espíritu de Ginebra” en 1954 fue el punto de partida de la atenuación de los rigores mayores de la Guerra Fría. Los “Encuentros en la Cumbre” tuvieron hasta hoy casi siempre ese objetivo. Si bien es cierto que la diplomacia personal tiene límites impuestos por la realidad objetiva de los conflictos, es también ciertos que la creación de confianza permite superar diferendos imaginarios, morir los aspectos emocionales de los conflictos reales y contribuir al análisis racional de los intereses en juego.

La creación de confianza supone una línea de conducta para las negociaciones que a primera vista parece ingenua. Esa línea se inspira en una regla simple: no se debe mentir. La mentira se descubre siempre. El riesgo que ella implica es siempre superior a aparentes beneficios de corto plazo. Si la otra parte se convence del carácter fidedigno de un negociador, se crean condiciones favorables para el análisis objetivo de los problemas.

De allí la importancia de los *Acuerdos de Consulta*. La larga rivalidad argentino-brasileña comenzó a adecuarse, a la realidad de los intereses de ambos países a partir de los sucesivos acuerdos de consulta suscritos por el gobierno del presidente Arturo Frondizi con los sucesivos gobiernos de Juscelino Kubitschek, Janio Quadros y Joao Goulart. De manera especial, los acuerdos de Uruguayana de abril de 1961 marcaron un hito en la diplomacia latinoamericana. Por supuesto que aparecieron después serias diferencias entre los dos países que llevaron al grave conflicto sobre aprovechamiento hidroeléctrico del Río Paraná. Sin embargo el camino de la consulta estaba abierto y se espresó sucesivamente en la “Práctica de Jupia”, en el similar entendimiento a propósito de la represa Ilha Solteira y luego en la complejísima negociación que llevó al Acuerdo Tripartito de 1979, que incluyó también a Paraguay. Para esto fue necesario superar la trampa de un “conflicto de principios” al que nos referiremos después. Si se analiza el estado actual de la relación argentino-brasileña, que se expresa en los 17 protocolos en materia de cooperación económica suscritos en 1986, queda claro la importancia del factor confianza que se ha creado entre ambos países respecto de sus respectivas intenciones. Esa confianza incluye aspectos de opinión pública pero es relevan-

te sobre todo en las actitudes recíprocas de los sectores que tienen más relevancia en la fijación de objetivos diplomáticos permanentes, es decir *el cuerpo diplomático profesional y las Fuerzas Armadas*. A ellos tienden a sumarse hoy los dirigentes de los partidos políticos.

9.- *“Debe evitarse que las negociaciones bilaterales sean perturbadas por cuestiones de principio falsas o sobredimensionadas”*

Cabe por de pronto señalar que existen efectivamente cuestiones de principio y que cuando existen ellas son irrenunciables. Incluso en la hipótesis que su transitorio apartamiento facilite el tratamiento de problemas urgentes y graves, cuando una cuestión de principio real se hace presente, no hay manera de eludirla. Si se lo intenta, tarde o temprano la cuestión de principio pasa su cuenta. Por ejemplo, a la Argentina le interesa objetivamente reanudar sus relaciones diplomáticas con Gran Bretaña, incluso para intentar resolver el problema Malvinas. No obstante, la reanudación de relaciones está sujeta hoy al reconocimiento por parte de Gran Bretaña de que existe una disputa sobre soberanía acerca de las Malvinas (lo que no implica aceptar la tesis argentina al respecto). Una cuestión de principio de este tipo impide firmar un tratado de paz entre la URSS y el Japón. Nadie podrá imaginar que la República Popular China puede descartar su reivindicación sobre Taiwán o que la República Federal Alemana descarte la unificación del país.

Como los ejemplos citados lo indican, las cuestiones de principio no son frecuentes. Casi siempre se refieren a problemas de soberanía territorial, es decir, a problemas del “ser” y no del “haber” del Estado, como decían los viejos teóricos alemanes de la Statslehre. Eso lo pueden entender terceros países que pueden tener un título a intervenir en problemas de otros Estados. Por ejemplo, los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro cuando se produjo la crisis de 1981, ratificaron su función de tales contra los deseos de Ecuador, pero cuidaron muy bien de evitar que cualquier pronunciamiento del Comité fuera incompatible con las posiciones de principio del gobierno de Quito.

En tanto, cuando se crea una cuestión de principio falsa, o

meramente teórica, o sobredimensionada, es menester dejarla de lado para avanzar en la negociación. Por ejemplo, la relación argentino-brasileña llegó a sus puntos más críticos en la década del setenta por el choque entre dos posiciones de principio. Una, la de la Argentina, era la de la consulta previa en los aprovechamientos de ríos internacionales, la otra, la brasileña, era la de la disposición soberana de esos recursos que no causara perjuicio sensible a terceros países. Argentinos y brasileños se enfrentaron en numerosas reuniones internacionales sobre esa discrepancia. El problema se superó sólo cuando, en la negociación bilateral, los dos países olvidaron la querrela de principios y avanzaron de manera pragmática en la conciliación de intereses.

Un caso en que la aplicación de una cuestión de principios malogró la posición negociadora de un país fue la tesis argentina: "Argentina en el Atlántico, Chile en el Pacífico" como pauta para resolver el problema Beagle. La interpretación de ese principio por la línea del meridiano de Hornos y la circunstancia de que ese meridiano no había sido tenido en cuenta como criterio delimitador por el Tratado de 1881, conspiraron para que la Argentina no fijara una posición negociadora de mínima, con el resultado conocido.

Puede haber además casos en los que un principio legítimo e irrenunciable sea aplicado *donde no se debe*. Es el caso del principio de la soberanía argentina sobre las Malvinas exigido como tema previo de cualquier conversación con el Reino Unido. Aplicado así el problema de principio al tratamiento del tema de la cesación de hostilidades entre la Argentina y el Reino Unido o a la explotación de recursos pesqueros, la consecuencia ha sido la construcción de una base británica en las islas y del virtual establecimiento de una Zona Económica Exclusiva en su torno, con grave detrimento de la posición argentina a corto, mediano y largo plazo.

10. *En una negociación los objetivos menores deben subordinarse a los mayores*

Este principio se corresponde con la primera fundamental regla negociadora, la clara determinación de objetivos. En el curso de una tratativa surge habitualmente la necesidad de ceder una posi-



ción que inicialmente no se había pensado sacrificar. En ese caso la meta mayor debe prevalecer.

La Argentina practicó esta regla en la negociación del Tratado de Límites del Río de la Plata con Uruguay cuando aceptó limitaciones en el ejercicio de su soberanía sobre la isla Martín García. Este era un tema cargado de resonancias históricas que suscitaba fuertes resistencias, sobre todo en sectores de la Armada. El gobierno de Juan Perón aceptó en el Tratado de 1974 limitaciones reclamadas por Uruguay. Se subordinó el objetivo menor a la meta mayor de consolidar la relación argentina-uruguaya y poner término a la diferencia existente en el límite más importante para la Argentina.

Un ejemplo actual en el área de las relaciones comerciales lo ofrece Estados Unidos en sus vinculaciones con Japón, Corea o Taiwán. El desequilibrio en la balanza comercial bilateral con esos países se ha hecho insostenible. Sin embargo no se producen decisiones drásticas porque Washington debe pesar sus intereses comerciales con los intereses estratégicos globales. El juego de presiones entre grupos proteccionistas internos, sectores financieros interesados en mantener la fluidez de los intercambios, diplomáticos y militares que dan prioridad a la defensa y la acción de distintos grupos en el otro país, así como la acción de políticos que hacen el proteccionismo su tema de campaña y el papel de la prensa, ofrecen un ejemplo particularmente interesante del marco global de una negociación.

11. *En el curso de una negociación hay que procurar ganar amigos dentro del otro país. Sin embargo hay que tener en cuenta que en última instancia se negocie con el otro gobierno*

Este criterio es aplicado sistemáticamente por algunos Estados y a veces es ello lo necesario dado el especial proceso de decisiones que se aplica en el otro. Por ejemplo, en Estados Unidos la institución del "lobbying" se extiende también a las relaciones internacionales. Los "Lobbyists" que representan intereses locales. Japón es hoy el país que tiene más representantes registrados para defender sus intereses. El año pasado se produjo un escándalo ruidoso, que todavía dura, a propósito de la representación de Canadá que asumió el ex-funcionario de la Casa Blanca Michael Deaver

en el caso de la lluvia ácida. En estos momentos el Congreso estudia la posibilidad de prohibir la gestión de intereses de terceros países por funcionarios públicos hasta diez años después de dejar su puesto.

En General este tipo de gestión de apoyo apunta a la promoción de la imagen del país interesado y a la conveniencia de la buena relación bilateral. La Argentina practicó muy sistemáticamente una *estrategia de aproximación indirecta* de este tipo cuando se propuso llevar a la mesa de negociación a Brasil para el tratamiento del problema de Itaipú. Como la cancillería brasileña no deseaba la negociación y negaba en principio la existencia de un problema bilateral, los argentinos hicieron fuerte presión en sectores de la sociedad brasileña para demostrar la deseabilidad de una buena relación entre ambos países. Ello apuntaba a urgir la negociación del diferendo hidroeléctrico.

Los soviéticos practican sistemáticamente este enfoque. Así lo han hecho y lo siguen haciendo a través de la acción de grupos pacifistas, ecológicos, partidarios del desarme unilateral y otros. La campaña en torno de la "glasnost" del señor Gorbachov es un caso típico. El otorgamiento de concesiones a la diplomacia rusa se presenta como un medio idóneo para consolidar en el poder al líder soviético contra sus enemigos internos, que se presentan como indeseables. La diplomacia *de Israel* ha alcanzado un grado singular de eficacia en este tipo de apoyo. Sus grupos amigos en Estados Unidos han conseguido muchas veces obtener decisiones que los sectores responsables de la diplomacia estadounidense no deseaban, por ejemplo el bloqueo sistemático de venta de armas a países árabes pro-occidentales.

Debe recordarse, sin embargo que, finalmente, *se negocia con otro Estado y a través de su gobierno*. Ganar amigos puede ser estrategia equivocada si ello se logra a costo de indisponerse con quien se tiene que negociar en última instancia. La República Democrática Alemana no ayuda su causa cuando acuerda el carácter de parte a la oposición social-demócrata de la República Federal. Tampoco parece haber sido provechoso para la Argentina la suscripción de comunicados conjuntos entre el Presidente Alfonsín y dirigentes de la oposición como los señores Kinnock y Steel. Este se vincula al criterio siguiente.

12. *En toda negociación hay que contar con la mejor información sobre lo que piensa la otra parte, cuales son sus problemas y prioridades y sus reacciones posibles”*

La experiencia demuestra que los errores de apreciación sobre el comportamiento de terceros países son muy frecuentes y a veces de consecuencias dramáticas. El gobierno militar argentino mal interpretó en 1982 algunas señales que entendió percibir en Estados Unidos. Es posible que creyera que un apoyo argentino a la política del gobierno Reagan en América Central apartaría a Washington de una participación activa en el conflicto Malvinas. Se omitió analizar la regla recordada más arriba: los objetivos más importantes desplazan a los menos importantes, La OTAN es más importante para Estados Unidos que su problema de América Central. Similares errores de apreciación e información hicieron jugar a la diplomacia de Buenos Aires con el posible veto soviético o chino a la resolución 502 del Consejo de Seguridad.

También hay que cargar a la cuenta de informaciones y apreciaciones equivocadas el manejo por parte de la Argentina del *delicado problema de la pesca en torno de las Islas Malvinas*. La firma de convenios pesqueros con la URSS y Bulgaria fué hecha con inadecuada información sobre la eventual respuesta británica. Buenos Aires tenía una apreciación muy confusa sobre la posición del Foreign Office y de los grupos internos británicos, incluidos los habitantes de las islas, que presionaban para la adopción de una medida unilateral destinada a asegurar la explotación de los recursos pesqueros con el pretexto cierto o forzado de preservarlos contra prácticas depredatorias.

Un ejemplo interesante de información y previsión adecuada del comportamiento del adversario lo ofrece el análisis sobre posibles iniciativas arriesgadas de Nikita Kruschev que hizo el Grupo de Plancamiento de Política Exterior estadounidense dirigido por Walt Rostow durante el gobierno Kennedy. Este trabajo fue antecedente de la rápida y eficaz respuesta dada por Washington a la crisis de los misiles cubanos. Un ejemplo clásico en sentido opuesto se dió en el desembarco de Bahía de Cochinos.

13. *No hay que dejarse atrapar por ideas preconcebidas en torno de otros países o de otros sistemas ni sustentar esquemas geo-*

*políticos anacrónicos que muchas veces son manifestaciones de colonialismo cultural.*

Una de las explicaciones del desastre de Cochinos fue la firme creencia que muchos norteamericanos compartían acerca de la necesaria impopularidad de las dictaduras. Se pensaba que cinco mil hombres instalados en Cuba bastarían para producir una reacción popular generalizada contra Castro. Un error similar de consecuencias mucho más trágicas, lo cometió el presidente Saddam Hussein cuando lanzó su ofensiva militar contra Irán. En todos estos casos se sustituye con ideología a la necesaria información sobre lo que ocurre en el otro campo.

La ideología y el mito deforman con frecuencia la acción diplomática. De ordinario se los importa desde los países centrales, en cuyos textos se estudia geografía política, geopolítica o relaciones internacionales. Los países sudamericanos han comprado en Europa la ley de las fronteras mediatas y a veces hasta la teoría del Espacio Vital, a despecho de su condición desértica y subdesarrollada.

La Argentina y el Brasil contemplaron durante más de un siglo a Bolivia, Paraguay y Uruguay como “zonas de influencia” en las que había que conservar el equilibrio geopolítico u obtener ventajas. Sin perjuicio de que estos enfoques no son totalmente falsos, su exageración puede conducir a diversas consecuencias no previstas. Una es el derroche de recursos o la fijación de inadecuadas prioridades de inversión. Otra es fomentar en los países apuntados diplomacias de tipo pendular que generan costos innecesarios a todos los interesados.

La carrera para la construcción de obras hidroeléctricas en el Paraná alteró, sin duda, el programa racional de explotación hidroeléctrica de América del Sur. Brasil y la Argentina se lanzaron desde la década del cuarenta a la construcción de ferrocarriles a Bolivia que tenderán a converger en Santa Cruz, sospechosa de tendencias secesionistas. La tenacidad argentina en continuar la construcción del ferrocarril desde Santa Cruz hasta la Amazonia boliviana (para tener una “salida” hacia el Amazonas) o el compromiso brasileño de instalar un polo de desarrollo petroquímico, siderúrgico

y celulósico en el Oriente boliviano como complemento del acuerdo sobre gas natural firmado en 1974, son casos extremos de esa deformación. La disputa potencial sobre los recursos siderúrgicos de Mutum fue una típica transposición de un esquema franco-alemán a la rivalidad histórica argentino-brasileña.

En estos días se producen deformaciones semejantes por influencia de factores externos, como son las internacionales partidarias. La acción de algunos países latinoamericanos en su relación con Nicaragua o El Salvador son casos característicos de conducción ideológica de la diplomacia. También lo ha sido la iniciativa del presidente Betancur en el caso de Contadora aunque en ello gravitan concretos objetivos internos. Esto no implica juicios negativos sobre tales políticas e iniciativas.

14. *“Tener presente que las negociaciones diplomáticas se conducen entre Estados en función de intereses y no entre gobiernos de estilos e ideologías circunstanciales”.*

Es claro que esta regla no puede aplicarse siempre. A veces la crisis de una relación bilateral se produce por la ideología que separa o porque se entiende que ella representa una amenaza. Esto ocurre hoy, sin duda, en la relación de Nicaragua con Costa Rica, El Salvador y Honduras.

Sin embargo, actualmente es fuerte la tendencia a premiar las negociaciones bilaterales en función de la ideología del otro gobierno o, por el contrario, castigarlas. Las negociaciones actuales en materia comercial y financiera entre la Argentina y Bolivia, tienen mucho que ver con la relación de tipo político, un tanto fría, existente entre los dos gobiernos. En otro sentido, el compromiso arbitral que llevó al acuerdo del Beagle fue suscrito entre un gobierno militar argentino, encabezado por el general Alejandro Lanusse y el gobierno chileno de Salvador Allende. En ese caso se practicó explícitamente una política de “superación de las fronteras ideológicas”.

La decisión venezolana de fortalecer relaciones con América del Sur, iniciada en el gobierno de Carlos Andrés Pérez, llevó a la aproximación no ideológica con los gobiernos de Brasil y la Argen-

тина. La crisis en las relaciones con Uruguay se debió a un incidente puntual desdichado. Durante el gobierno Carter, Venezuela actuó como mediador de hecho entre Washington y Buenos Aires, en la convicción de que así ayudaba al restablecimiento de la democracia en la Argentina.

El factor ideológico introducido en las negociaciones bilaterales es un dato fuertemente deformador. Conduce con demasiada frecuencia a la aplicación del *"double standard"*, lo que en general es política posible para las Grandes Potencias pero no para los países menores. Sobre todo en áreas inestables como América Latina, las negociaciones bilaterales deben inspirarse por criterios permanentes. Todavía la no intervención es una institución no renunciabile...

15. *"En las negociaciones con otro Estado no hay que pedir la luna"*.

La luna era lo que pedía Calígula a sus súbditos y amigos en la maravillosa pieza de Camus. En las negociaciones bilaterales se la pide más de una vez por países que sólo fijan objetivos de máxima y no tienen noción exacta de la relación de fuerzas.

Esto puede ocurrir a las diplomacias más avisadas. Por ejemplo, la diplomacia brasileña encaró la construcción de la represa Itaipú en un río internacional, a pocos kilómetros de la frontera argentina, en un acuerdo bilateral con Paraguay del que la Argentina estaba excluida. Además Brasil se propuso obtener el cambio de la frecuencia del sistema eléctrico paraguayo de 50 a 60 ciclos. El cambio, por supuesto, complicaba la negociación de las futuras represas argentino-paraguayas de Yacyretá y Corpus. Argentina y Paraguay tienen redes de frecuencia de 50 ciclos.

La presión aplicada por Brasil sobre Paraguay fue muy intensa. Tenía además cierto sentido. Parecía poco sensata la posición paraguaya que reclamaba que la mitad de las enormes turbinas del proyecto trabajaran a cincuenta ciclos ya que la electricidad se vendería casi totalmente al Brasil. Eso requería su transformación, con el consiguiente costo en la instalación de equipos y en el proceso de dicha transformación.

El error de Brasil fue pedir demás. La enorme presión sobre Paraguay para que cambiara su frecuencia tenía sin duda un contenido geopolítico en el sentido anacrónico antes señalado. La Argentina podía haber apoyado al Brasil en la sensata idea de construir todas las máquinas adecuadas al sistema brasileño de 60 ciclos. En tanto, haría todo lo posible para evitar lo que en Paraguay (con inspiración argentina) fue denominado “*anschluss hidroeléctrico*”. No solamente Argentina podía hacer algo, sino que estaba en condiciones de hacer algo eficaz. Brasil cometió un error en el análisis de la relación de fuerzas lo cual hizo después inevitable el Acuerdo Tripartito de 1979, para beneficio de todos.

16. *“En una negociación bilateral hay que saber ponerse en la cabeza del otro”.*

Durante las complejas negociaciones hidroeléctricas y nucleares con Brasil dije en una reunión en Buenos Aires que a veces, para obtener resultados, había que pensar algunas cosas en portugués. Por supuesto no faltó alguien en la ocasión que dijera que los argentinos tenían que pensar siempre en español cuando trataban con el Brasil. Es muy claro sin embargo que una defensa racional de los propios intereses exige colocarse en la posición del otro. Hay que discernir cuál es el objetivo de mínima aceptable para el contrincante. *La meta de un negociador es, desde luego, que el acuerdo se haga sobre los términos del objetivo de mínima de la otra parte.* Con menos de ese objetivo, no hay acuerdo. Si se desea obtenerlo, resulta indispensable colocarse en la posición del contrincante para discernir qué es lo que puede conceder y cuáles son sus objetivos irrenunciables.

Un factor muy influyente en este análisis es la comprensión *del costo interno de una decisión diplomática. Puede ocurrir que una negociación en sí misma deseable tenga un costo interno superior a la preservación del statu quo.* Es evidente que muchas veces vale más mantener subsistente un diferendo que forzar su solución. Por ejemplo, Venezuela y Colombia no han llegado a un punto en que la deseable superación de su conflicto sobre límites marítimos, tenga una relación beneficio-costos superior a la gran sensibilidad interna sobre el punto. Un caso ocurrido hace pocas semanas —entre Grecia y Turquía— puso de relieve la alta potencialidad

conflictiva que puede encerrar la delimitación de jurisdicciones en el mar.

Los aliados no se pusieron en la cabeza de los alemanes cuando impusieron el Tratado de Versalles; la consecuencia fue el nazismo y la guerra aunque deba admitirse que la causalidad no es tan mecánica. Los señores Begin y Sadat supieron ponerse en el lugar del otro y consiguientemente tornarse de enemigos en interlocutores. La persistente dificultad de los gobiernos israelíes de ubicarse en la posición del presidente Mubarak ha contribuido al distanciamiento con Egipto.

Una importante consecuencia de este ejercicio de imaginación es *evitar la subestimación del adversario. La tendencia a considerar que los demás nacieron ayer* es tan peligrosa como frecuente en las diplomacias que no tienen fuerte tradición. Si uno se coloca en el lugar del otro evita el riesgo de cometer errores de imposible reparación.

17. *“Debe darse siempre posibilidad a la otra parte de salvar su rostro así como debe dejarse una posibilidad de retroceso”*

La primera regla es obvia cuando se registra esa “rara avis” que es una victoria diplomática. No requiere mayores esfuerzos de ejemplificación. Se aplica además en cualquier negociación tanto pública como privada.

La segunda es también evidente y tiene proyecciones en el propio frente interno. Tiene que ver con la necesidad de mantener *buena parte de las negociaciones en secreto y con la conveniencia de emplear a veces fórmulas ambiguas.*

En sus negociaciones con Estados Unidos a propósito de las bases de la OTAN en territorio español y griego, tanto el gobierno de Felipe González como el de Andreas Papandreou han dado recientemente ejemplos de cómo hay que dejar abiertas posiciones de retroceso en formulaciones aparentemente enfáticas. Si se tiene suficiente fuerza, puede ocurrir que un gobierno cambie súbitamente su posición anterior como lo acaba de hacer la URSS al desligar la negociación sobre proyectiles de alcance intermedio de la



de armas espaciales. Sin embargo tal actitud es riesgosa y puede dar lugar a contratiempos tanto internos como externos.

Si se sabe realmente lo que se desea obtener, si se subordinan los objetivos mayores a los menores, si se es capaz de anticipar mentalmente el desenlace deseable de una negociación a las etapas de su transcurso, un negociador sabrá cómo evitar cerrarse caminos que deberá eventualmente recorrer.

18. *“Nunca hay que jactarse de un logro diplomático”*

Esta es una regla de oro del Barón de Rio Branco. La aplicó permanentemente en una larga carrera jalonada de éxitos. Este autocontrol no es sólo expresión de buen gusto: traduce la necesidad de que la otra parte quede, si es posible, satisfecha del desenlace de una negociación y en todo caso despojada de cualquier sentimiento de humillación. De nada vale ganar un juicio de medianería si el vecino se va a dedicar a tocar la trompeta a las dos de la mañana.

Lo mismo vale para una negociación de límites.

Siempre hay que recordar que las relaciones de fuerza no son estáticas sino dinámicas. El humillado de hoy puede tener su desquite el día de mañana. En todo caso, su frustración puede reclamar atenciones y esfuerzos de alto costo.

19. *“No hay que ceder a la fatiga en una negociación. Debe negociarse siempre. El comienzo de una negociación es en muchos casos la condición necesaria para la solución de diferendos en apariencia insuperables”*

El primer problema a superar en un conflicto difícil es conseguir que la otra parte admita su existencia. Esto se vincula *con el interrogante* acerca de *si la presión para negociar es necesaria*. Por supuesto que el objetivo negociador de un Estado puede tropezar con la convicción del otro Estado de que el diferendo no es negociable. China tuvo éxito con Gran Bretaña en el problema de Hong Kong. Venezuela no lo ha tenido con Guyana a propósito de Essequibo ni tampoco Nicaragua en su reciente reclamo ante Colombia sobre San Andrés y los cayos cercanos. El actual diferendo sobre las Malvinas entre la Argentina y el Reino Unido radi-

ca en la negativa de la existencia del diferendo sobre soberanía que ha adoptado el gobierno británico. Esta obvia deformación de la verdad es lo que explica las victorias elocuentes obtenidas por la Argentina en la Asamblea General de la ONU. La comunidad internacional reconoce inequívocamente la existencia del conflicto.

Al mismo tiempo, es claro que la Argentina sólo podrá avanzar en su objetivo si persiste en su vocación negociadora. Puede debatirse si ese propósito es compatible con la subsistencia del estado de hostilidades entre ambos países. Si esta posición no es idónea, la Argentina deberá cambiarla, siempre dentro del objetivo de negociar. Si Estados Unidos descarta su propósito en resolver el problema de Nicaragua a través de una guerra de baja intensidad, deberá montar una estrategia de negociación que habrá de fijar entonces sus objetivos de mínima. El éxito obtenido por España al conseguir que Gran Bretaña acepte que la discusión sobre Gibraltar incluya el tema soberanía es interesante como ejemplo de una insistencia secular, aunque el tema esté todavía poco maduro.

Cuando una negociación avanza y concreta acuerdos parciales, *debe aprenderse a consolidar esos acuerdos*. A veces ellos se frustran transitoriamente por la acción de grupos ultras que quieren obtener soluciones óptimas. Durante la negociación de Itaipú y a propósito de la pretensión del sector técnico brasileño de instalar en la represa dos turbinas adicionales, el canciller Azeredo de Silveira me dijo irónicamente: “sempre tem gente que é mais inteligente que a gente”.

En esos casos la respuesta es una sola: “Negociar, negociar, negociar”. El tema del desarme y la reducción de armamentos suministra abundantes casos relevantes. Han habido avances y retrocesos en todos los variados ámbitos en que esas negociaciones tienen lugar. El reciente —grande y poco publicado— éxito de las negociaciones de Estocolmo es un caso de análisis. La constancia de los negociadores ha permitido convenir un régimen de preanuncios de maniobras militares de la OTAN y el Pacto de Varsovia y de verificación de las mismas, que constituye un importante paso hacia la paz. Lo mismo puede ocurrir hoy en la negociación sobre proyectiles de alcance intermedio. La “conversación en el bosque” entre los delegados norteamericano y soviético en Ginebra, arribó en principio a un acuerdo que fue rechazado a renglón se-

guido tanto por Washington como por Moscú. Ese preacuerdo, sin embargo, es mucho menos importante que el que ahora se ha casi concretado.

El entusiasmo que suscitó el encuentro entre Reagan y Gorbachov en Ginebra, 1985, reavivó la vocación negociadora congelada luego de la instalación de los Pershing 2 y los misiles de crucero en Europa. Los soviéticos no asimilaban inicialmente su derrota política. Pero lo hicieron con el nuevo gobierno. Aunque el saldo de la primera cumbre fue favorable a Estados Unidos, los soviéticos continuaron en actitud negociadora. La sorpresa de Rejkiavic pareció un contraste y lo fue desde el punto de vista de la situación interna de Estados Unidos, pero el aparente fracaso no impidió que la negociación continuara.

*En definitiva la continuidad en la negociación es la única posibilidad de resolver cuestiones difíciles. Los conflictos no existen de ordinario por caprichos súbitos de gobernantes. Cuando son realmente serios tienen razones objetivas y tienden a durar. Deben pues negociarse siempre. La larga historia de las negociaciones nucleares no es tiempo perdido. Obviamente es ese también el sentido de los organismos internacionales. Mientras se negocia no se pelea. La ONU en el plano multilateral y las negociaciones bilaterales son fácil blanco de la impaciencia y los extremismos. Pero lo que puede llegar a formularse en términos aceptables para el comienzo de un diálogo y los esfuerzos para mantenerlo a pesar de fatigas y frustraciones, es lo que hace a la eminencia de la tarea de la diplomacia.*

### *ALGUNAS CONCLUSIONES*

A partir de las reflexiones anteriores, pueden deducirse algunas observaciones de carácter general que hacen a la práctica de las negociaciones y que aportan algunos elementos para una teoría acerca de las mismas.

— *Origen de las negociaciones.* — Una negociación entre Estados tiene por necesidad naturaleza política. Como tal, o bien tiene lugar en el campo del conflicto o en el de la cooperación. Con las negociaciones se intenta resolver diferendos o sumar esfuerzos. Si se quiere zanjar un problema de límites, una disputa acerca del

aprovechamiento de recursos naturales, un desacuerdo en materia financiera o un desentendimiento que resulta de la solidaridad de un Estado con grupos que viven en otros, las partes intentarán obtener sus objetivos. Ello supone conseguir que su voluntad prevalezca sobre la de la otra parte. La fijación de los objetivos, la apreciación de la relación de fuerzas, el sentido de la oportunidad, la eficacia con que se haya mejorado previamente la función negociadora serán la clave de lo que se obtenga. La negociación diplomática para la superación de un conflicto supone la consciencia de la necesidad de resolverlo por medios pacíficos. Como se ha indicado más arriba, esto requiere un cálculo de costo-beneficio. Puede ocurrir que valga más dejar latente un conflicto que resolverlo a destiempo o inadecuadamente. Cuando lo que se procura es perfeccionar una cooperación las reglas son las mismas. Un convenio cultural, científico, de cooperación financiera o comercial, de defensa recíproca o de explotación de recursos naturales requiere también los cálculos que deben hacerse cuando el objetivo es superar un diferendo.

-- *Preparación de las negociaciones.*— Nos remitiremos a los capítulos anteriores. Interesa sobre todo una reflexión acerca de un tema de máxima importancia que es la conducción de las negociaciones.

Obviamente que la unidad en esa conducción es deseable desde la fijación de objetivos hasta el desenlace del proceso negociador. Sin embargo tal unidad es de logro difícil. Algunos países tienen tradición sentada en la centralización profesional de la conducción diplomática. En otros la improvisación es la regla. Sin embargo la conducción centralizada es ideal de difícil obtención. Una cancillería no está habitualmente preparada para conducir negociaciones financieras las que pueden tener —como ocurre en el caso de la deuda externa— más implicaciones políticas que tratativas que tienen lugar en el propio campo de la seguridad. Los presidentes de los Bancos Centrales y los ministros de Finanzas pueden verse trabados por movimientos que hacen los diplomáticos. Cuando los gobiernos se dejan arrastrar por la tentación de las negociaciones secretas, los riesgos se acentúan. Si un organismo paralelo como el Asesor Nacional de Seguridad de la Casa Blanca avanza en áreas propias del Departamento de Estado, puede pasar la negociación de Kissinger con China o la de Mac Farlane con Irán. La

deuda polaca o la presencia de los marines norteamericanos en Líbano suscitó procelosos enfrentamientos entre el señor Weinherger y el señor Shultz, con las derivaciones consiguientes.

Cuando el poder se encuentra dividido en su propio centro, como ocurrió durante el último gobierno militar argentino, las cosas se complican más. Tuvieron resonante divulgación las confidencias del titular de la Oficina de la Mediación Papal, Cardenal Antonio Samoré, sobre el contraste entre las constantes discrepancias entre los representantes de la Junta Argentina y la unidad de criterio del gobierno chileno. A su vez, estas distintas actitudes tienen poco que ver con el estilo abierto o cerrado del gobierno en cuestión. La diplomacia italiana se expresa en general de manera muy coherente incluso en situaciones de crisis como la actual, mientras que la diplomacia china suele reflejar los compromisos y zigzagueos propios de la lucha entre facciones.

En todo caso, debe hacerse todo lo posible para unificar las etapas de una negociación, desde la recolección de informes que permitan una adecuada apreciación de situaciones hasta el manejo de la información y de los medios de comunicación. Por supuesto que debe intentarse alcanzar un máximo de consenso entre quienes intervienen en el proceso de decisión. Pero es esta una aspiración de cumplimiento nada fácil.

No hay regla que permita determinar a priori en qué nivel se conducen efectivamente las negociaciones. A veces las maneja personalmente el jefe de gobierno; a veces los ministros y en ocasiones los propios embajadores. Puede ocurrir que el teatro práctico de una negociación bilateral sea uno de los dos países, en cuyo caso la importancia del embajador allí acreditado se acrecentará. En todos los casos, un punto primordial en la preparación de una negociación es la determinación del nivel en que se adoptarán la mayoría de las decisiones.

— *El impacto de los medios de comunicación.* Se han indicado más arriba algunas reglas empíricas que implican la utilización de los medios de comunicación. Ellos pueden ser útiles auxiliares y trampas peligrosas. A través del periodismo se puede transmitir mensajes y preparar ambientes. De Gaulle utilizó de manera excepcional sus conferencias de prensa para preparar movimientos

internacionales. La entrevista que publicó el señor Gorbachov en la revista *Time* fue una preparación muy hábil de su encuentro con el presidente Reagan. El tratamiento de los temas mexicanos en la prensa estadounidense suele ser instrumento de seducción o de coacción cuando se acerca una negociación crítica.

Es fundamental evitar que la prensa se convierta en una trampa que cierre capacidades operativas a la diplomacia. Aquí conviene recordar las reflexiones sobre acción psicológica apuntados más arriba. Este problema es menos importante en los regímenes autoritarios, que, sin embargo, pagan frecuentemente duros precios como resultado de la ausencia de instancias críticas.

En anexo se agregan algunas observaciones prácticas sobre el tratamiento con los medios de prensa hechos desde la perspectiva de una embajada.

— *Una reflexión final.* — La negociación diplomática requiere coraje. Supone adoptar decisiones en campos en los que las emociones son fuertes. El manejo de los intereses del Estado parece materia fría. (“E un grande diplomático. Dicono que non ridi mai”) pero envuelve las tremendas emociones de la Nación y de la Patria. No es campo para pusilámines, aunque tampoco debe serlo para temerarios. Esa necesidad de estar dispuesto a adoptar decisiones difíciles me hace reiterar dos ideas a las que he hecho muchas veces referencia y que he aplicado en mi vida profesional:

— Una: el misterioso consejo del Evangelio: “Si quieres salvar el alma, piérdela”;

— Otra: una observación del sentido común: “Los profesionales de la diplomacia deben recordar que los golpes en los riñones hacen parte del sueldo que cobran y de los honores que reciben”.