LAS NEGOCIACIONES



PRESENTACIÓN: ÁNGEL GURRÍA

COORDINACIÓN: LUCÍA IRENE RUIZ SÁNCHEZ

AUTORES: LUCÍA IRENE RUIZ SÁNCHEZ → ALEJANDRO CHANONA BURGUETE

ANTONIO DUEÑAS PULIDO → JAVIER ZARCO LEDEZMA → HUMBERTO SIMONEEN ARDILA

JORGE CASTAÑARES PRIEGO → SERGIO A. RUIZ OLMEDO → JUAN JOSÉ SALDAÑA



SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

LAS NEGOCIACIONES



LAS NEGOCIACIONES



Presentación:

Ángel Gurria

Coordinación:

Lucia Irene Ruiz Sánchez

Autores:

Lucía Irene Ruiz Sánchez
Alejandro Chanona Burguete
Antonio Dueñas Pulido
Javier Zarco Ledezma
Humberto Simoneen Ardila
Jorge Castañares Priego
Sergio A. Ruiz Olmedo
Juan José Saldaña



SRE
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

SECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES Ángel Gurría

SUBSECRETARIO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Javier Treviño Cantú

DIRECTOR GENERAL DEL ACERVO HISTÓRICO DIPLOMÁTICO Jorge Álvarez Fuentes

DIRECTORA DE HISTORIA DIPLOMÁTICA Y PUBLICACIONES Mercedes de Vega

DIRECTORA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES Cristina Puga Espinosa

SECRETARIO GENERAL Alejandro Chanona Burguete

JEFA DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO Judit Bokser

SECRETARIO ADMINISTRATIVO Gabriel Campuzano Paniagua

COORDINADORA DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA Alma Iglesias González

JEFE DEL DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES Salvador García Romero

Segunda edición, 1995

© 1995 DIRECCIÓN GENERAL DEL ACERVO HISTÓRICO DIPLOMÁTICO DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

© 1995 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Todos los derechos reservados ISBN: 968-810-521-X

Impreso y hecho en México/Printed in México

ÍNDICE DE CONTENIDO

ÁNGEL GURRÍA	9
Fundamentos de las negociaciones internacionales LUCÍA IRENE RUIZ SÁNCHEZ	13
Hacia un nuevo sistema de negociaciones internacionales de México ALEJANDRO CHANONA BURGUETE	73
La negociación diplomática de México ANTONIO DUEÑAS PULIDO	87
Comentarios sobre las negociaciones económicas internacionales JAVIER ZARCO LEDEZMA	101
La experiencia de la negociación comercial internacional en México HUMBERTO SIMONEEN ARDILA	119
Las negociaciones de servicios desde la perspectiva de los países en desa JORGE CASTAÑARES PRIEGO	rrollo 129
Registro de embarcaciones: su negociación internacional y el marco nacional	jurídico
SERGIO A. Ruiz OLMEDO	141
Selección de estudios sobre negociaciones JUAN JOSÉ SALDAÑA	185

PRESENTACIÓN

Las negociaciones diplomáticas, es decir el proceso que conduce a un entendimiento entre dos o más sujetos de derecho internacional para dirimir en forma pacífica desacuerdos, diferencias y conflictos, o para celebrar acuerdos bilaterales y multilaterales y establecer normas internacionales, han constituido un factor determinante a lo largo de toda la historia de nuestra política exterior.

Desde que México surge a la vida independiente, requiere de grandes negociadores para lograr su reconocimiento como Estado en el concierto de naciones. Así, durante todo el siglo XIX las relaciones con el exterior se caracterizan, a grandes rasgos, por una sucesión de negociaciones encaminadas a mantener la soberanía del país ante las constantes intervenciones militares e injerencias diplomáticas extranjeras. Es a partir de la Revolución, y con base en esta experiencia, que se esbozan los lineamientos de un nuevo tipo de diplomacia, consagrada no sólo a la defensa de los intereses nacionales sino también a la búsqueda de la paz mundial y al desarrollo de los principios de no intervención y de la libre autodeterminación de los pueblos.

La vocación internacional de México y esta larga tradición y experiencia negociadora permitieron a nuestra nación, ya en el presente siglo, estrechar y diversificar los vínculos con otros Estados, participar en forma activa en los distintos foros multilaterales y lograr un reconocimiento a su política exterior por parte de la comunidad internacional. Este prestigio se obtuvo, en gran medida, gracias al talento y a la habilidad desplegada por mexicanos que aun en las condiciones más adversas han hecho valer la postura de nuestro país. Tal es el caso, por mencionar sólo alguno, de don Alfonso García Robles, quien en plena Guerra Fría supo lograr un compromiso para que la expresión pacifista del pueblo mexicano pudiera concretarse en el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina. Es importante subrayar, como elemento común a todas las negociaciones hasta hoy emprendidas por México, la constancia y el estricto apego a la solución pacífica de controversias, principio rector de todas las negociaciones internacionales. El alto valor que la nación atribuye a este principio ha quedado demostrado en el hecho de haberlo elevado a rango constitucional.

Recientemente la economía mundial y en general el entorno internacional han sufrido enormes transformaciones. Los procesos gemelos de globalización y de crecientes innovaciones tecnológicas han dado lugar a una intensificación de las relaciones entre los distintos miembros de la comunidad internacional, acelerando los esquemas de integración política y económica, y multiplicando los marcos normativos y foros de negociación y de consulta internacionales. Las grandes transformaciones que estos procesos han generado en el escenario internacional nos obligan a redefinir la inserción de nuestro país en el nuevo sistema mundial y, por ende, a replantearnos el esquema tradicional del quehacer diplomático.

Esta nueva dinámica ha traído aparejada una mayor complejidad en las negociaciones internacionales. Así, por ejemplo, la creciente especialización y la tendencia hacia un enfoque más interdisciplinario en la labor diplomática como consecuencia de la ampliación y diversificación de los temas de la nueva agenda internacional coinciden, en forma paradójica, con una creciente dificultad para deslindar las esferas económica, política, jurídica y social en cualquier negociación. Es por ello que el perfil del actual negociador debe incluir además del talento y el profundo conocimiento de la realidad nacional, una creciente especialización en determinadas áreas.

El estudio de las negociaciones como instrumento esencial de la política exterior constituye una tarea inaplazable para todos aquellos estudiosos y actores de las relaciones con el exterior y, por consiguiente, es imprescindible fortalecer los programas de formación de nuevos cuadros de profesionales de las negociaciones internacionales. La presente publicación es un importante esfuerzo en esta dirección, al tiempo que es original y completa en cuanto que transmite simultáneamente al lector la rigurosa reflexión teórica del académico y la invaluable experiencia práctica del negociador.

Conforme los procesos de transformación del contexto internacional se vayan acelerando, el éxito de la política exterior mexicana dependerá, en forma creciente, de la capacidad y del talento que sus agentes diplomáticos tengan para salvaguardar la soberanía nacional y los principios de política exterior; al mismo tiempo que logren adaptarse a los cambios y aprovechar las oportunidades que ofrece el nuevo entorno. Será a través del diseño de una estrategia de política exterior que tome en cuenta todos estos elementos y parta de una visión clara de los intereses de México, que se permitirá contribuir al desarrollo cabal del país en todos sus ámbitos.

Ángel Gurría Secretario de Relaciones Exteriores El empleo de la fuerza sólo debe situarse después de las negociaciones. Luis XVI

En las negociaciones siempre debe decirse la verdad... Nadie os cree y eso sirve.

THIERS

FUNDAMENTOS DE LAS NEGOCIACIONES I NTERNACIONALES

LUCÍA IRENE RUIZ SÁNCHEZ**

PRELIMINARES

DEFINICIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TÉRMINO

Negociar se deriva del latín *negotiari* cuyo significado se toma como la acción de intercambiar mercaderías o valores para aumentar el caudal. Este verbo tiene su origen en el sustantivo *negotium* formado por la partícula negativa *ne* y *otium* = ocio, descanso, es decir, ausencia de ocio, por lo que podría usarse en referencia a cualquier ocupación, aun cuando se hizo más usual considerarlo como ocupación lucrativa. Posteriormente, con la evolución del lenguaje, el verbo negociar por extensión se empezó a aplicar con el significado de diligenciar para llegar a un acuerdo, sin importar la naturaleza del mismo. De aquí que podemos concluir que negociación es toda acción encaminada a la concertación de un acuerdo aceptable para todas las partes involucradas.

En las relaciones internacionales se ha dado una significación variada al término negociación. La doctrina nos ilustra con diversos enfoques que enunciamos en seguida, para después analizarlos y señalar los elementos comunes a cada conceptualización y así poder establecer una definición única que nos sirva de base para el desarrollo de este estudio.

Para Daniel de la Pedraja,¹ negociación es "acción y efecto de tratar un asunto por vía diplomática".

Para Manuel Diez de Velasco,² las negociaciones diplomáticas "consisten en el entendimiento directo de las partes en una diferencia, para llegar a un acuerdo entre las mismas".

^{*} Miembro del Centro de Relaciones Internacionales. FCPyS, UNAM. Especialista en Derecho Diplomático.

¹ Terminología usual en las relaciones internacionales, Parte VI, Conferencias internacionales, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1980, p. 42.

² Instituciones de derecho internacional, TECNOS, Madrid, 1985,1.1, p. 622.

Loaeza³ amplía el panorama considerando a las negociaciones internacionales en general, como "...relaciones entre los Estados que producen o derogan una norma jurídica" y a las negociaciones para llegar a un tratado como"... procedimiento que llevan a cabo las partes para celebrar un acuerdo".

En la *Enciclopedia* de E.J. Osmañczyk,⁴ se alude a las negociaciones diplomáticas como un término internacional jurídico que significa el modo de regular los conflictos, de contratar acuerdos bilaterales y multilaterales y establecer reglas internacionales. Agrega que el objeto principal de las negociaciones diplomáticas es la solución pacífica de los conflictos. Nos señala que esta práctica fue institucionalizada en el siglo XX en forma de compromiso de los Estados para resolver los conflictos únicamente por la vía de negociaciones. Especifica que este compromiso se encuentra precisado en varios tratados internacionales siendo los principales el Pacto Brian-Kellog y la Carta de las Naciones Unidas.⁵

El autor argentino L.A. Podestá Costa,⁶ al hablar de negociación, dentro del capítulo de "Obligaciones Internacionales", la refiere solamente a la concertación de tratados.

Jesús Rodríguez y Rodríguez⁷ considera a las negociaciones internacionales como "actos o manifestaciones de voluntad de los sujetos del Derecho internacional, destinados a producir o impedir que se produzcan determinados efectos jurídicos en sus relaciones recíprocas". Estos actos "emanan de la voluntad estatal o de un órgano internacional y revisten diversos tipos o formas". Entre esos tipos se refiere tanto a las negociaciones estatales plurilaterales como a los actos o manifestaciones de voluntad de dos o más Estados, cuyo objeto es crear, modificar o extinguir una relación jurídica determinada. Estos actos implican una acción coordinada de los Estados y persiguen un objetivo común.

Este tipo de negociaciones está representado primordialmente por los tratados o acuerdos internacionales que son los instrumentos jurídicos por excelencia en los que se manifiesta la vida de relación internacional.

Osmañczyk, Edmund Jan, *Enciclopedia mundial de relaciones internacionales y Naciones Unidas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p. 2827.

³ Loaeza Tovar, Enrique, *Terminología usual en las relaciones internacionales*, Parte III, Tratados, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1976, p. 70.

En el Tratado Brian-Kellog elaborado a iniciativa de Francia, apoyado por Estados Unidos, se establece por primera vez, a nivel multilateral, la condenación y prohibición de la guerra como método de solución de diferencias y el compromiso de emplear sólo los medios pacíficos para esta solución. Posteriormente, la obligación de buscar medios pacíficos para terminar con los conflictos o desacuerdos quedó plasmada en la Carta de la ONU, Artículos 1 y 2.

⁶ Derecho internacional público. Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1955, p. 371.

⁷ Diccionario jurídico mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, S.A., México, 1988, t. II, p. 2181.

Seara Vázquez⁸ por su parte, hace referencia a las negociaciones diplomáticas diferenciándolas de la negociación de tratados, y las considera como los contactos directos llevados a cabo por agentes diplomáticos, ministros y aun por jefes de Estado, para resolver un conflicto entre dos Estados,"... antes de recurrir a otros medios de solución pacífica...".

Sepúlveda⁹ al referirse a los métodos pacíficos de arreglo, considera a la negociación como un medio político no judicial de terminar con las disputas internacionales.

Ampliando más el concepto en *Terminología usual en las relaciones internacionales*¹⁰ define a la negociación como "... el arreglo directo de los conflictos o diferencias que surgen entre los Estados por las vías diplomáticas comunes...", y la considera "...la forma mejor utilizada, y probablemente la más idónea, para terminar las controversias". Añade que "es el método más clásico, más antiguo, más simple y el más utilizado", ya que, "la mayor parte de las diferencias entre los Estados es resuelta a través de la negociación diplomática".

Sierra,¹¹ dentro del capítulo Diferencias entre Estados, señala que "...su arreglo, se refiere a las negociaciones diplomáticas como las acciones llevadas a cabo por los medios diplomáticos para arreglar las diferencias que surgen entre los Estados". Más adelante dedica un capítulo especial a las negociaciones internacionales y las considera como aquellas acciones que "... tienden, por lo general a buscar un acuerdo para la resolución de los asuntos que interesan a los Estados..." y aquellas que"... adquieren forma en Congresos y Conferencias Internacionales..."

Para Alfred Verdross¹³ la denominación a usar para las actuaciones a que nos estamos refiriendo es "Negocios jurídicos multilaterales", y los circunscribe a la concertación de tratados.

Al estudiar las anteriores concepciones de los términos, podemos encontrar una confusión entre negociaciones diplomáticas, negociaciones internacionales y negociaciones para concertar un tratado. Esta discrepancia terminológica en realidad es irrelevante pues en última instancia todas son negociaciones internacionales porque se llevan a cabo entre sujetos del Derecho internacional.

Por otra parte, si analizamos el contenido de las definiciones apuntadas, podemos encontrar en todas ellas la presencia de los siguientes elementos:

I) Que toda negociación es un proceso.

⁸ Seara Vázquez, Modesto, *Derecho internacional público*, Porrúa, S.A., México, 1984, p. 245.

Sepúlveda, César, Curso de derecho internacional público, Porrúa, S.A., México, 1960, p. 273.
 Terminología usual en las relaciones internacionales, Parte II, Derecho internacional público, Secretaría de Relaciones Exteriores, México. 1976, pp. 46 y 47.

¹¹ Sierra, Manuel J., Tratado de derecho internacional público, México, 1959, p. 389.

¹² Ibidem, pp. 389 y 390.

¹³ Derecho internacional público, Aguilar, Madrid, 1978, p. 143.

- II) Que en ese proceso participan dos o más sujetos del Derecho internacional, fundamentalmente los Estados.
- III) Que en toda negociación, esas Partes se relacionan entre sí por la vía pacífica.
- IV) Que por medio de esa negociación se busca llegar a un acuerdo sobre un determinado asunto o arreglar diferencias existentes entre las Partes.

Así, podríamos elaborar una definición general señalando que la negociación internacional es un proceso en que se relacionan, por la vía pacífica, dos o más sujetos del Derecho internacional para establecer o modificar una situación y llegar a un acuerdo que, en la mayoría de los casos, debe ser aceptable para todos. ¹⁴ Más adelante nos referiremos con todo detalle a las diversas facetas que presenta el proceso de la negociación internacional y los individuos que las llevan a cabo.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y EVOLUCIÓN

Los orígenes de la acción de negociar los podemos encontrar en el nacimiento mismo de los grupos humanos. Cuando los integrantes de una agrupación sintieron la necesidad de acercarse a otra en forma pacífica, por ejemplo, para pactar una tregua en la lucha, delimitar territorios, colaborar en la cacería de animales grandes o intercambiar bienes, etcétera, y fueron aceptados y atendidas sus demandas sin atacarlos, se estaba entablando una negociación en su forma más precaria.

Desde el primer momento acaso a nuestros antepasados de Cromagnon o Neanderthal, debe habérseles evidenciado que tales negociaciones se complicarían seriamente si el emisario de uno de ellos fuese muerto o devorado por los del otro grupo antes de que pudiera entregar su mensaje. Así, incluso en los tiempos más remotos debió establecerse la costumbre de conceder a esos negociadores ciertos privilegios e inmunidades que se negaban a los guerreros. 15

La historia nos muestra varios ejemplos del desarrollo de las relaciones entre los grupos que fueron evolucionando, desde adquirir la calidad de tribus sedentarias, hasta lograr organizarse en los incipientes Estados. En todo este recorrido histórico encontramos frecuentes contactos pacíficos para llegar a acuerdos sobre asuntos de interés común y vemos cómo la figura del negociador va tomando cada vez forma más definida. Los primeros enviados fueron los Heraldos de las ciudades, quienes ostentaban una calidad semirreligiosa y se les consideraba protegidos por los dioses.

¹⁴ En algunos documentos y en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969 en vigor para México desde el 20 de enero de 1980, se utiliza la expresión Estado negociador definiéndolo como"... el que ha participado en la elaboración y adopción del texto de un tratado" Nuestra concepción es mucho más amplia y al Estado negociador lo hemos llamado Parte, dejando el término negociador para denominar a la persona que efectúa las gestiones.

¹⁵ Nicolson, Harold, *La diplomacia*, FCE, México, 1975, p. 22

Con los años se perdió esa situación ficticia y desde el siglo vi, en los Estados-ciudades griegas las negociaciones eran hechas por los abogados forenses más hábiles y por los oradores más elocuentes de la comunidad. La tarea de esos enviados consistía en abogar por la causa de su ciudad ante las asambleas populares de las confederaciones, o ante las ciudades extranjeras. ¹⁶

Entre la comunidad griega, la práctica de la negociación tuvo un lugar preponderante, llegándose a celebrar conferencias de tipo diplomático para dirimir asuntos políticos o establecer normas comerciales.

Al llegar en nuestra revisión retrospectiva a las relaciones de Roma con otros pueblos encontramos que, a pesar de la tradición heredada de los griegos, las aspiraciones imperialistas no permitieron que se desarrollara una práctica de contactos pacíficos y no fue sino hasta la decadencia del Imperio cuando se sintió la necesidad de fomentar la amistad con otros pueblos; sin embargo, no aparecen antecedentes claros hasta los tiempos de los emperadores bizantinos en que se procuró formar negociadores especialmente hábiles que borraran las antiguas imágenes y le dieran fuerza a Bizancio. Los métodos empleados fueron llevar a cabo negociaciones encaminadas a fomentar la rivalidad de los bárbaros, para debilitarlos; hacer regalos y conceder subsidios para "comprar" la amistad de sus vecinos, y convertir a los paganos a la fe cristiana para tenerlos como aliados. Así logró Justiniano extender su influencia y buenas relaciones con los otros pueblos; posteriormente, Constantino fomentó la aplicación de los métodos y se preocupó porque sus enviados tuvieran una mejor capacidad negociadora que asegurara la posición bizantina en el concierto mundial de la época.

En la Edad Media los negociadores que destacan son los enviados de la iglesia católica a las diversas ciudades y a las cortes. Pronto las ciudades italianas sienten la necesidad de defender sus intereses que se ven amenazados por la rivalidad existente en la península itálica; el poder era disputado por las cinco entidades más desarrolladas de la región: "Venecia, Milán, Florencia, Nápoles y el papado de Roma, mas como ninguna de ellas era lo suficientemente fuerte para avasallar a las restantes..." ¹⁷ la costumbre de enviar encargados de negociar no siempre con los métodos más honestos puesto que los atentados y las intrigas se sucedían se hizo práctica general y permanente, extendiéndose poco a poco por toda Europa. Asimismo, se desarrollaron dos corrientes en la forma de negociar,

... la primera fue la teoría de la casta militar y política que sobrevivió al sistema feudal. La segunda fue un concepto más burgués que surgió de los contactos comerciales. La primera tendía hacia la política del poder y se preocupaba mucho de ideas tales como el prestigio nacional, la condición social, la precedencia y el atractivo personal.

¹⁶ Ibidem, p. 25.

¹⁷ Cahier, Philippe, *Derecho diplomático contemporáneo*, RIALP, S.A., Madrid, 1965, p. 24.

La última se inclinaba hacia la política utilitaria y se preocupaba sobre todo por el apaciguamiento, la conciliación, la transacción y el crédito.¹⁸

Ambas corrientes a menudo se superponían y entrelazaban, sufriendo cambios evolutivos lentos pero constantes propiciados por el propio desarrollo de las relaciones entre los integrantes de la sociedad internacional existente. El Congreso de Wesfalia de 1648, es un ejemplo de ese desarrollo ya que en esa reunión las negociaciones culminaron con la elaboración de tratados que dieron como resultado el logro de un cierto equilibrio europeo. Esta reunión puede considerarse como un primer ejemplo de negociaciones diplomáticas multilaterales. Es también en esta época en que las negociaciones dejan de ser labor exclusiva de los eclesiásticos y los enviados, quienes empiezan a ser laicos, ostentan la representación personal de los señores reinantes. Al considerarse bajo la autoridad absoluta del soberano toda la conducción del país, la diplomacia y la política estaban estrechamente ligadas como actos personales de aquél: "...la negociación se convirtió en un problema íntimo de personalidades..." 19. Los enviados debían defender la posición de su soberano y al mismo tiempo hacer que se reconociera su propia dignidad como representantes de ese monarca por encima de los enviados de los demás, a quienes consideraban inferiores. En este empeño por dar más valor a la persona que a la misión, los diplomáticos para asegurar el éxito en sus negociaciones buscaban por cualquier medio la confianza, amistad y prerrogativas de aquellos cortesanos que les aseguraran la cercanía al monarca. Así nació la llamada "diplomacia de budoir" que se desarrolló en los siglos XVII y XVIII y que no obstante emplear intrigas y métodos deshonestos, en ocasiones dio mejores resultados con sus prácticas oficiosas que las negociaciones políticas revestidas de todo el formalismo obligado.

Al establecerse la monarquía constitucional, este tipo de negociación tan personal empezó a perder efectividad. "Sin embargo, a través de todo el siglo XIX y en realidad hasta 1918 persistió la teoría de que la diplomacia estaba identificada en cierto modo con la persona del monarca reinante." Era frecuente que los mandatarios asumieran, además de la responsabilidad de conducir la política exterior de sus países, el papel de negociadores y se reunieran para concertar acuerdos que determinaron la vida internacional en esos años. Son numerosos los nombres de monarcas cuya actuación personal fue determinante para el acontecer mundial.

Sin embargo, aunque la influencia monárquica persistió durante largo tiempo, en la práctica y en la teoría de la diplomacia, el centro real de la máquina se desplazó, de 1815 (Congreso de Viena) en adelante, de la corte, al gabinete.²¹

Las otras instancias del gobierno fueron tomando fuerza y su papel se tornó preponderante en la conducción y enfoque de las negociaciones. Los mandatarios desde entonces deben, antes de hacer un compromiso

¹⁸ Nicolson, Harold, op. cit, pp. 50 y 51.

¹⁹ Ibidem, p. 59.

²⁰ Ibidem, p. 62.

²¹ Ibidem, p. 65.

internacional, tomar en consideración la posición de sus colaboradores, es decir, que el negociador debe representar a quienes ejercen la autoridad real y no a la teórica. Un ejemplo muy claro lo encontramos en la posición que ostentó el presidente norteamericano Wilson en la Conferencia de Paz de París, misma que al no ser completamente representativa del sentir de su gobierno, no fue apoyada por el electorado de su país.

Durante el siglo XIX, en las formas de negociación se suscitaron varios cambios derivados de las nuevas facetas que presentaron los sistemas políticos bajo la influencia democratizadora, pero hubo además otros facto-res que coadyuvaron a los nuevos enfoques en las relaciones convencionales entre los Estados. "Esos factores fueron: primero, un creciente sentido de la comunidad de las naciones; segundo, una creciente apreciación de la importancia de la opinión pública, y tercero, el rápido progreso de las comunicaciones."²²

El mundo construido por el Congreso de Viena, fue destruido por la Primera Guerra Mundial y las relaciones internacionales sufrieron cambios fundamentales al modificarse todo el orden prevaleciente casi por un siglo. Las tácticas y métodos de la negociación que tenían su fundamento en las relaciones familiares entre los monarcas o en las alianzas defensoras, tuvieron que sustituirse por otras aplicadas por los enviados de los gobiernos democratizados. La concertación que hasta entonces solía ser secreta y basada en las concepciones del soberano y sus muy cercanos colaboradores, bajo la influencia de las ideas definidas por el presidente norteamericano Wilson, quien pensaba que los gobernados debían tener participación y conocer las decisiones de sus mandatarios, se sustituye por prácticas difundidas y es influenciada por los Parlamentos. Con estos cambios los gobiernos se sintieron presionados y las negociaciones se hicieron más claras, activas y frecuentes y se desarrolló toda una corriente para enterar a los habitantes de las naciones de las líneas a seguir en la conducción de las relaciones con el exterior. Bajo la influencia del nuevo orden y las nuevas circunstancias, después de la guerra de 1914-1918, las formas de negociación se modificaron sustancialmente: la diplomacia bilateral se vio eclipsada por la concertación multilateral; las negociaciones en mesas redondas y conferencias internacionales, adquirieron gran fuerza y se propagó la idea de la creación de organizaciones internacionales como entidades de apoyo a la resolución de diferencias y al planteamiento de demandas. Se inició asimismo una corriente en defensa del análisis colectivo de los asuntos y la cooperación internacional para resolverlos, favoreciendo la confianza entre los participantes.

Las negociaciones en adelante, revisten diferentes formas de realización. Pueden darse dentro de las organizaciones internacionales que proliferan en la segunda mitad del presente siglo o en conferencias internacionales y reuniones a alto nivel organizadas especialmente

²² Ibidem, p. 67.

para la discusión de temas. Al negociar en las organizaciones internacionales se desarrollan técnicas y estrategias muy diferentes a las empleadas por la diplomacia tradicional; por una parte porque se favorece la creación de acuerdos entre varios países para asumir posiciones comunes frente a tópicos discutidos y adquirir fuerza en sus demandas, y por otra, por el advenimiento de un nuevo tipo de negociadores: los técnicos especializados quienes sustituyen en parte a los diplomáticos, los que no pueden dominar el conocimiento de todas las materias motivo de las reuniones que en las diferentes organizaciones se llevan a cabo.

Por lo que respecta a las conferencias internacionales y reuniones a alto nivel, podemos decir que para su realización se combinan la labor del diplomático tradicional en lo que respecta a la preparación, lo que implica todo un proceso de arduo trabajo, y la actuación de tipo político de quienes participan en la fase final de toma de decisiones.²³

La negociación efectuada por las altas autoridades de los Estados, según hemos apuntado, no es costumbre de reciente creación y aun cuando por bastante tiempo fue considerada como conducta que podría ser perjudicial a las buenas relaciones internacionales, porque los mandatarios en esas negociaciones hacían prevalecer sus intereses y aplicaban sus criterios particulares sin tomar en consideración factores nacionales o las posiciones de otras instancias importantes de sus países, con el nuevo orden nacido después de las conflagraciones mundiales, hace ya varias décadas y hasta el presente, se ha hecho práctica corriente efectuar esas negociaciones y encontramos numerosos ejemplos de reuniones "en la Cumbre" que han servido para solucionar grandes problemas y esclarecer situaciones sobre tópicos en los cuales los esfuerzos a otros niveles habían sido infructuosos.

CLASIFICACIÓN

Para clasificar a las negociaciones se pueden tomar en cuenta diversos elementos; como cada uno de ellos es de naturaleza distinta, no son excluyentes, o sea que se dan varios a un tiempo. Por ejemplo, una negociación puede ser bilateral, a alto nivel y sobre asuntos económicos.

POR NÚMERO DE PARTICIPANTES

Si se considera el número de Partes que concurren en la negociación, ésta puede ser:

I) Bilateral. Llevada a cabo por dos sujetos de Derecho internacional. Por ejemplo arreglos con el gobierno de un país para establecer la sede de una Organización Internacional en su territorio.

 $^{^{23}}$ Cfr. Cahier, Philippe, op. cit, pp. 32-45.

II) Multilateral. Llevada a cabo por tres o más sujetos de Derecho internacional. Por ejemplo las deliberaciones de los miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

POR QUIENES LA LLEVAN A CABO

Atendiendo a la calidad de las personas que participan en la negociación, ésta puede ser:

- De alto nivel si la efectúan jefes de Estado, jefes de Gobierno, ministros o secretarios de Estado.
- II) De nivel medio si sus participantes son plenipotenciarios, o sea, enviados con o sin atribuciones diplomáticas a quienes se les otorgan plenos poderes para negociar por parte de la autoridad máxima del sujeto que representan. En el caso de México, entre éstos encontramos tanto a funcionarios de la Cancillería como a funcionarios públicos que laboran en otras dependencias del Ejecutivo.
- III) De nivel ordinario o regular si a las negociaciones no asiste ningún enviado especial sino que son llevadas a cabo por los agentes diplomáticos permanentes acreditados ante el país donde tienen lugar, o en el caso de que se trate de negociaciones de un órgano de una Organización Internacional, asistan los delegados permanentes acreditados ante la propia organización.

POR EL ASUNTO DE REFERENCIA

Si nos atenemos al asunto a que se refieren las negociaciones, se les puede identificar como:

- I) Jurídicas. Si se están tratando tópicos sobre Derecho. Por ejemplo, las Conferencias sobre el Derecho del Mar que culminaron con la firma de la convención de Montego Bay, de 1982; o la resolución de una controversia territorial como el problema del Canal de Beagle.
- II) Económicas. Cuando se están tratando asuntos monetarios o financieros. Por ejemplo, las tan repetidas negociaciones sobre deuda externa o bien las transacciones sobre importaciones y exportaciones de productos.
- III) Políticas. Que son las más numerosas y dentro de las que podemos encontrar reuniones conciliadoras, de estudio de problemas específicos, de utilización de espacios en forma colectiva, de cooperación científico técnica, etcétera. Ejemplos recientes son los arreglos sobre desarme entre los Estados Unidos

de América y la Unión Soviética o los esfuerzos del Grupo de los No Alineados.

POR SU DESARROLLO

Por lo que se refiere a la forma de desarrollo de las propias negociaciones, pueden ser:

- Directas entre países. Por ejemplo, un acuerdo de supresión de visas o de utilización de las aguas de un río.
- II) Indirectas, en organizaciones internacionales, conferencias o reuniones internacionales a nivel multilateral, especialmente organizadas para dirimir un tópico específico. Por ejemplo, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, las conferencias periódicas para el Desarrollo Industrial ONUDI,²⁴ O las Asambleas Mundiales de Desarme.

POR LOS MEDIOS USADOS

En relación con los medios empleados y los contactos que se utilizan para llevarlas a cabo, las negociaciones pueden ser:

- Oficiosas. Cuando se entablan relaciones previas para conocer posiciones antes de empezar las pláticas formales, o cuando durante una negociación multilateral se hacen sondeos entre los negociadores para conocer posiciones o solicitar y/o asegurar apoyos o votos favorables a determinada cuestión. Por ejemplo, los contactos que se hacen en los pasillos, al tomar café, o en los recesos de las sesiones de una conferencia.
- II) Oficiales. Cuando abiertamente se inician los contactos entre los participantes o se entabla comunicación con autoridades para tratar algún tópico de interés común. Por ejemplo, las gestiones de un representante de un Estado ante una Organización Internacional llevadas a cabo con el representante de otro Estado, para establecer relaciones diplomáticas entre ambos; una negociación entre ministros para firmar un acuerdo de cooperación entre dos países.

ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE SE DÉ UNA NEGOCIACIÓN

Antes de iniciar cualquier negociación es conveniente ponderar la situación para saber qué posibilidades hay; si la negociación será fácil o no y qué tanta factibilidad existe para el logro de los objetivos deseados. Para esto

²⁴ UNIDO en sus siglas en inglés.

hay que hacer un estudio detallado de la situación y planear la mejor forma en que se deban realizar los contactos con las otras Partes interesadas.

Como introducción al tema analizaremos los factores que deben tomarse en consideración para evaluar si la negociación es viable y puede ser llevada a cabo; el sentido que se le debe imprimir y las expectativas que pueden tenerse de la misma. Estos factores son generales y particulares.

FACTORES GENÉRALES

Son factores generales aquellos que de una manera indirecta influyen en el desarrollo, éxito o fracaso de la negociación.

Entre estos factores podemos señalar:

- I) La situación en que se encuentran las Partes con respecto a las otras. Se tienen que considerar la cercanía geográfica, el desarrollo económico, la pertenencia a organizaciones o a bloques, la ideología, etcétera. Por ejemplo, en un plano bilateral, México no dará igual connotación al arreglo de un tópico determinado cuando trata con un país africano que cuando lo hace con Estados Unidos de América.
- II) Las posibilidades, según el momento político mundial, en relación con la materia de negociación. Por ejemplo, las negociaciones en materia de ecología tienen en la actualidad mucha más posibilidad de éxito que hace diez años.
- III) El "clima" existente en el ámbito internacional, o sea las circunstancias específicas en favor o en contra del tópico negociado y en relación con los participantes. Este factor es similar al anterior, pero su naturaleza es más limitada. Por ejemplo, el "clima" que existía para las reuniones de Esquipulas sobre Centroamérica, fue mucho más favorable que para las reuniones del Grupo Contadora.
- IV) La mayor o menor necesidad o urgencia que se tenga, a nivel mundial, de obtener resultados inmediatos de una negociación. Por ejemplo, de la década de los noventa un tema de urgencia puede ser el combate al narcotráfico.
- V) El origen de la iniciativa de la negociación. No tiene igual aceptación si nace de una Organización Internacional que si la idea es de un Estado o un grupo de ellos. Eventualmente, una organización puede tener un mayor poder de convocatoria que un Estado, pero depende del asunto y las circunstancias. Por ejemplo, es costumbre que los miembros de la Organización de las Naciones Unidas hagan propuestas en la Asamblea General para que la Organización se ocupe de convocar a la negociación de determinados temas como sucede con la codificación del Derecho internacional.

Son condicionantes específicos en relación con la materia negociada, con la persona del negociador o a la realidad de cada una de las Partes, que

influyen en cierto grado para que la negociación se facilite o se dificulte. Entre estos factores podemos señalar:

- I) La estrechez de las relaciones entre las Partes. Por ejemplo, son mucho más fáciles las negociaciones entre los integrantes de una región como Latinoamérica entre sí, que entre éstos y otros países.
- II) La reputación con que cada una de las Partes cuente en el ámbito mundial. Influye el poderío económico y político, el grado de control que se tenga de una situación, la solvencia moral, los precedentes establecidos, etcétera. Por ejemplo, México es reconocido como respetuoso de la soberanía de los otros países y nadie va a dudar de que mantendrá esa posición en cualquier negociación que lleve a cabo.
- III) La necesidad que una Parte tenga de negociar determinado asunto. Por ejemplo, en las negociaciones de paz, el que está perdiendo batallas, tiene mayor urgencia de que se establezcan acuerdos para que cese el fuego y se termine el conflicto armado que aquellos que ostentan la posición triunfadora.
- IV) La voluntad que cada una de las Partes tenga de llegar a un arreglo. Se dan ocasiones en que una Parte acepta ir a la mesa de negociaciones sólo para dar tiempo a que se dé en el ámbito mundial una posición más favorable para ella y entonces no pone empeño en lograr resultados sino por el contrario obstaculiza los acuerdos. Puede suceder también que alguna Parte haya llegado al lugar y al momento de la negociación forzada por presiones políticas, económicas o militares y en esos casos, no se esforzará porque se realice una negociación que no tiene deseo de llevar a cabo. Por ejemplo, en las pláticas de paz con China, después de las Guerras del Opio, para que representaciones extranjeras en su aceptara territorio. negociadores de ese país no se mostraban deseosos de hacer concesiones y el empeño de la contraparte encontró muchos obstáculos. Igualmente en las primeras negociaciones para terminar con la guerra de Vietnam, algunos cronistas de la época acusaban a los negociadores de no poner voluntad para el arreglo y las pláticas fueron suspendidas en varias ocasiones, por lo que no se logró el objetivo. Situación similar se está dando en la actualidad, en las pláticas de paz para la región de Oriente Medio.
- V) La destreza de los negociadores de cada una de las Partes, para llegar a una situación que a un costo mínimo deje satisfecha(s) a la(s) otra(s) Parte(s). La orientación de la negociación cambia de acuerdo con las condiciones que se vayan presentando porque el(los) negociador(es) debe(n) ir buscando diferentes estrategias qué aplicar para contrarrestar las que a la vez su(s) contrario(s) va(n) utilizando. Por ejemplo, en nuestras negociaciones con el vecino del norte, las estrategias de negociación han ido cambiando a fin de lograr una mejor relación entre ambos países.

Después de haber señalado los factores que influyen en una negociación y que deben considerarse de una forma global, antes de iniciar cualquier contacto, apuntaremos otras circunstancias más específicas que hay que atender con cuidado para lograr el objetivo que induce a una Parte a participar en una negociación internacional. Esas circunstancias son las siguientes:

Ambiente propicio para el intercambio de ideas

Implica una situación de amistad, cooperación y compromiso común existente entre las Partes, y es un elemento de suma importancia para que se dé una negociación. Dentro de la multitud de situaciones que se suceden en la convivencia mundial podemos encontrar, en un momento dado, la conjunción de circunstancias que favorezcan el entendimiento y faciliten la negociación de ciertos tópicos. Estas circunstancias se centran, generalmente, en la compatibilidad de los objetivos de dos o más sujetos; en los intereses que prevalezcan en el momento para cada uno; en el grado de compromiso que exista entre ellos y en la mayor o menor voluntad para llegar a un entendimiento.

En donde hay un acuerdo considerable acerca de los principios sobre una cuestión, la negociación puede reducirse únicamente a trabajar sobre los detalles o deducir las consecuencias de los principios. Cuando los gobiernos se responsabilizan en relación con sus intereses mutuos, cuentan con una base firme para enfrentar sus compromisos e intercambiar concesiones. En las negociaciones dentro de un Mercado Común, por ejemplo, las delegaciones están totalmente de acuerdo en los objetivos de la organización y tienen un conocimiento profundo de las necesidades económicas y de los intereses de cada uno. Están en posibilidad de negociar, en amplio grado, en relación con cuestiones esencialmente técnicas, sin tener que preocuparse por la conciliación de grandes principios. Un deseo común de llegar a un acuerdo, podría inclusive inducir a los agentes negociadores a hacer concesiones. Cuando los objetivos son profundamente incompatibles y ambas Partes mantienen un fuerte compromiso con sus posiciones respectivas, el problema...

Modificación de las relaciones entre las Partes

adquiere una mayor complejidad.²⁵

Cuando estas relaciones no son tan cordiales como en los casos señalados, o cuando sus objetivos distan de ser los mismos, la Parte que desea llevar a cabo la negociación de un asunto que le incumbe o conviene a sus intereses, se plantea la duda si la otra Parte tiene también el deseo

²⁵ Holsti, K.J., *International Politics*, Prentice Hall Inc., New Jersey, 1967, pp. 230 y 231.

de entablar una negociación o si sería reacia o indiferente para llevarla a cabo. En estos casos, la Parte interesada deberá buscar su propósito con acciones que obligan a cumplir

... dos etapas dirigidas hacia el logro del acuerdo: primero, una Parte debe inducir a la otra para que "quiera" un acuerdo de algún tipo; debe de alguna manera, lograr que la otra reconozca que cualquier acuerdo o convenio es preferible al statu quo de posiciones incompatibles o de desacuerdo, o convencerla de que las consecuencias de no llegar a un acuerdo son más desfavorables para ella que las consecuencias de un acuerdo. En segundo lugar, una vez que se ha alcanzado la etapa de estar de acuerdo en un acuerdo, las dos Partes tienen todavía que empezar a negociar sobre los términos del acuerdo final. De ambos pasos, probablemente el más difícil de lograr es el primero, cuando los compromisos hacia objetivos incompatibles son muy fuertes.²⁶

Puede suceder que una de las Partes considere que puede lograr un cambio en el statu quo o sacar mayores ventajas si utiliza otras vías diferentes a la de la negociación; o que por ésta no sería factible el hacer compatibles las posiciones de desacuerdo. En esos casos, la Parte no interesada en negociar, puede emplear una serie de artimañas para no llegar a un acuerdo. En la historia de la política mundial hay numerosos ejemplos de negociaciones que se han alargado hasta por años porque una de las Partes, al no tener la voluntad de llegar al acuerdo buscado por la otra, emplea prácticas dilatorias y aun cuando pretende que está negociando con seriedad, su actitud se centra en obstaculizar la negociación con el uso de tácticas y estrategias que no permitan que se llegue al objetivo planeado por los demás.

Por el contrario, "si ambas Partes han efectuado su decisión prioritaria de que el acuerdo es más deseable que el no-acuerdo o que el mantenimiento del statu quo, sólo les resta negociar acerca de los detalles específicos del arreglo".²⁷

Puede suceder también que las condiciones impongan una necesidad ineludible de negociar, pero la situación imperante entre las Partes se encuentre en un clima tal de tensión o de enemistad que no sea posible iniciar un proceso de negociación puesto que de antemano estaría condenado a un rotundo fracaso y lejos de lograr sus propósitos hasta podría provocar un endurecimiento en las líneas de contacto entre esas Partes y, en casos muy extremos, una ruptura de relaciones diplomáticas o hasta un conflicto armado.

En este supuesto, antes de iniciar el proceso de negociación hay que buscar *una modificación en las relaciones entre las Partes* que las lleve a dirimir sus diferencias para suavizar posiciones y tolerar tratos entre ellos, en un ambiente seguro y tranquilo, sin sospechas ni miedo a represalias. Para lograr esto se utiliza generalmente la intervención de terceros.

-

²⁶ *Ibidem*, p. 231.

²⁷ *Ibidem*, p. 232.

La comunidad internacional, principalmente en el presente siglo, ha desarrollado algunas instituciones que coadyuven al ajuste pacífico de muchas disputas entre sus integrantes. Estas instituciones establecidas por el Derecho internacional se denominan, de una manera general, "medidas pacíficas de solución de controversias"; sus métodos se buscan en el orden jurídico imperante en la sociedad contemporánea, y su característica fundamental es la voluntariedad de todas las Partes.

Al ser los conflictos internacionales de naturaleza muy variada y de múltiples soluciones, los procedimientos para su terminación son también de diversa índole. Los autores señalan la existencia de dos clases de medios de arreglo: los medios políticos y los medios jurídicos. Esta división se basa en la naturaleza imperante de la solución aplicada pues en la sociedad internacional no podemos hacer divisiones tajantes porque todos los ámbitos se relacionan, es decir, que el empleo de un medio político no sólo se aplica a asuntos políticos sin que participe el Derecho y lo mismo sucede en el caso contrario de aplicación de medios jurídicos.

Entre los medios políticos de participación de terceros en la solución de una situación de tensión o de una disputa, encontramos:

- I) Los buenos oficios.
- II) La mediación.
- III) Las comisiones de investigación.
- IV) La conciliación.²⁸

Los buenos oficios son la participación amistosa de uno o más sujetos a fin de que otros que se encuentran en conflicto o están involucrados en un asunto de difícil solución puedan hallar los medios aplicables en un entendimiento o a la solución de sus diferencias. Los buenos oficios pueden ser ofrecidos o solicitados y si son rechazados al ofrecerlos, esto no constituye un acto inamistoso para el país que los ofreció. Asimismo, si un país no desea ejercitar esos buenos oficios que le solicitan, puede negarse sin que esa negativa constituya una ofensa para el país que la solicitó.

Puede suceder que el recurrir a los buenos oficios para dirimir controversias se encuentre establecido en un tratado o acuerdo entre las Partes, en este caso, sí es obligatorio aceptarlos antes de emplear ningún otro medio de solución de las divergencias.

Los buenos oficios consisten generalmente en consejos y sugerencias del sujeto que los interpone; el"... tercero ha de apaciguar un tanto la exaltación de las Partes y establecer una atmósfera conveniente para buscar un arreglo".²⁹ La Parte que está interponiendo sus buenos oficios no puede intervenir directamente en las negociaciones o en los acuerdos que de su participación resultaran; sus funciones se limitan a propiciar la

²⁸ Cfr. Murty, B.S., "Solución de las controversias" en Sorensen, Max (comp.), *Manual de derecho internacional público*, FCE, México, 1960, pp. 632-635.

²⁹ Sepúlveda, César, op. cit., p. 274.

comunicación entre las Partes en conflicto, mismas que deben lograr la solución de sus diferencias para poder estar en condiciones de negociar sobre el asunto de referencia.

La mediación consiste en una intervención semejante a la anterior pero más acentuada porque el mediador participa directamente en la solución del problema entre las Partes en conflicto; de hecho, hace propuestas o presenta fórmulas de solución para que las Partes lleguen a un acuerdo. Cuando esto se da la intervención del mediador llega a su fin, pero también debe retirarse si los involucrados en el caso no atienden sus propuestas y se llega a una ruptura.

En la práctica, no siempre es fácil establecer una diferencia entre estas figuras; los buenos oficios algunas veces pueden transformarse en mediación, cuando el sujeto tome parte en las discusiones. Al igual que los buenos oficios, la mediación puede ser ofrecida o solicitada³⁰ y una negativa no constituye un acto inamistoso. De la misma forma puede hacerse obligatoria si así lo determinan compromisos anteriores.

La mediación puede llevarla a cabo un Estado o una Organización Internacional.³¹

Paralelamente a la mediación individual existe una fórmula similar denominada mediación colectiva, que consiste en la intervención de varios sujetos (Estados u organizaciones internacionales) para dar soluciones que terminen con una controversia.

Estas figuras armonizadoras de situaciones conflictivas, fueron previstas en el Tratado de París de 1856, al señalar que "si se suscitaran conflictos en la sociedad internacional, las Partes, antes de acudir al ust> de la fuerza, deberían utilizar la intervención de otros sujetos para dirimir pacíficamente sus diferencias". Posteriormente, en las Conferencias de Paz de La Haya de 1899 y 1907 se establecieron las primeras reglas para los buenos oficios y la mediación. ³² En el Pacto de la Sociedad de Naciones se institucionalizó la mediación (Artículos 11 y 15), "como uno de los más importantes instrumentos de paz". Asimismo, facultaba al Consejo para actuar como mediador-conciliador. En la Vil Conferencia Interamericana celebrada en Montevideo en 1933, se estableció el no considerar acto inamistoso una interposición de buenos oficios o de mediación.

³¹ En los Artículos 11 y 33 a 38 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, se prevé la intervención de este tipo. Especialmente los Artículos 34 y 35 hacen referencia a una Intervención colectiva. Igualmente, en la Carta de la Organización de Estados Americanos, aparece esta figura en el Artículo III, inciso g.

Para César Sepúlveda la mediación no es espontánea sino que "... deriva de un pacto internacional que concede autoridad al Estado mediador para Intervenir en esa forma". *Op. cit*, p. 274.

³² De acuerdo con la Convención de La Haya, el papel de los terceros que Intervienen "consiste en conciliar las pretensiones opuestas y terminar con los resentimientos que se hayan producido entre los Estados en conflicto".

Consideraciones similares a las apuntadas arriba aparecen en el Pacto de Bogotá.³³

Las comisiones internacionales de investigación constituyen una de las instituciones encargadas de esclarecer los hechos que provocaron el conflicto que evita las buenas relaciones entre las Partes.

Están constituidas por expertos o personalidades conocedoras del asunto en cuestión y son un cuerpo investigador que actúa como auxiliar en la aclaración de puntos y el conocimiento profundo del caso. Tiene como tarea final presentar un informe detallado de sus pesquisas y análisis, que coadyuve a encontrar una solución.

Establecidas en la Conferencia de La Haya de 1899, la Convención de 1907 amplió sus atribuciones. Son consideradas por varios tratados instituyéndose también por el Pacto de la Sociedad de Naciones y la Carta de las Naciones Unidas.³⁴

La conciliación es un procedimiento establecido por las Partes para recurrir a él si se presentara una controversia. Constituye una labor colectiva más comprometida que la efectuada por las comisiones de investigación ya que los conciliadores además de hacer un estudio a fondo de las circunstancias que llevaron al conflicto, deben proponer soluciones viables y efectivas; sin embargo, la aplicación de esas soluciones no es obligatoria para las Partes en disputa. Lo favorable de recurrir a una figura de esta naturaleza, según César Sepúlveda, es que se produce un periodo de "enfriamiento" ya que las Partes no pueden recurrir a la fuerza hasta que se presente el informe y sugerencias de los conciliadores.

Este procedimiento nace en los Tratados Bryan y es incorporado posteriormente en el Artículo 12 del Pacto de Sociedad de Naciones. También aparece en los Tratados de Locarno de 1925, el Acta General de Ginebra de 1928 y el Pacto de Bogotá de 1948. 35

Los dos últimos medios pacíficos de solución de controversias a que nos hemos referido, por sus características especiales, han sido usados con muy poca frecuencia en los últimos años.

Entre los medios jurídicos³⁶ aplicables a la situación estudiada, podemos citar:

- I) El arbitraje.
- II) La jurisdicción internacional.

El arbitraje internacional "es un procedimiento legal por el cual las Partes interesadas confían a un tercero el arreglo pacífico de una

³³ Osmañczyk, Edmund Jan, *op. cit.*, p. 2671.

³⁴ *Ibidem*, p. 869.

³⁵ Cfr. Murty, *op. cit*, pp. 635-660.

³⁶ Cfr. Sepúlveda, César, op. cit, pp. 275-277 y Terminología usual en las relaciones internacionales, Parte II, Derecho internacional público, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1976, pp. 21, 26 y 27.

diferencia internacional". ³⁷ Quienes practiquen el arbitraje pueden ser personas, instituciones o un tribunal constituido especialmente para ello.

Estos árbitros deben ser libremente escogidos por las Partes, las que se comprometen a respetar y cumplir las decisiones resultantes como un arreglo final y definitivo; se diferencia de las figuras antes estudiadas en la obligatoriedad de las sentencias o laudos. El árbitro no es un consejero sino un juez.

En principio, todas las divergencias entre Estados pueden ser sometidas a arbitraje, sin embargo, en la práctica existen una serie de cuestiones de índole política como las referentes al honor, los intereses vitales y la integridad territorial de los Estados, que son habitualmente excluidas de esa forma de solución. Hay tratados que no admiten esa distinción y someten al arbitraje todas las disputas, sin excepción, que surjan entre las Partes contratantes. Esos tratados se denominan de "arbitraje general obligatorio".

El instrumento por el cual una cuestión se somete a arbitraje, se denomina compromiso. Este instrumento consta de:

- I) Objeto de litigio, expuesto con precisión y claridad.
- II) Designación del o los árbitros, y sus respectivos poderes.
- III) Declaración formal de que las Partes se comprometen a acatar, de buena fe, el laudo o sentencia arbitral.

Según lo determinado por la Convención de La Haya,³⁸ y como ya se apuntó, las funciones arbitrales pueden ser conferidas a un arbitro único o a diversos árbitros designados por las Partes a su voluntad o escogidos por ellas entre los miembros del Tribunal Permanente de Arbitraje. Los seleccionados pueden ser jefes de Estado, jurisconsultos, diplomáticos, personalidades políticas, instituciones públicas o privadas, etcétera.

La libre selección de los árbitros por las Partes en litigio, constituye uno de los puntos esenciales de la institución del arbitraje. A falta de constitución de un tribunal por acuerdo inmediato de las Partes, cada una de ellas nombrará dos árbitros y éstos escogerán un "super-árbitro", es confiada a un tercer sujeto del Derecho internacional designado de común acuerdo por las Partes. Habiendo desacuerdo en ese punto cada Parte designará un sujeto diferente que escoja un "super-árbitro".

Los poderes de los árbitros son determinados por el Compromiso y no pueden ser excedidos; sin embargo, se les permite interpretar el Compromiso y fijar la esfera de su competencia.³⁹

-

³⁷ Sierra, Manuel J., *op. cit*, p. 19.

³⁸ Artículo 32.

³⁹ En este sentido se pronuncia la Conferencia de La Haya de 1889 al apuntar: "el tribunal tiene igualmente autoridad para determinar su competencia, interpretando el Compromiso, así como otros tratados que pueden ser invocados en la materia, aplicando los principios del Derecho internacional".

Es regla que el proceso arbitral esté determinado por las Partes, pero si el arbitro es un soberano o un jefe de Estado de otra clase, corresponde a él regular el proceso.⁴⁰

Como ya señalamos, los Estados deben someterse a la sentencia arbitral de buena fe y sin reservas; se trata de una obligación contractual asumida en el Compromiso o en el texto de un tratado que prevea el arbitraje, pero la ejecución de las sentencias arbitrales es siempre voluntaria en virtud del derecho de independencia de los Estados y de la falta de sanciones del Derecho internacional. No hay medios, por consiguiente, de forzar a un Estado a cumplir una sentencia que le resulte injusta o perjudicial a sus intereses. Al no cumplir, el Estado se expone a la presión de la opinión pública mundial, pero hay en la historia diplomática muchos ejemplos de incumplimiento de sentencias arbitrales sin que haya importado la presión hecha por los demás integrantes de la comunidad internacional.⁴¹

La sentencia arbitral obliga únicamente a las Partes en litigio. Hay casos en que estas sentencias pierden su eficacia y dejan de ser obligatorias. Esto sucede cuando el o los árbitros deciden sobre una materia que no les fue sometida; cuando sobrepasan sus poderes, y cuando proceden con fraude o violan puntos esenciales del proceso. La revisión de las sentencias del proceso, según las Convenciones de La Haya, sólo es admisible si en el Compromiso se menciona ese recurso, o si surgiera un hecho nuevo que lo justificara.

El arbitraje puede ser voluntario y facultativo o permanente y obligatorio, según resulte de un acuerdo entre las Partes, asumido en virtud de un conflicto que deseen someter a la intervención de terceros, o de tratados o convenciones que establezcan compromisos previos de resolver por esa vía todas o ciertas divergencias que entre los sujetos del Derecho

⁴⁰ La Convención de La Haya de 1889 fijó diversas reglas relativas al proceso arbitral, que serán aplicadas en caso de que las Partes no hubieren convenido otras. Estas reglas son:

Las Partes tienen derecho a nombrar delegados o agentes especiales que sirvan de intermediarios entre ellas y el tribunal y pueden confiar a asesores o abogados la defensa de sus derechos e intereses.

II) El proceso arbitral comprende dos fases distintas: la instrucción y los debates. Los abogados de las Partes pueden presentar, oralmente, todas las pruebas que juzgaren necesarias en defensa de su causa.

III) Las delegaciones del tribunal son tomadas en sesión secreta y sus decisiones son por mayoría de votos.

IV) La sentencia debe tener exposición de motivos y debe ser entregada por escrito, firmada por todos los miembros del tribunal.

V) La lectura de la sentencia es hecha en sesión pública del tribunal.

VI) El arbitro debe elaborar su sentencia de acuerdo con los principios del Derecho internacional, pero puede, si el Compromiso se lo permite, recurrir a la equidad para atenuar, en cierto modo, la rigidez del Derecho.

VII) La sentencia debidamente pronunciada y notificada a los agentes de las Partes, decide el litigio definitivamente y sin apelación.

⁴¹ Un ejemplo reciente lo encontramos en el problema del Canal de Beagle entre Argentina y Chile, donde no fue acatada la sentencia del tribunal arbitral nombrado para resolverlo y se dirimió posteriormente con intervención del Papa.

internacional pudieran surgir. Estos tratados pueden ser de arbitraje permanente o con cláusula compromisoria.

Cuando existen condiciones para negociar, ya sea porque las Partes lo deseaban originalmente o porque se ha dado una modificación de circunstancia, se puede iniciar el proceso de la negociación.

PROCESO DE LA NEGOCIACIÓN

Se denomina así a la serie de pasos necesarios para su preparación, inicio y desarrollo. En seguida detallaremos cada uno:

DINÁMICA DE PREPARACIÓN

Todo proceso de negociación requiere de una preparación previa tanto técnica como política, para evitar que factores como la sorpresa o la ignorancia de hechos, en ocasiones clave, pongan al negociador en posición de desventaja en relación con su(s) contraparte(s).

Esta preparación, como se comprenderá, depende de las condiciones imperantes, el tipo de negociación que se efectúe y del escenario en que se desarrolle.

Conocimiento de las condiciones imperantes

Es muy importante que las Partes tengan conocimiento de las condiciones políticas, económicas y jurídicas, existentes en el momento, tanto a nivel mundial como en relación con su contraparte.

Los puntos relevantes cuyo conocimiento es necesario para saber cómo preparar la negociación, son los siguientes:

Capacidad para negociar

La capacidad en este caso está representada por la aptitud o suficiencia para lograr lo deseado; es el talento o disposición para ejecutar algo que se propone.⁴²

En la negociación internacional la capacidad se mide según el poderío que tiene cada una de las Partes, de responder frente a la(s) otra(s). A algunos Estados se les reconoce la capacidad de acción y reacción frente a una situación dada. Esto se interpreta como si tienen o no un prestigio dentro de la comunidad mundial. En el juego de fuerzas que implica el trato entre esas Partes, la capacidad está determinada por la posición que cada

32

⁴² No debe confundirse con la capacidad jurídica que atribuye el Derecho internacional a sus sujetos y que implica el poder llevar a cabo actos de soberanía o estar limitados para hacerlo.

una tenga frente a las otras; sus mayores o menores posibilidades; sin embargo

... la cantidad y calidad de capacidades no necesariamente indica la influencia efectiva de un Estado sobre otros gobiernos. Muchos observadores han supuesto que se puede sólo negociar efectivamente, "desde una posición de fuerza" o que un "gran poder" puede siempre lograr sus objetivos en contra de "pequeñas potencias", por virtud de su mayor capacidad para infringir castigos. En las negociaciones diplomáticas, sin embargo, las capacidades son importantes 1) mientras son básicas y relevantes para la situación de negociación y 2) si son consideradas para ser utilizadas como amenazas, recompensas o instrumentos de intercambio. Muchas capacidades con que cuenta una Parte son irrelevantes para situaciones específicas de negociación y probablemente no serán consideradas para ser utilizadas como amenazas, recompensas o instrumentos de intercambio. 43

Un Estado puede tener un gran poderío militar pero no podría amenazar con usarlo contra otro Estado para lograr un éxito en una negociación, a menos que la materia negociada fuera de importancia tal que ameritara el empleo de las mayores capacidades, sufriendo las naturales consecuencias, inclusive el repudio mundial. Como puede comprenderse, situaciones como la que se plantea no son muy frecuentes y un gobierno tendría que considerar muchos factores antes de emprender una acción que le llevaría al logro de un objetivo dado pero cuyo precio sería muy alto. Así, tenemos que la capacidad o el poderío de una potencia no siempre puede ser utilizado para inducir a su contraparte en una negociación a que haga concesiones. Un ejemplo reciente de esta situación lo tuvimos en la problemática que hace algunos años se presentaba en Centroamérica: Estados Unidos, por muchas razones, estuvo impedido de usar toda su capacidad de disuasión aplicando la fuerza, pues estaba frenado por los esfuerzos tanto del Grupo Contadora, y de los países que lo apoyaron, como de los integrantes de la zona que se unieron aumentando su capacidad, y logrando cuando menos evitar el estallido de una guerra en el área.

Al preparar una negociación, cada Parte debe decidir qué capacidades emplear de acuerdo a la contraparte y a la situación del momento.⁴⁴ Hay Estados débiles y Estados poderosos pero éstos como se vio antes, no siempre pueden hacer uso de su fuerza para lograr sus objetivos.

⁴³ Holsti, K.J., *op. Cit*, pp. 228 y 229.

Cuando Dean Acheson formuló primero la política de "negociar desde una posición de fuerza", quiso significar una elevación del nivel de fuerza de Estados Unidos hasta igualarlo con la URSS, y lograr la restauración de un equilibrio; pero la posición fue equívoca desde el inicio y rápidamente adquirió el sentido de *sólo la posesión de un margen limitado de fuerza*. Bell, Coral, "Negotiation from Strength", Chatto y Windus, 1962, cap. I. Cfr. Wight, M., The Balance of Power, "Diplomatic Investigations", Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1968.

Una potencia podría ofrecer ventajas financieras a un Estado menor, o facilitarle productos que necesite; también podría amenazarlo con perjudicar sus mercados o dejarle de comprar ciertos productos para lograr un éxito en una negociación, pero si el Estado menor no desea negociar la situación, la potencia se ve comprometida.

La Parte que es relativamente más débil en la mayoría de capacidades no necesariamente lo es en todas las situaciones de negociación. Si... el más fuerte de alguna manera depende del más débil, si necesita algo que posee o controla éste, el más débil pudiera inclusive tener una mayor capacidad de regateo. 45

Grados de influencia

Influencia significa poder o autoridad de un ente para con otro u otros semejantes o no, pero que están relacionados; se considera una potestad para producir algunos efectos deseados por quien la detenta. La influencia puede darse en mayor o menor grado, según las circunstancias. Está muy relacionada con la capacidad y se une a ella para fortalecer la posición de las Partes negociadoras. Obedece a diversos factores que pueden ser políticos, religiosos, ideológicos, históricos, económicos, etcétera, o a la combinación de dos o más de ellos.

La influencia en sus diferentes grados, puede darse en el plano amistoso o imponiéndola por la fuerza y su ejercicio puede ir encaminado sobre una organización, sobre un gobierno o sobre los representantes. Para medirla se debe conocer la posición de quien la ejerce, en relación con sus contrarios, con sus seguidores y dentro de la comunidad internacional. El uso de la influencia es determinante para encaminar la negociación por el camino que se desea.

No se trata aquí de qué tanta capacidad negociadora tenga cada Parte, sino cuál es su posición relativa en el momento y lugar en que se lleva a cabo la negociación. En una negociación de asuntos referentes a un continente, los países que ejerzan el liderazgo van a tener un mayor grado de influencia que aquellos que no destacan en el área. Una Organización Internacional general como lo es la de las Naciones Unidas, va a tener un grado de influencia mucho mayor que una de menor envergadura. Se han dado casos en que una intervención del secretario general de la ONU ha facilitado la resolución de un asunto que no pudo dirimirse en otros planos. En una negociación multilateral cada grupo o bloque de países preparará sus alegatos de acuerdo con la posición relativa que tenga en el foro de discusión, tomando en consideración si puede ser estorbado por la influencia de quienes no concuerdan con sus propuestas o posiciones. En una negociación bilateral la influencia se maneja dentro de la capacidad negociadora.

-

⁴⁵ Holsti.K. J., *op. cit.*, p. 229.

Relaciones entre las Partes

Aparte de ponderar los puntos antes tratados, hay que tomar en consideración otras circunstancias específicas referentes a la situación particular que presenta cada Parte, ya que de ello depende también la forma en que deba prepararse la negociación.

En seguida haremos una enumeración de los factores que deben conocerse.

El grado de confianza o desconfianza que exista entre las Partes. Al iniciar un proceso negociador, debe haber un clima de confianza entre los participantes que facilite el buen entendimiento en las pláticas; sin embargo, si hay desconfianza, ésta puede aprovecharse por una Parte negociadora en provecho propio, dejando dudas o quejándose de ser tratado mal e influyendo en la opinión pública. También puede propiciar que terceros capitalicen la situación tratando de influir en alguna de las Partes.

La necesidad que tenga cada Parte de negociar la materia en cuestión. El éxito de la negociación puede depender de qué tan necesario sea para cada Parte negociar. Al conocer las necesidades de los demás, se puede tratar de satisfacerlas junto con las propias o se puede aprovechar la situación y sacar mayores ventajas de esa necesidad del o los contrarios. Con cuánta información se cuenta con respecto a la situación del otro u otros y con respecto a la materia motivo de negociación. Es muy conveniente que el negociador conozca ampliamente el campo en que se está desarrollando y sobre qué se está negociando. En la preparación del proceso hay una etapa de búsqueda de información para facilitarla al negociador. Asimismo, en la correcta conducción de una negociación se deberá proporcionar y solicitar información amplia antes de empezar las pláticas y dar tiempo para analizarla y comprenderla. Los negociadores bien informados cuentan con mayores elementos de defensa y regateo.

Qué posibilidad hay de establecer una comunicación real y efectiva entre las Partes. Si no existen canales efectivos de comunicación que favorezcan el intercambio de información y discusión constructiva de ideas y posiciones, la negociación no puede ser conducida en buenos términos. Al lado de los canales oficiales de comunicación se pueden buscar canales oficiosos que acerquen a los negociadores y mejoren las posibilidades de lograr los objetivos.

Cuánta cooperación se puede esperar de la otra u otras Partes. En conexión con el apartado anterior se debe buscar también cooperación entre las Partes para, en el menor tiempo posible, lograr los objetivos planeados a obtener mediante la negociación.

La situación deseable en el proceso es que todos actúen de buena fe y que asuman actitudes positivas, sin embargo es muy frecuente que se presenten problemas por falta de nitidez, de cordialidad y de veracidad en los planteamientos.

Niveles de enfoque

El nivel de enfoque que se le da a la negociación depende de las circunstancias internas y externas que prevalezcan y del tipo de negociación que se plantee. Si es un asunto muy especializado y que sólo interesa a dos o tres Partes, el nivel de enfoque será interpersonal (tratos bilaterales, reuniones a alto nivel). Si se trata de un asunto promovido por una Organización Internacional con la participación de aquellos Estados que pertenezcan a la misma o sean invitados por ella, el nivel se denomina interorganizativo (reuniones de órganos como las Asambleas Generales de Organizaciones Internacionales). 46

Puede considerarse un tercer nivel denominado internacional -por no tener un término más adecuado-, que engloba las negociaciones multilaterales que no caen en el enfoque anterior (reuniones de grupos como los No Alineados).

La forma de negociar en cada nivel reviste caracteres diferentes: en cada uno hay una serie de valores sobreentendidos que sirven de base a la negociación, o sea, que hay reglas concretas a seguir que gobiernan la conducta de los negociadores de acuerdo al plano donde se está dando el proceso. En toda negociación hay un planteamiento específico, sin embargo, las consecuencias cambian según el nivel del enfoque. Selección de los negociadores

La resolución de a quiénes se encargue la negociación, es un acto de soberanía de los sujetos del Derecho internacional; tanto los Estados como las organizaciones internacionales tienen, en la mayoría de los casos, la libertad de escoger a quién nombran para que en su representación participe en una gestión determinada, pero hay que tomar en consideración varios elementos antes de hacer un nombramiento.⁴⁷

Para determinar la categoría del negociador que se envía hay que tomar en consideración el nivel de enfoque que se dé a la negociación; el tono de la misma; la importancia del asunto; la temática a discutir y el tipo de la gestión: si es coyuntural, periódica, ordinaria o extraordinaria. Vistos esos elementos y consultados los expertos, la autoridad competente decide con quiénes integrar sus delegaciones. Desde luego hay que tener presente que a mayor importancia del asunto y a mayor interés por resolverlo ventajosamente, la selección tendrá que favorecer a los mejores negociadores. Hay una relación directa entre la importancia de la

⁴⁶ Órgano supremo formado por los representantes de los Estados miembros.

⁴⁷ La libertad de selección sólo se ve restringida cuando hay una invitación o un acuerdo para reuniones a alto nivel en cuyo caso es obligada la asistencia del jefe del Estado, el ministro de Asuntos Externos u otro ministro o el propio secretario de alguna organización. En la diplomacia moderna cada vez se hace más común esta práctica, sin embargo, todavía la mayor parte de las negociaciones, aun cuando sólo sean las preliminares de preparación de "cumbres", están a cargo de representantes.

negociación y la calidad del enviado.⁴⁸

Como ya vimos, puede ser un diplomático o un representante con poderes para negociar; puede ser un delegado ante una Organización Internacional o una conferencia o puede ser un funcionario público sin atribuciones diplomáticas habilitado para conducir el proceso sobre una materia específica. Al lado de éstos se encuentran los negociadores políticos a niveles alto y medio cuya capacidad de decisión es mayor pero quienes, en muchas ocasiones, carecen del entrenamiento y la experiencia que tienen los anteriores.

El número de integrantes de una delegación para llevar a cabo una negociación, depende de varios factores y es muy variable. Si se trata de una reunión en un órgano de una Organización Internacional o de una conferencia, existirá un reglamento interno que determinará el número máximo de posibles integrantes de las representaciones. En otro tipo de reuniones, las Partes se pondrán de acuerdo en cuanto a la composición de las delegaciones asistentes.

Si no se diera ninguno de los anteriores supuestos, existe consenso general de que las representaciones en negociaciones multilaterales, se conformen de la siguiente manera: cinco representantes propietarios y cinco suplentes; consejeros, asesores, técnicos, expertos y otros apoyos, en número indefinido; tantos como sean necesarios, a juicio de la delegación o del gobierno que los acredita.

En este punto hay que considerar que los países con menor potencial económico no estarán en condiciones de enviar una delegación numerosa, sobre todo si el sitio seleccionado para el evento es un lugar -como se acostumbra últimamente- con mucho prestigio y buenas instalaciones, pero con un alto costo de la vida. Algunas veces, dada la crisis económica, se tiene que recurrir a conformar la delegación o a completarla con integrantes de la misión diplomática acreditada en el país donde tiene lugar la negociación, 49 para evitar o aminorar los gastos de traslado y estancia de los negociadores.

Generalmente, las delegaciones se organizan en forma de pirámide cuya base la conforman los cuadros de apoyo y de ejecución de los lineamientos; la parte media está constituida por los técnicos y asesores y la cúspide corresponde a los funcionarios de alto nivel que toman las decisiones políticas.

En México la labor de selección corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores con la colaboración de la dependencia interesada en la negociación, si fuera el caso.

Esta práctica bastante frecuente, está reglamentada por el Derecho internacional. El Artículo 53 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas establece que "El jefe de misión o cualquier miembro del personal diplomático de la misión, podrá representar al Estado acreditante ante cualquier organización internacional". Esto se hace extensivo a todas las reuniones internacionales sin importar su tipo; así, en la Convención sobre Misiones Especiales de 1969 al hablar de la composición de la misión especial se considera la posibilidad de participación de miembros de una misión diplomática permanente o de una oficina consular como integrantes de una Misión Especial (Artículo 9).

Operaciones preliminares

Una vez investigada, conocida y ponderada la situación y seleccionados los negociadores, la preparación de la negociación pasa a su fase última en que se sujeta a los lineamientos particulares que la guiarán para llenar el objetivo planteado de acuerdo a las condiciones imperantes.

Las operaciones que se deberán llevar a cabo en cada Parte negociadora se encargan a un grupo de funcionarios especialmente seleccionados para ello. La labor de este grupo consistirá en: investigar sobre el caso de una manera amplia; analizar anteriores experiencias para conocer éxitos y fracasos, y evitar cometer los mismos errores; considerar las necesidades y señalar los supuestos básicos en que deben fundamentarse los alegatos; evaluar por anticipado las expectativas y los posibles objetivos de la(s) otra(s) Parte(s), en relación con los propios; considerar la relación de esos elementos con el asunto negociado o conflicto a solucionar.

Una vez llevadas a cabo estas operaciones, se está en posibilidad de planear las estrategias⁵⁰ y de determinar las tácticas⁵¹ que pueden emplearse durante la negociación.

Para la fijación de estrategias y el empleo de las tácticas existen dos teorías:⁵² la militar y la civil. En el primer caso se refiere al concepto guerrero o beligerante de la negociación; ésta se lleva a cabo mediante tácticas de tipo militar; es como una campaña o maniobra en el campo de batalla.

El objetivo final de la negociación es la victoria total, y si no se alcanza, ésta significa la derrota terminante. En esta teoría, la actividad durante el proceso de negociación es incesante y va dirigida hacia el triunfo total y definitivo; la estrategia planeada se centra en el empeño por conquistar posiciones que deben quedar consolidadas antes de avanzar a otros campos. Se busca debilitar al enemigo con ataques de toda índole y por todos sus flancos; si es el caso, se debe tratar constantemente de meter una cuña entre el enemigo y sus aliados, siguiendo la norma "divide y vencerás". Se puede buscar también inmovilizar al enemigo en una posición, mientras se avanza en otros puntos.

Las tácticas utilizadas son la sorpresa, la fuerza, la retirada, la intimidación, la amenaza, el estancamiento en posiciones y la crueldad, todas ellas encaminadas a lograr posiciones clave. La firma de un tratado, alguna concesión o acuerdo logrado, no se interpretan como un resultado final sino como un triunfo que prueba o demuestra la debilidad del adversario o su retirada. Este "triunfo", deberá ser aprovechado como ventaja para ser explotada y obtener posteriores beneficios. Las posiciones a adoptar son todo lo contrario de conciliación, confianza y trato justo.

⁵² Especialmente desarrolladas en la Grecia antigua.

-

⁵⁰ Técnicas utilizables en el proceso de negociación.

⁵¹ Medios empleados para aplicar las técnicas seleccionadas.

El segundo caso está representado por el enfoque burgués, o sea el concepto mercantilista o comercial de la negociación. Bajo este método, aquélla se basa en el supuesto de que una transacción entre competidores es más provechosa que la destrucción completa del rival. Para esta teoría la negociación no es una fase de una guerra a muerte entre contrarios sino un intento, mediante concesiones mutuas, de llegar a un entendimiento duradero. La posición principal es la defensa del honor nacional o la honorabilidad de las Partes. En el proceso de negociación no debe permitirse que las cuestiones poco importantes como la búsqueda sólo del prestigio dentro de la comunidad internacional interfieran en la gestión de una transacción justa. Se afirma que siempre es posible encontrar un punto de conciliación de intereses y para conseguir esto, hay que actuar con franqueza en la discusión; promover la confianza de la contraparte y a la vez confiar en ella; actuar con honestidad poniendo las cartas sobre la mesa y otorgar el trato equitativo que se requiera recibir. ⁵³

Como puede comprenderse, ninguna de estas teorías puede aplicarse completamente en las relaciones entre los sujetos de la comunidad internacional, sin embargo, algunos de sus supuestos son utilizados en forma mixta por los negociadores. Es claro que hay quienes, como ya vimos, utilizan posiciones de poder para obtener ventajas y se acercan más a la teoría militar; en cambio, aquellos que pertenecen a grupos o comunidades se inclinan más por la teoría civil.

Hay otras facetas de las teorías antes enunciadas llamadas técnica del regateo y técnica de la resolución compartida del problema. Se ha hecho costumbre aplicarlas a las negociaciones financieras.

En el primer caso, el beneficio para una de las Partes, constituye de inmediato una pérdida para la(s) otra(s). En el regateo sólo se gana o se pierde, no hay posición intermedia; se puede ganar menos y que la pérdida contraria sea menor pero nada más. La situación que se está dispuesto a aceptar llega a un punto fijo en el que es eso o nada, y si las Partes insisten en obtener lo que han considerado inamovible, el conflicto se agrava y la solución se dificulta. Si por algún camino externo se llegara a ella, una de las Partes quedaría inconforme y resentida y el resultado de la negociación estaría condenado a extinguirse por falta de cumplimiento.

El uso de esta técnica es frecuente cuando la situación a discutir es relativamente sencilla, por tener que dirimir pocas cuestiones y de índole similar. Entran en ella las leyes de la oferta y la demanda como rectoras del comportamiento de las Partes. En su aplicación estricta, al tener un todo qué negociar, corresponde a uno una parte proporcional y lo que quede al otro u otros. Su dinámica puede inclinarse en favor del que tiene la "oferta" y éste puede adoptar una posición de poder frente a los demás que están en posición de demandantes. En este supuesto no cabe pensar en equilibrio de poder sino más bien una gran desigualdad entre las Partes. En una

⁵³ Nicolson, Harold, *op. cit*, pp. 47-54.

aplicación liberal, es muy usada esta técnica pues en sentido estricto toda negociación es un regateo.

En la técnica de resolución compartida del problema se supone una combinación de esfuerzos para beneficiar a las Partes, aumentando las ganancias para todos. Es un método complejo pero muy útil si se trata de una negociación con temática amplia, necesidad de resolución de asuntos por separado y duración prolongada. Para su aplicación se requiere de gran destreza y experiencia, además de confianza entre las Partes ya que es indispensable poner en práctica la cooperación para el beneficio de todos. Un elemento determinante para el funcionamiento de este procedimiento, es la existencia real del equilibrio del poder.

Su desarrollo debe darse en ambiente de cordialidad, franqueza y compromiso. Es frecuente el uso de consultas y propuestas para aprobación y acuerdo; nunca hay imposiciones ni se discuten cuestiones abstractas sino más bien situaciones concretas para resolver directamente. Durante el proceso hay constante intercambio de información para concertar posiciones y apoyar soluciones. La aplicación de esta técnica es usual en negociaciones multilaterales.

Como ejemplo de la primera podríamos señalar las negociaciones bilaterales que se han estado llevando con el Fondo Monetario Internacional con respecto a la deuda externa de varios países. En cuanto a la segunda, las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, constituyen una magnífica aplicación de resolución compartida de problemas.

En el desarrollo del siguiente apartado, se esclarece la situación al analizar las actitudes que pueden ser tomadas en la práctica, por las Partes en una negociación.

La Planeación de posiciones en la negociación implica, en primer lugar, hacer la selección o determinación de las estrategias y las tácticas a emplear; ambas dependen de:

- I) El grado de compatibilidad entre los objetivos e intereses de las partes.
- II) El tiempo que se haya estado negociando, y que se pretenda continuar haciéndolo.
- III) Hasta donde se quiera o convenga llegar a un acuerdo.

Como hemos visto, en la negociación entre integrantes de un mismo grupo, bloque o alianza, los objetivos e intereses serán paralelos y existirán, en la mayoría de los casos, una serie de principios básicos que sustentarán las posiciones de todos, facilitando el proceso de negociación que resultará abreviado al ya contar con un consenso en lo fundamental y sólo tener que discutir las cuestiones específicas derivadas del asunto particular motivo de la negociación. Por ejemplo, las negociaciones entre miembros de la Comunidad Europea, las cuales son bastante breves porque los objetivos y los intereses se dirigen en un mismo sentido, las bases para negociar están sentadas y la factibilidad de obtener concesiones es muy amplia.

En cambio, si la negociación se lleva a cabo entre Partes cuyos intereses particulares sean fundamentalmente incompatibles, todas asumirán actitudes de desconfianza y cautela y su disposición para negociar quedará disminuida.⁵⁴ La(s) Parte(s) que desea(n) la negociación o tiene(n) la necesidad de ella, se encuentra(n) con barreras y dificultades para iniciar y/o desarrollar sus propósitos.

Cuando el proceso de la negociación se alarga porque alguna de las Partes no tiene el propósito de llegar a un acuerdo y sólo finge estar interesada en participar en su logro, pero su verdadera intención es otra, es usual que llegue a la mesa de negociaciones con posiciones ilegítimas como:

- I) Ganar tiempo y que las condiciones imperantes se modifiquen.
- II) Discutir otras materias o asuntos.
- III) Hacerse propaganda.
- IV) Participar sólo por no perder posición ante la opinión mundial.

En estos casos la(s) Parte(s) interesada(s) deberá(n) ponderar la situación y decidir si trata(n) de inducir al contrario a que asuma un compromiso y negocie en realidad o si se retira(n).

Cuando se da esta situación, deberán ejercitarse diversas acciones para contrarrestarla. Así:

- I) Una Parte debe conseguir que la(s) otra(s) modifique(n) su actitud de alguna manera.
- II) La(s) Parte(s) que tiene(n) el deseo o necesidad de negociar tendrá(n) que inducir a su(s) contraparte(s) a que atienda(n) sus requerimientos o invitaciones desarrollando una serie de estrategias de convencimiento que pueden ir desde la disuasión por planteamiento de ventajas, hasta el uso de presiones políticas económicas o morales, que pongan a los demás en un callejón sin salida y acepten negociar.

Una vez conseguido el "acuerdo para acordar", las Partes se dedicarán a planear la forma de lograr los objetivos planeados. Ésta Planeación es bastante difícil de lograr, cuando los objetivos son muy disímbolos o cuando la(s) otra(s) Parte(s) considera(n) que puede(n) cumplir sus deseos o llevar sus necesidades a través de acciones diferentes a la negociación, como pueden ser exigencias, presiones, amenazas, cierre de mercados, desestabilización política, manifestaciones de poderío, etcétera. En estos casos, lo importante es establecer las estrategias generales para lograr de los demás una voluntad de negociar o para que las pláticas den el fruto deseado si se llega al debate.

El conocimiento amplio de la situación constituye una condición fundamental para el éxito de la negociación. El negociador debe comprender perfectamente cuál es la relación existente entre las Partes negociadoras. Es conveniente determinar la magnitud del conflicto por la diversidad de intereses que llevan a negociar o la importancia que reviste el

⁵⁴ Holsti, K. J., *op. cit*, pp. 230 y 231.

asunto a dirimir; asimismo se debe "ponderar" la posibilidad de cooperación de la(s) otra(s) Parte(s).

Una de las armas más importantes con que cuenta el negociador profesional es su eficaz entendimiento de los distintos tipos de relaciones que combinan la cooperación y el conflicto incluidas bajo el rótulo de "negociación". Este conocimiento básico... le imparte un sentido de orientación más adecuado durante las negociaciones, permitiéndole ver qué es lo que puede lograr y cómo.⁵⁵

Con base en la consideración de todos los factores y de las posibles actitudes se elaborará un proyecto de plan estratégico señalando las tácticas que dentro del mismo sería conveniente aplicar.

Para ampliar o modificar dicho plan es aconsejable convocar a una reunión de expertos o de organismos interesados para que estudien el proyecto y emitan sus opiniones, críticas y recomendaciones. También se sugiere que, en la medida de lo posible, se recojan las opiniones de los sectores de la población interesados o afectados. Hechas las consultas, el grupo encargado de preparar la negociación, se avoca a la elaboración de un documento con propuestas sobre la forma de conducir la misma. Este documento debe pasar por una "censura" política para evitar posibles problemas en ese campo. En este punto ya se está en condiciones de expedir el "pliego de instrucciones" donde se establecen de manera general los límites de exigencia y los de concesión, marcando claramente hasta dónde puede ceder. Las instrucciones, que en muchos casos son firmadas por el ministro de Asuntos Externos u otro ministro se entregan, según el caso, al representante (si es uno solamente) o al jefe de la Delegación y en ellas se sustentará la gestión.

Entre esos lineamientos generales de conducta pueden marcarse los siguientes que propiciarán el empleo de las estrategias particulares que veremos más adelante.

- Hacer primero las propuestas sobre puntos que conciernen a todas las Partes y que parecen de fácil resolución; empezar por los pequeños asuntos y lograr un consenso general a lo que se está proponiendo, puede dar una coyuntura para que sea el "momento" de obtener concesiones importantes dentro de las referentes a los asuntos considerados de menor trascendencia. Esto es, comenzar por las proposiciones que parecen ideales para que sea fructífera la negociación. Al exponer estas proposiciones en los contactos iniciales, los negociadores se dan cuenta hasta dónde sus oponentes tienen la voluntad de ceder o de defender sus propias posiciones. Durante el proceso de negociación mismo, ellos discuten sobre varias propuestas hasta que se llega a un punto de compromiso. Pero ¿dónde se localiza este punto? Puede depender de la efectividad de las amenazas y recompensas, pero también de qué tanto un negociador pueda convencer a los otros de que él y su gobierno están

⁵⁵ Hawver, Dermis A., *Cómo mejorar su capacidad de negociación*, Alexander Hamilton Institute, Inc., Maywood, N. J., 1992, pp. 13-15.

basados en ciertas cuestiones, principios y valores inamovibles. Si los oponentes saben o sospechan que la contraparte está dudosa o insegura en alguno de sus propósitos o en sus bases de negociación, se inclinarán por demandar concesiones extra, con la esperanza de obtener un arreglo más satisfactorio para ellos mismos. El compromiso, después de todo, no requiere que las Partes coloquen el "punto de acuerdo" exactamente en la parte media de las posiciones iniciales.

- Empeñar los esfuerzos de los negociadores para mostrar al otro u otros, de la manera más convincente posible, "por qué" una posición no puede ser comprometida cediendo en un cierto punto. Una manera es argüir que, aun cuando al mandatario o a la delegación les gustaría hacer más concesiones, éstas serían rechazadas por el pueblo o no aprobadas por los demás órganos del gobierno del país. Esto es la "opinión pública" o la opinión parlamentaria que siempre se basa en determinados principios, posiciones o valores y por ello el acuerdo no sería aceptado y no se cumpliría. En otras palabras los negociadores tratan de crear la impresión de que ellos no pueden hacer concesiones, sino sólo una parte de su gobierno estaría en condiciones de hacerlo y ésa se negaría.
- Transformar la disputa sobre algo relativamente concreto, para que parezca una cuestión de principios; la estrategia algunas veces llamada "en escala" es ilustrativa: en este caso está generalmente entendido que las concesiones sobre temas cruciales que se manejan como principios son más difíciles de hacer que las concesiones sobre temas de relativa poca importancia. Se busca en efecto desplazar el objeto hacia la causa y al mismo tiempo se lleva al gobierno a incitar el ánimo público hacia los principios más bien que hacia el objeto mismo de la controversia. Tanto los ciudadanos como los aliados del país pueden ser reunidos (considerando si el asunto es caracterizado en terminología legal o técnica) y se puede generar un pequeño apoyo público o apoyo internacional. Cuando una de las Partes ha logrado establecer firmemente las bases de su posición, está en situación más ventajosa para hacer demandas, mientras que no hará concesiones.

El problema con esta estrategia es que tanto por la movilización doméstica como por el entusiasmo extranjero por una posición, los gobiernos y los negociadores pierden flexibilidad de negociación, ya que se niega la posibilidad de dar marcha atrás en caso de que su oponente presione seriamente en sus demandas; si ambos lados permanecen en sus supuestos y particularmente si los han hecho públicos y éstos representan posiciones incompatibles de principio, la posibilidad de una negociación efectiva queda considerablemente reducida. Para establecer una base o la credibilidad de una posición, los negociadores o sus gobiernos pueden crear tanta inflexibilidad que las posibilidades de llegar a un acuerdo queden completamente anuladas.

- Prometer recompensas. Esto es, en un sentido, un soborno, o sea, el ofrecimiento de algunas ventajas futuras a cambio de un acuerdo sobre un

punto específico de controversia. Ejemplificando podemos decir que esto puede ir desde promesas de términos "suaves" de paz, de préstamos de dinero o de apoyo diplomático en alguna reunión internacional futura, hasta actos simbólicos como liberación unilateral de prisioneros de guerra o suspensión de hostilidades.

- Proferir amenazas. Las amenazas pueden considerarse como el opuesto de las recompensas. Las amenazas más usuales en una negociación diplomática son: la suspensión de las pláticas, lo que implicaría que se prefiere que subsista la situación imperante antes de continuar negociando; revelar acuerdos secretos; endurecer su posición en cuanto a los términos del acuerdo, o permitir que los militares actúen.

La efectividad y la credibilidad de una amenaza también requiere que exista alguna simetría entre la magnitud de la amenaza y el punto de contención de la acción que ella representa. Para ser creíbles, las amenazas deben revestirse de cierta seguridad de que se llevarán a cabo, así como que no representan un peligro para la Parte que las hace; en otras palabras, los costos del blanco de la amenaza deben ser mucho mayores que los de quien la profiere.

En algunas instancias aquellos que hacen amenazas tendrán inclusive que llevar a cabo ciertas acciones para demostrar que tienen la capacidad de cumplirlas. Esto puede significar la movilización de tropas; la suspensión temporal de la ayuda al exterior o del comercio; el ordenar- la reducción del personal de sus representaciones diplomáticas; abandonar una conferencia en que participen, etcétera, todo esto encaminado a demostrar que llegarían al plano de las acciones, si fuera necesario. Finalmente, puede buscarse cierta ventaja en hacer, deliberadamente, amenazas vagas o advertencias. Aun cuando esta posición no sea absolutamente creíble, tiene la ventaja de dar a la Parte amenazante varias alternativas de conducta, ya sea efectuar acciones punitivas de diferentes intensidades o decidirse a la inacción, si la otra Parte no le pone demasiada atención. El problema de hacer amenazas en las negociaciones diplomáticas es que aun cuando sean razonables y creíbles, la otra Parte quiera probar si son verdaderas. En este caso, el amenazante, tiene que actuar y posiblemente, poner en peligro sus propios intereses o bien dar marcha atrás y ganarse una reputación de bluffista. En otras palabras, si no se cumple la amenaza, ésta pierde su propósito o efectividad.

- Ofrecer recompensas, hacer amenazas y establecer bases de negociación son estrategias empleadas con bastante frecuencia. Sin embargo, no son las únicas y como en todo proceso se presentan algunos problemas específicos porque cada situación de negociación es única y nadie puede predecir con certeza qué métodos de inducción darían resultado, sólo se sugieren condiciones bajo las cuales podría esperarse tener éxito; pero en la conducción de la negociación, el negociador

selecciona la actitud que le parezca más conveniente como estrategia para lograr su objetivo.

En el escenario

Las operaciones previas al inicio del proceso de negociación ya en el lugar donde se llevará a cabo el proceso, pueden ser de carácter técnico y de carácter político.

En el primer caso quien va a negociar con el apoyo de sus ayudantes y sus asesores, ubicará y estudiará los datos completos sobre el asunto,⁵⁶ cerciorándose de que sean fidedignos. Con base en sus instrucciones y todos los conocimientos anteriores y los recién adquiridos, el negociador prepara la sustentación de las posiciones que planea adoptar.

En forma paralela se propician reuniones oficiosas entre las Partes para sondear posiciones y conocer reacciones que puedan servir de pauta para determinar cómo actuar en el momento de la negociación misma. Si se trata de una gestión multilateral, estos contactos oficiosos pueden servir para tratar de lograr que todos o la mayoría acepten la aplicación de las mismas estrategias o la adopción de iguales posiciones,⁵⁷ en el manejo de situaciones que beneficien a todos. La institucionalización de este método se conoce como "mecanismo de consulta" y se utiliza como un medio para:

- I) Afinar diferencias o malos entendidos si los hay.
- II) Procurar que todas las Partes cuenten con igual información sobre el asunto para que haya homogeneidad en los datos y evitar interpretaciones equivocadas.
- III) Llegara un acuerdo o establecer cuáles puntos deben considerarse como de "principio" para cada participante y en cuáles pueden ceder.
- IV) Determinar las necesidades de apoyo técnico y los puntos políticos, buscando que la conformación de las delegaciones sea similar o equilibrada.⁵⁹

Antes de que se dirija al lugar de la negociación, el negociador es provisto de todas las informaciones y documentos que le sean útiles, pero al llegar a su destino puede recabar otro tipo de datos que completen su conocimiento del asunto.

Estos contactos oficiosos conocidos como la institución del Lobby o "pláticas en los pasillos", son empleados con mucha frecuencia no sólo en la preparación sino en las pausas hechas durante el debate, y sus resultados son de gran utilidad para obtener logros que dentro del proceso de la negociación se habrían hecho imposibles.

El considerar una cuestión "de principio" significa que la posición sobre la misma tiene carácter definitivo e inamovible.

Las Partes pueden modificar la constitución de su delegación para reforzar el apoyo técnico o el político.

Terminada la preparación técnica se procede a la preparación política misma que supone: ubicar el problema en el contexto político considerando las posiciones de todas las Partes y el momento que vive la comunidad internacional; conocer la posición de ventaja o no del país en relación al asunto y con qué tanta capacidad de negociación cuenta en el momento; preparar los argumentos que van a demostrar a la(s) contraparte(s) las ventajas de negociar y los beneficios que les reportaría hacer concesiones.⁶⁰

Independientemente de la preparación que cada Parte haga de su participación en el proceso, en el escenario se dan algunos pasos generales para apoyar el desarrollo de la negociación. Es usual que durante la preparación de ésta, se hagan acuerdos colectivos sobre los supuestos básicos de procedimiento o sobre las reglas de operación que se van a seguir durante el mismo. Así, se fijará la frecuencia, la duración, la composición de la mesa de debates, el consentimiento de la presencia de asesores o la prohibición de que intervengan, etcétera.

Por lo que se refiere al apoyo documental, se hará una recopilación de instrumentos jurídicos que puedan servir de ayuda o apoyo a las deliberaciones durante el proceso de negociación. Es de acuerdo a la temática a discutir qué apoyos se deben proporcionar.

En general, los negociadores esperan, en el momento de las pláticas, disponer de antecedentes de la negociación nacidos de reuniones previas, documentos, discursos, convenios, tratados y declaraciones, acuerdos informales, versiones taquigráficas de lo dicho en anteriores sesiones, proyectos y propuestas presentadas por otros delegados, etcétera.

Por ejemplo si se trata de una negociación sobre protección de los Derechos Humanos, será necesario tener a mano todos los tratados y acuerdos internacionales sobre la materia, así como los documentos emanados de las organizaciones que se ocupan del asunto. Si se tratara, en otro supuesto, de una reunión periódica, como la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo, ⁶¹ es necesario además contar con la documentación referente a las anteriores Conferencias.

Siempre los organizadores del evento cuentan con una instancia encargada de este tipo de apoyos. Es costumbre que sea responsabilidad de la Secretaría de la Conferencia o de la Secretaría de la Organización Internacional, según el caso, ocuparse de esas tareas. Es costumbre que si el evento se realiza bajo los auspicios de una Organización Internacional, se entreguen a los delegados, antes del inicio de las reuniones, carpetas con los antecedentes por escrito. Se puede también dar el caso en que los negociadores se comuniquen entre sí antes del evento e intercambien documentación que les parezca importante sea conocida por los otros

⁶¹ Conocida con sus siglas en inglés UNCTAD.

⁶⁰ Es importante hacer notar que en nuestro país es frecuente que la preparación de una negociación no siga todos los pasos señalados. Hay variaciones de acuerdo al tipo de negociación; a quien la lleva a cabo, un diplomático o un funcionario público sin atribuciones diplomáticas; a la urgencia de su celebración; al foro donde se lleve a cabo, etcétera.

negociadores. Esto podría darse cuando una propuesta hecha por un país necesite el apoyo de otros, asegurando su voto a favor o bien que se busque que se convierta en una propuesta conjunta.

La comunicación entre los negociadores es importante para un mejor desarrollo de los debates. Esta comunicación puede ser:

- I) Directa. Cuando desde el inicio, o antes si es posible, se entablan relaciones y trato personal entre los representantes de las Partes integrantes de la negociación.
- II) Indirecta. Cuando por haber problemas entre las Partes, se usa la mediación o los buenos oficios de un tercero o bien se sientan las bases de la negociación por otras personas y el contacto entre los negociadores es sólo para definir puntos y tomar decisiones finales. Cuando se trata de un evento dentro de una Organización Internacional o de una Conferencia Mundial, el secretario de la Organización o de la Conferencia puede actuar como medio de enlace para facilitar los contactos entre las Partes; esto puede hacerse de manera oficial u oficiosa. Si es oficial, generalmente es por nota diplomática cursada a las Partes o bien en una entrevista privada en que se cita a las Partes interesadas a que dialoguen ante la presencia del presidente de la asamblea o del propio secretario general que propició el contacto. 62

DEBATE

Durante el desarrollo del debate se debe considerar que en todos los niveles hay un riesgo que correr y un logro que obtener. El riesgo a menudo es determinado o ponderado por la experiencia del negociador o por la de su gobierno. El negociador generalmente no puede controlar las variables que presente el proceso ni las estrategias que utilice el contrario, pero al ir avanzando en las pláticas podrá irle dando el derrotero que contrarreste las acciones del contrario.

El objetivo del negociador debe ser conseguir un acuerdo, no una victoria total sobre su contraparte. No hay que forzar los arreglos. Un acuerdo inminentemente unilateral da lugar a problemas y en última instancia se demostrará una gran pérdida de tiempo y de esfuerzo porque no durará y habrá que hacer otro acuerdo que sea equilibrado. Una negociación exitosa es aquélla en que ambas Partes tengan la sensación de haber ganado, de ahí que los tonos⁶³ que se den en la negociación irán cambiando según las necesidades. Hay que buscar favorecer el interés

63 Infra.

47

⁶² Si la negociación es específica para la elaboración y firma de un tratado, los pasos, de acuerdo con Enrique Loaeza Tovar, se reducen a; intercambio de notas sobre la conveniencia de hacerlo; si es afirmativo el resultado, designación de plenipotenciarios, preparación del escenario, discusiones y consultas pertinentes y, al llegar a un acuerdo sobre la redacción, adopción del texto del tratado. Terminología usual en las relaciones internacionales, Parte III, Tratados, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1976, p. 70.

común en la medida que el interés propio no se afecte demasiado. Siempre se debe buscar la posibilidad de convertir intereses divergentes en canales de deseos comunes. Al considerar estos canales, todas las Partes integrantes del proceso de negociación deben estar estimuladas por la idea de compartir unos objetivos conjuntos, los cuales se hallarán llenando necesidades e intereses mutuos al destacar aquellos aspectos en los que cabe acuerdo, no insistiendo demasiado en los puntos de divergencia.

Motivación

El negociador, para conducirse en el debate, debe estar motivado por la defensa del interés nacional, lo que se traduce en que sin alejarse de la aplicación de los principios establecidos, se busque la satisfacción de los objetivos nacionales dentro de la situación mundial imperante. Para actuar, debe tomar en consideración las condiciones internas y externas de la política exterior de su gobierno.

Hay ocasiones en que no se busca el interés vital sino el político, y otras veces el partidista. Cuando la negociación tiene lugar en algún foro de la Organización de las Naciones Unidas o en algún otro organismo, se debe seguir la "agenda"⁶⁴ establecida para la reunión, sin poder tratar algún asunto de interés nacional que no sea incluido en ella; en otras ocasiones se impone de antemano temas que hay que abordar como la cooperación internacional o la codificación del Derecho internacional y que fueron el motivo de efectuar el evento.

La forma de conducirse durante el debate ha evolucionado con los cambios de circunstancias y la frecuencia de las negociaciones. A partir de los años sesenta se ha requerido mayor objetividad y la aplicación de la técnica en los debates; se ha hecho necesario planear estrategias basadas en políticas definidas y no sólo negociar un asunto porque aparece en la agenda.

Tono de la participación

Dependiendo de las circunstancias, el negociador puede dar varios tonos a su participación en el debate; iniciar asumiendo una actitud y modificarla de acuerdo al curso que siga la discusión.

Los tonos a emplear pueden ser: concreto o preciso, agresivo o exigente, suave o condescendiente y desinteresado o indiferente.

-

Es usual que en la primera sesión se presente, en forma provisional, un listado de los temas específicos a tratar. Este documento es elaborado por los organizadores o la Secretaría, después de diversas consultas con los participantes durante los trabajos de preparación de la reunión. El proyecto puede producir polémica, porque se trata de asuntos que son importantes para los Estados. Esto es porque"... a menudo un problema viene condicionado por otro, de forma que al invertir el orden de una discusión se debilita la posición negociadora de un Estado".

Los factores que determinan el tono que ha de darse a las participaciones son: el tipo de negociación y el escenario donde se desenvuelve; el momento político por el que atraviesa el país en particular y la comunidad internacional en general; el interés y la necesidad de obtener resultados, y las posiciones ventajosas o no que se vayan presentando para la Parte, durante el debate.

Independientemente del tono que se pretenda dar a la participación, el buen negociador debe presentar sus demandas o desacuerdos en forma clara, concisa y firme, pero amable; asimismo, llevar a su contraparte a que en la discusión se adopte el tono que aquél desea.

Acciones paralelas

Simultáneamente al desarrollo del proceso de negociación, y en el escenario del mismo, se pueden llevar a cabo por las Partes, acciones que influyan o coadyuven al arreglo más rápido o más satisfactorio de la cuestión que se está dirimiendo. Estas acciones, ideadas en la mayoría de los casos al momento de planear las estrategias, pueden ser amistosas o agresivas.

En el primer caso hacemos referencia a la búsqueda de apoyo de las otras Partes; además de solicitarlo antes del inicio de los debates, como ya habíamos apuntado, se puede requerir durante los mismos si surgiera algún tópico nuevo en la mesa de negociaciones o si los intereses de la Parte solicitante se estuvieran viendo afectados por falta de apoyo.

Del mismo modo que antes del debate, se buscan los contactos oficiosos; 65 durante el mismo es bastante usual que los negociadores lleven al plano informal los asuntos difíciles planteados en la mesa de discusión y que en un trato amistoso, inclusive social, 66 se diriman problemas, se limen asperezas o se encuentren soluciones o fórmulas que permitan que el debate continúe en sentido positivo para todos o que se salga de alguna encrucijada en que las negociaciones hayan caído. Estos contactos oficiosos tienen la ventaja de desarrollarse en un clima tranquilo y no bajo la tensión del foro de discusión; permiten también hacer alianzas o pactar y asumir posiciones semejantes frente a un asunto determinado.

Las acciones agresivas pueden consistir en hacer presión o proferir amenazas sobre uno o varios negociadores para que sigan determinadas conductas o apoyen ciertas posiciones favorables a la o las Partes que están actuando en forma agresiva.

Fuera del escenario de la negociación también se pueden llevar a cabo acciones amistosas o agresivas. Las primeras pueden ser contactos entre otros representantes de las Partes en una Organización Internacional o en un país, reforzando las posiciones que se han tomado en el escenario de la negociación para lograr apoyos o cambios de actitudes de los

⁶⁵ Lobby. Supra.

⁶⁶ Durante reuniones sociales colectivas, frente a la barra de un bar, en un restaurante, etcétera.

gobiernos y que se giren instrucciones a los negociadores en el sentido buscado. En el segundo caso, la actitud agresiva puede ir desde divulgar posibles actos de presión hacia el gobierno de los negociadores a quienes se desea cambiar de posición, hasta demostraciones de fuerza contra ese gobierno. Ejemplos de las situaciones supuestas lo constituyen declaraciones amenazando, bloqueos económicos, suspensión o ruptura de relaciones diplomáticas, o bien operaciones militares terrestres, aéreas o navales cerca del territorio en cuestión.

Estrategias y tácticas durante el debate

En este punto hay que distinguir entre la negociación bilateral y la multilateral ya que en una y otra las actitudes a tomar son diferentes. En ambos casos el objetivo principal es ganar tiempo y adelantar la posición frente al o los opositores.

Estas estrategias y tácticas deben ser bien conocidas por el negociador para aplicarlas en el momento en que se le presente la ocasión; no pueden ser planeadas como las globales de que ya hablamos porque depende de la situación que se vaya presentando, la acción a tomar o la respuesta que se deba dar.

El negociador que cuenta con experiencia y pericia en el manejo de situaciones, puede aplicar muy variados recursos en su empeño para lograr su propósito. "Tales recursos implican la estrategia de saber exactamente el cuándo y el cómo y dónde."

La estrategia del "cuándo" supone, esencialmente, un sentido adecuado de la oportunidad... Si se usa debidamente esta estrategia, puede transformar una situación estática en otra de carácter dinámico y en ello queda implícito el método de aplicación y el sector en que tiene lugar. Con frecuencia resulta ventajoso valerse de dos o más enfoques estratégicos en una misma negociación, ya que cuanto más familiarizados estemos con las diversas técnicas, mayor es la posibilidad de alcanzar el éxito. 67

La estrategia del cuándo, puede subdividirse en las siguientes tácticas:

I) Abstención. Consiste en esperar para obtener después mejores resultados. Si la negociación se torna difícil, porque la situación se ha puesto tensa y ninguno de los negociadores quiere ceder, es decir, se ha llegado a un punto muerto, se usa esta estrategia de propiciar la suspensión temporal de las pláticas para con ello dar tiempo a que las posiciones cambien. Esto lo logra el negociador dejando de argumentar y su silencio obligará al contrario a cambiar una actitud insistente en defensa de sus posiciones puesto que no encuentra respuesta de ninguna especie en su interlocutor. Lo importante es saber cuándo conviene detenerse; reconocer el punto exacto en que ya no se puede

⁶⁷ Nierenberg, Gerard I., *El arte de negociar*, New York, 1973, pp. 122 y 123.

- avanzar más porque de lo contrario se podría perder lo ya ganado. Es mucho mejor obtener pequeños logros que ambicionar demasiado y sufrir un gran fracaso.
- II) Sorpresa. Implica un cambio repentino en el método que se ha estado empleando, en las argumentaciones usadas o en el enfoque dado a la negociación. Es importante que dicho cambio sea inesperado por el contrario y le cause inestabilidad o desconcierto, situación que permitirá cierta ventaja al negociador que la provocó. No necesariamente se tiene que hacer un cambio fundamental; bastaría una actitud diferente a la que se ha estado adoptando para sorprender a la contraparte que no espera que eso suceda y no sabe la razón real que lo origina. La duda es saber cuándo aplicar esta táctica para obtener el resultado deseado.
- III) Hecho consumado. Esta táctica se basa en la ejecución de un acto sin acuerdo previo o aun en oposición de los demás. El riesgo de asumir una posición de esta naturaleza es muy grande pues se actúa para lograr un objetivo y después se observa la reacción provocada por dicha actuación. Los resultados pueden ser satisfactorios si las demás Partes se abstienen de protestar ante un "hecho consumado", pero también pueden ser perjudiciales porque los actos cometidos provoquen reacciones violentas o graves protestas y en ocasiones represalias. La Parte que corrió el riesgo, tendrá que afrontar las consecuencias. Al preguntarse cuándo actuar así, la respuesta es: sólo que la situación sea tan grave que amerite correr un riesgo tan serio.
- IV) Retirada suave. Esta es una táctica defensiva que abarca dos actitudes: la negación de un hecho o su aceptación completa. En ambos casos el cuestionado adopta una posición cínica. Durante el proceso de la negociación se puede acusar a una Parte de algunos hechos o declaraciones reprobables; si el increpado es culpable puede aducir que sus actuaciones han sido mal interpretadas y que no era su intención cometer la falta de que se le acusa. Puede también aceptar su culpabilidad pero siempre anteponiendo una justificación de las razones válidas que lo llevaron a actuar de esa forma. El uso de esta táctica es cuando el negociador se ve acorralado ya sea por actuaciones propias o por las de su gobierno, y para no tener una ruptura en su gestión, prefiere adoptar esas actitudes que desarman a quien pretende sacar ventaja del ataque.
- V) Retirada aparente. Esta situación engloba varias tácticas y se da cuando la actitud de la contraparte es intransigente en puntos o situaciones que no convienen al negociador. Consiste en la salida de éste del escenario donde se esté negociando, declarando que "en esas condiciones él abandonará el lugar por los inconvenientes dados"; sin embargo, si su salida no provoca un cambio en la actitud del contrario, siempre quedará el negociador alterno para continuar la negociación. Con una salida espectacular se busca impactar a la contraparte y que se sienta obligada

- a cambiar sus posiciones, mas si no se logra hay una opción decorosa para continuar en la gestión.
- VI) Inversión. Esta táctica consiste en invertir los términos y atacar al contrario con sus propias armas. Puede practicarse cuando es posible hacer alianzas que coloquen a la Parte interesada en posición similar a la que tiene la contraparte restándole tanto poder que se ve obligada a ceder antes que "perder terreno" en la negociación.
- VII) Establecer límites. Esta táctica se usa con variables: se puede limitar el tiempo de la negociación, sin importar lo que necesite la contraparte; el asunto negociado, sin aceptar cuestiones conexas o derivadas; la comunicación exigiendo que el trato sea únicamente con un negociador, o la forma, no aceptando cambios ni desviaciones. Es empleada cuando la Parte que la aplica ostenta una posición más fuerte que las demás o cuando no se tiene el deseo de negociar y de alguna manera se crean pequeñas dificultades que obstaculizan o dilatan el arreglo.
- VIII) Ficción. Implica aparentar que se toma un camino para distraer la atención y poder dirigirse al objetivo real de interés. También entra en esta clasificación la táctica de hacer creer a la contraparte que se conoce determinada información (aunque no sea verdad) y así lograr que aquélla comunique o permita que se sepa la información que posee y así poder planear las estrategias convenientes. Esta táctica se emplea cuando la negociación se encuentra en un punto difícil y es necesario superar esa situación con maniobras, para continuar el proceso que lleve al objetivo final.

La estrategia del *cómo y dónde* utiliza las siguientes tácticas de aplicación:

- I) La participación. Se centra en la búsqueda de ayuda o apoyo de otros, ya sea directa o indirectamente, para conseguir un propósito; es la práctica de las alianzas de todo tipo en que cada Parte colabora en la medida de sus posibilidades y empleando estrategias y tácticas propias pero buscando siempre favorecer un objetivo común. Al buscar todas un mismo fin se sabe de antemano cómo y dónde lo harán.
- II) La asociación. Consiste en tratar de impresionar al contrario asegurando que se actúa cómo y dónde con personajes famosos o gobiernos poderosos, porque se tienen relaciones importantes.
- III) La desunión. Es la táctica contraria a la anterior; en ella se emplea el descrédito de alguien como base para afirmar que se actúa precisamente al contrario o que no se es amigo o no se está de acuerdo con aquél. El cómo y dónde se procede, se está dando como garantía de que no se relaciona con las conductas reprobables. Se puede utilizar también como advertencia a la contraparte de lo que sucedería si actúa como el desacreditado o se une a él.
- IV) La encrucijada. Consiste en jugar con varios elementos entrecruzándolos; con esta táctica es posible introducir diversas cuestiones en la negociación de modo que sea factible hacer

concesiones en una y alcanzar ventajas en otras. Esta práctica es muy útil, pero hay que tener cuidado de no dar demasiado tiempo al manejo de los aspectos secundarios ya que la contraparte puede pensar que son importantes y negociar arduamente sobre ellos, esperando que en cambio se actúe igual sobre sus cuestiones fundamentales, lo que provocaría un desequilibrio. Otra faceta es el juego con fuerzas, argumentos o presiones en relación con un punto determinado de la negociación. La dificultad estriba en saber cómo y dónde conjugar los elementos para que sin confundir al contrario se logre el fin perseguido.

- V) La cobertura amplia. La base de esta táctica es presentar el mayor número de posibilidades para lograr un número considerable de éxitos. Se buscará cómo y dónde hacer propuestas, buscar alianzas, solicitar apoyos, etcétera, para conseguir el objetivo planeado.
- VI) El proceso fortuito. Esta es una táctica defensiva en que se aplica la ley de la probabilidad para contrarrestar o neutralizar las ventajas obtenidas por el contrario con una posición bluffista. Al efecto se tiene que hacer una investigación basada en la ley de probabilidades y probar con los resultados que esa Parte está apoyándose en información manipulada.
- VII) La muestra del azar. Esta es una táctica en que se manipula la información haciendo extensivos los resultados de una muestra como si fueran representativos del todo. Lo importante es seleccionar cómo y dónde tomar la muestra para que arroje resultados favorables, que sirvan de apoyo a la negociación.
- VIII) El "embutido". Consiste en ir ganando terreno poco a poco como si fuera cortando lonjas hasta terminar con el "embutido" y así alcanzar el fin propuesto. Aquí el *cómo* y el *donde* juegan papel preponderante para que el contrario no se dé cuenta de que le estamos quitando algo.
- IX) El paréntesis. En esta táctica las actuaciones del negociador van gradualmente alcanzando objetivos que acerquen al final ya que no se plantea alcanzar éste en el primer intento sino ir "cerrando paréntesis" hasta hacerlo desaparecer. La pericia del negociador le llevará a saber cómo y dónde lograr cada etapa de su objetivo final.

Hasta aquí nos hemos referido a estrategias y tácticas de aplicación general a cualquier proceso de negociación. En seguida particularizaremos de acuerdo a las Partes involucradas.

En una negociación bilateral es posible:

I) Manejar la información. El negociador experimentado podrá no dejar ver la información que posee, o hacer creer a su contraparte que sabe menos de lo que en realidad sabe para obligarlo a dar a conocer hasta donde está enterado. Se puede asimismo dar la información velada o con un sentido ambiguo que permita obtener cierta ventaja derivada de la falta de claridad dejando al contrario con dudas y sin poder tomar posiciones definitivas.

Es importante anotar que el manejo de la información debe hacerse cuidando de no caer en falsedades que el opositor pueda usar en contra

- en un momento dado. Es lícito abstenerse de informar, informar parcialmente o hacerlo de modo que se puedan dar varias interpretaciones a lo dicho, pero es muy peligroso mentir ya que, si se descubre, el negociador pondría en tela de juicio su propio prestigio y el de su gobierno.
- II) Manipular el debate. Para hacer esto se necesita un negociador bastante avezado que con cambios repentinos de posición, adulaciones, presiones momentáneas, etcétera, vaya llevando a su contrario por el camino que desea. Una de las tácticas empleadas por ejemplo, es no permitir que el otro hable sino para que asiente lo que se le dice o para que haga concesiones. Se abruma tanto al contrario con información, ventajas, posibilidades, supuestas ganancias y conveniencias que termina por creer que realmente debe aceptar la propuesta. Como se comprenderá, hay muchas formas de manipular y depende de la personalidad y experiencia de ambos negociadores cuánto y cómo se pueda obtener con esta estrategia.
- III) Dilatar la discusión. La estrategia se centra en aplicar todas las tácticas posibles para que pase el tiempo y no se llegue a ningún resultado concreto. Es frecuente, como ya explicamos anteriormente, que los gobiernos envíen algún negociador al escenario pero que no tengan la voluntad de que el asunto en cuestión quede arreglado; en ocasiones también se necesita tiempo para que la situación mundial cambie o para que se dé un acontecimiento de cuyo resultado dependa la posición a tomar o las concesiones a hacer en la negociación. Por ejemplo, no será igual la situación después del resultado de elecciones de mandatario en algún país cuyo peso político influya en la cuestión negociada, o si en la Asamblea General de las Naciones Unidas un asunto no fue considerado en la agenda de ese periodo de sesiones. También podría esperarse el resultado de alguna reunión paralela sobre energéticos para saber qué posición asumir frente a la contraparte en una transacción sobre esas materias primas.

En resumen, cuando se debe esperar por algún acontecimiento para tomar decisiones concretas, el negociador aplica la estrategia de alargar lo más posible las pláticas mientras tiene lugar el suceso que se está esperando. Entre las tácticas más comunes en este supuesto, podemos apuntar el llegar tarde a las citas; pretextar dolores o molestias físicas; molestarse por cualquier detalle; exigir comodidades en el foro; solicitar al contrario informes detallados o documentos que tardan en ser obtenidos; argüir que se deben solicitar instrucciones del propio gobierno y cuyo recibo demora varios días; desviar las pláticas a temas irrelevantes, etcétera. Es factible que alguna de estas tácticas se acompañe de la suspensión de las pláticas mientras se satisfacen los requerimientos y con ello, ganar más tiempo.

- IV) Asumir posiciones intransigentes. Esta estrategia es usada cuando se quiere demostrar cierta superioridad sobre el o los contrarios o cuando no queda otra salida mejor para ganar el tiempo que se necesita.
- V) Exasperar al contrario. En esta estrategia las tácticas consisten en tomar posiciones negativas, burlonas o pasivas de modo que el opositor llegue a perder el control y esa situación pueda aprovecharse para obtener las ventajas que se desean.
- VI) Ceder para mejorar la posición. Esta estrategia constituye la esencia de la negociación que siempre es dar y tomar, sin embargo su manejo no es sencillo ya que puede poner al negociador en una situación comprometida si su adversario trata de aprovechar la pequeña apertura y presiona para que se siga cediendo sin dar nada a cambio. El ágil manejo de esta estrategia puede dar óptimos resultados, pero si la actuación es torpe o equivocada puede representar una pérdida peligrosa de posición.
- VII) Ofrecer grandes concesiones. Es una variante de la anterior que puede darse al principio del debate; se basa en el supuesto de que "si una Parte se muestra muy complaciente, la otra se verá obligada a aplicar la reciprocidad". En este juego, por si la(s) otra(s) Parte(s) no "cae(n) en la trampa" de otorgar concesiones importantes, hay dos caminos a seguir: continuar en posición "magnánima" hasta un punto en que el compromiso sea ineludible por el (los) contrario(s), o bien tomar la actitud opuesta y no hacer más concesiones hasta lograr respuesta. Finalmente, se pueden hacer amenazas de agravar los términos de exigencia si el (los) oponente(s) no cede(n) en su posición. 68
- VIII) Retirarse de la mesa de debates. Cuando la discusión ha llegado a un punto muerto o impasse porque la posición del contrario es inaceptable ya que de conceder sus peticiones se vería afectado el interés nacional, y el negociador, después de poner en juego todos sus recursos, no logra que su opositor cambie, abandona la reunión pues es preferible no negociar que ceder en esas condiciones. Con esta actitud la negociación queda suspendida en forma definitiva y para reanudarla se tendrán que llevar a cabo gestiones por otras vías. Generalmente, cuando esto sucede, pasa un tiempo largo antes de que se acuerde reiniciar el proceso.

RESULTADO DE LA NEGOCIACIÓN

El saldo de un proceso de negociación puede ser exitoso o negativo; al finalizar los debates, generalmente se ha llegado a un resultado que se considera completo, parcial o nulo con respecto al objetivo fijado y que es la consecuencia de todo el proceso que se llevó a cabo.

⁶⁸ Holsti, K. J., op. cit, cap. VIII.

NEGOCIACIÓN CONSIDERADA EXITOSA

Dentro de esta categoría pueden englobarse las gestiones que dieron como resultado alguna de las siguientes situaciones:

- I) Logro o reconocimiento de la pretensión presentada.
- II) Desistencia o retiro de una reclamación.
- III) Aceptación de una transacción.
- IV) Solución de un conflicto.
- V) Elaboración y firma de un instrumento jurídico que pueda darse como: declaración, comunicado conjunto, acuerdo, canje de notas, ⁶⁹ tratado bilateral o tratado multilateral.
- VI) Nacimiento de una situación política o jurídica determinada como puede ser alianza, pertenencia a bloques, apoyo a acciones conjuntas que impliquen sanción o desacuerdo (bloqueos, ataques, expulsiones, boicot, etcétera), apoyo o participación en acciones conjuntas con un fin determinado de carácter positivo (cooperación, concertación, auxilio, observación, etcétera), anexión de territorios, ingreso a una organización, etcétera.

NEGOCIACIÓN CONSIDERADA FRACASADA

Si el desenlace del proceso fue negativo y no se logró que las Partes llegaran a ponerse de acuerdo, los resultados pueden ser:

- Que la situación de conflicto persista sin modificación y se espere mejor momento para dirimir diferencias.
- II) Que la problemática se agrave y haya acciones hostiles (suspensión de comercio o ruptura de relaciones diplomáticas).
- III) Que se llegue a la lucha armada entre las Partes.⁷⁰

CONDICIONANTES DE ÉXITO O FRACASO

El resultado de la negociación puede depender de muy diversos factores o de la conjugación de varios de ellos.

⁶⁹ En estas dos formas (el acuerdo y el canje de notas) se consideran los instrumentos que no requieren ratificación.

⁷⁰ La guerra es el fracaso de la diplomacia.

Por causa del negociador

Como veremos más adelante,⁷¹ los atributos que el negociador posea y la habilidad que tenga para manejarlos influirán en el saldo positivo o negativo que se obtenga al finalizar el proceso de la negociación. Una conducción equivocada del debate provocará dificultades de comunicación con los demás con el consecuente deterioro de la posición del negociador. Los principales elementos en relación con el funcionario que participe y de los que depende un éxito o un fracaso, son: por un lado, el carácter, la perspicacia, el conocimiento y manejo del tema, la oportunidad con que haga sus propuestas, la insistencia sin llegar a la molestia, etcétera, y por otro, el prestigio que detente, el apoyo con que cuente y la posición que en el momento tenga, con respecto a su país y en el contexto mundial.

Por causa del gobierno o de las organizaciones

En este caso, el resultado favorable o desfavorable puede depender de las acciones paralelas llevadas a cabo por las autoridades del gobierno del negociador o de intervenciones o posiciones de las autoridades de alguna organización. Asimismo puede influir la capacidad de negociación, la credibilidad, el poder y la posición relativa con que cuente el gobierno del negociador.

Por causas ajenas o fortuitas

En este supuesto ni el negociador ni las autoridades son responsables directas del resultado de la negociación, sino que son factores ajenos los que determinan el mismo. Aquí podemos hacer referencia a fluctuaciones económicas o políticas o conflictos armados a nivel interno o mundial, o bien desastres provocados por las fuerzas naturales. Podría suceder también que el resultado de la negociación se viera afectado por una posición intransigente de terceros que de alguna manera tuvieran relación con los resultados de la negociación, y que no aceptaran los acuerdos establecidos por las Partes.

Al término de una negociación es siempre útil analizar su desenvolvimiento y determinar cuáles fueron los factores que propiciaron su resultado, cualquiera que éste sea. Al conocer exactamente las razones que llevaron a las determinadas situaciones del proceso, se facilitará la Planeación de estrategias en futuras negociaciones.⁷²

⁷¹ Infra

⁷² Nierenberg, Gerard I., op. cit, cap. II.

EL NEGOCIADOR

Podemos definir al negociador como el representante de un Estado o de otro sujeto del Derecho internacional, debidamente acreditado, que toma parte en las discusiones de una negociación para lograr un objetivo ya sea particular o general. Este representante puede participar en una gestión de arreglo de algún asunto específico entre las Partes o llevar a cabo sus actuaciones con miras a la elaboración o firma de un convenio.

La figura del negociador es importante para el desarrollo de la negociación, pues ésta depende en gran parte de la actuación de quien ejercite las gestiones. El negociador representa el interés nacional y debe defenderlo, cuando menos, hasta donde su contraparte defienda el suyo.

ELEMENTOS CONDICIONANTES DE LA PARTICIPACIÓN

El desempeño del negociador durante el debate, está determinado por varios factores cuya presencia puede modificar su conducta hasta adecuarla a las circunstancias; incluso la selección del funcionario que se encargue de llevar a cabo la gestión se verá influenciada por esos factores pues se debe, en la medida de lo posible, enviar al candidato que reúna los atributos de personalidad y capacidad que más se ajusten al caso. De entre los elementos que determinan la participación de un negociador, analizaremos los más importantes.

Tipo de la negociación

El número de Partes en la gestión hace variar las circunstancias y las actuaciones; si la negociación es bilateral, el negociador frecuentemente es el diplomático acreditado en el país sede; en su actuación se encuentra solo frente a su contrario y su desempeño tendrá que ser directo; por una parte, puede beneficiarle la posibilidad de propiciar un trato abierto donde prevalezca la confianza y la franqueza, pero puede también encontrarse con un adversario cerrado y evasivo sin tener quien lo apoye para inducir un cambio de actitud. En este caso, tendrá que atenerse a sus propios recursos, o solicitar a su gobierno que entable una acción paralela de apoyo. Por otra parte, negociar en el plano bilateral presenta ventajas porque cada participante puede extender el caso todo lo que exija el interés nacional, incluyendo varios asuntos subsidiarios o irrelevantes, en relación con la cuestión principal.⁷³ Por el contrario, si la negociación es multilateral el negociador es, por lo general, miembro de una delegación y ha sido específicamente nombrado para actuar en esa reunión; su trato con los

⁷³ Schuman, Frederik L, *International Politics*, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York and London, 1937, p. 155.

demás se da en un foro abierto o semiabierto muy a menudo hay la posibilidad de solicitar el auxilio de otros negociadores para presentar un frente común; unirse a algún grupo de países para actuar en bloque, o si es un asunto de interés particular, buscar la intervención de alguna autoridad como el secretario de la organización o de la conferencia, pero por otro lado, hay desventajas en que en este tipo de reuniones hay una agenda prefijada a la cual las discusiones se limitan y no puede un negociador introducir otros asuntos aun cuando sean correlativos, además la agenda puede contener temas frente a los cuales una Parte sea especialmente sensible y aun cuando se puede solicitar su suspensión en el documento, hay ocasiones en que este empeño no se logra.⁷⁴

Posición de las partes con respecto a los demás

También en la selección y actuación del negociador tienen importancia la capacidad negociadora, el grado de influencia y la relación que tenga la Parte que representa, en el momento de la negociación. Por ejemplo, un país en vías de desarrollo que desee renegociar su deuda externa, enviará a realizar estas gestiones a sus negociadores más avezados en cuestiones económicas, y no a un funcionario que carezca de experiencia en cuestiones de ese tipo o en negociar.

Importancia relativa de la negociación para cada Parte

En este punto es determinante el mayor o menor interés que tenga cada Parte por negociar y obtener un resultado, así como qué tan comprometida esté en el asunto negociado. No se enviará al mismo negociador si su gobierno fue el que propuso la discusión del tema, que si es una Parte invitada que no considera obtener grandes beneficios de la gestión.

Nivel de participación

Si la negociación va a darse a un nivel medio o alto, es usual que sea preparada por reuniones previas de funcionarios de nivel ordinario. En estos contactos es donde inicialmente se discuten los asuntos y se cubren las cuestiones donde pueda haber incompatibilidades, es decir, se preparan los acuerdos dejando a los participantes posteriores las decisiones políticas que de hecho, sólo se afirman, en una negociación ya adelantada en un buen porcentaje.

La participación en los primeros contactos es en su mayor parte técnica, pero poniendo las bases para la posterior participación política. Se comprenderá que los atributos y actuaciones de los negociadores son

-

⁷⁴ *Ibidem*, p. 156

necesariamente diferentes dependiendo de la etapa en que se encuentre la gestión.

Cualidades

Varios autores⁷⁵ coinciden en señalar que el negociador para conducir, en la mayoría de los casos, una negociación por buen camino y tener más posibilidades de éxito, debe contar con una serie de cualidades especiales que le ayuden en el desempeño de su encargo.

Los principales que se consideran son: ecuanimidad, calma, paciencia sin límites, buen humor, tranquilidad, equilibrio, asistencia, discreción, inteligencia, prudencia, seriedad, puntualidad, además de contar con educación, buenos modales y magnífica reputación.

Habilidades

Al lado de las características de personalidad a que se hace alusión en el apartado anterior, el buen negociador debe saber desarrollar determinadas habilidades que le den una situación de cierta ventaja frente a quienes llevan la negociación por la o las Partes contrarias. Es de fundamental importancia conocer perfectamente el idioma en que se lleven a cabo las pláticas para poder comprender y expresarse sin dar lugar a equívocos. ⁷⁶ Igualmente, debe poseer una cultura desarrollada y un amplio conocimiento del tema en cuestión así como de las implicaciones políticas, económicas y jurídicas existentes alrededor del mismo.

Es claro que no pueden conjuntarse todas las habilidades en una misma persona; cada una tendrá sólo algunas de ellas y de las que tenga podrá desarrollar mejor las que se ajusten a su personalidad y habrá otras que le sea difícil practicar. Al seleccionar el negociador hay que considerar esto.

A continuación, daremos una lista de habilidades que sin pretender que sea exhaustiva, englobe las más comunes.

- Tener la certeza de que hay más de un camino y más de un método para conseguir los propósitos; no ponerse autobarreras y aprovechar cualquier ventaja.
- Saber proteger su propia imagen y la de a quien representa.
- Saber cuál es el meollo del asunto para, si es conveniente, ir directamente a él sin rodeos y si no conviene esto, saber usar estrategias dilatorias.
- Estar dispuesto y preparado a introducir cambios en la propia evaluación preliminar.
- Tener suficiente sutileza para, sin causar molestia al contrario, hacerle saber lo que quiere conseguir y hasta donde puede ceder.

60

⁷⁵ Berkeley, Colosi, Donn, Dror, Ferreira De Mello, Hawver, Holsti, Nicolson, Schuman, Stevens, Trump.

⁷⁶ Los idiomas más usuales, en orden de utilización, son: inglés, francés y español.

- Saber apreciar el punto de vista contrario y ponderar sus necesidades para saber hasta dónde puede lograr concesiones.
- Darse cuenta hasta dónde puede hacer presión al contrario sin rebasar el límite que haga que todo lo ganado se pierda. Hay siempre un punto crítico que no se debe sobrepasar, debe detenerse justo antes.
- Saber escuchar: concentrarse en lo que se dice y en lo que no se dice.
- Observar al contrario para descubrir sus prejuicios y con ello alcanzar ventajas en el trato.
- Tener la mente despierta en todo momento y una paciencia sin límites.
- Ganarse a los demás pero sin sucumbir ante su poder de atracción.
- Inspirar confianza a los demás pero sin creer demasiado en sus afirmaciones.
- Saber fingir sin ser mentiroso; una verdad no dicha, no es una mentira.
- Mostrarse modesto pero seguro de sí mismo.
- Tener proyección, es decir, saber convencer a los demás de que estén acordes con su propia motivación.
- Tratar de conocer, en los primeros contactos, las reacciones del contrario para no caer en trampas o que le perjudique el factor sorpresa.

Además, el negociador debe tener un conocimiento bastante desarrollado de la conducta humana para poder apreciar sus habilidades. También es importante la amplia preparación y dominio del tema para poder tener salidas diferentes si el contrario le pone barreras o le "cierra puertas". El buen negociador no puede ser un ganador absoluto, pero tampoco un perdedor absoluto; en una negociación siempre se gana algo aun cuando no se logre el primer objetivo fijado, o el logro sea parcial; inclusive de una derrota se pueden sacar puntos de ganancia como el conocimiento del adversario, la necesidad de cambio de tácticas, la detección de errores para no volverlos a cometer, el tipo de negociador que se necesita para ese asunto específico, etcétera.

PARTICULARIDADES EN LAS NEGOCIACIONES

PARTICIPACIÓN MULTILATERAL

La negociación multilateral puede darse en algún foro de una Organización Internacional o en una reunión internacional.⁷⁷

Las características de esa reunión son:

⁷⁷ Usaremos la denominación de reunión internacional para nombrar toda sesión multilateral efectuada a nivel mundial, independientemente de su denominación como conferencia, congreso, convención, etcétera.

- Empiezan y terminan en sí mismas aun cuando en ocasiones sesionan en varias etapas; una vez logrado el objetivo que las originó, dejan de existir.
- II) Gozan de completa independencia con respecto a las reuniones que las han precedido y a las que les siguen, sin importar que los participantes sean los mismos y los temas que se traten estén estrechamente ligados.
- III) Son un medio al cual recurren los Estados ocasionalmente y no un instrumento orgánico de su política exterior.
- IV) Tienen una doble función: por una parte tienden a constituirse en órganos legislativos, o sea que contribuyen a la elaboración del Derecho internacional a través de la discusión, redacción y firma de instrumentos jurídicos internacionales; por la otra se avocan a la resolución de conflictos internacionales.
- V) No tienen personalidad jurídica internacional; son sólo un órgano temporal común de los Sujetos que las componen; sus manifestaciones y resultados no son imputables a la reunión sino a las Partes que participaron en las mismas.
- VI) Cada una establece su programa y elabora y adopta su propio reglamento, sus estatutos y el régimen interior que se acuerde.

La preparación de cada reunión se da en varias etapas:

- I) Iniciativa. Por lo general emana de un Sujeto⁷⁸ interesado en el estudio de un asunto, la resolución de un conflicto o la codificación de alguna materia. La iniciativa puede ser tomada por cualquier miembro de la comunidad internacional, y participarla a los demás sin que haya obligación jurídica de ninguno para apoyar esa iniciativa; puede ser también que las organizaciones internacionales se avoquen a la tarea de ser iniciadoras de reuniones, sin que esto quiera decir que los Estados no las convoquen. En la actualidad han sido frecuentes las reuniones de "Grupos" para temas específicos y las "Cumbres" multilaterales.
- II) Invitación o convocatoria. Existe una diferencia entre estos términos en relación con quiénes va encaminada la acción. La convocatoria es abierta a todos quienes deseen participar, es decir, no se dirige especialmente a ningún Sujeto, sólo se anuncia la intención de realizar la reunión y pueden participar en ella todos los que lo deseen. La invitación es dirigida solamente a quienes interesa que concurran; no se hace una difusión general como en el caso anterior, sino que la invitación se envía nominada directamente a aquéllos que se desea intervengan en el evento. Desde fuego el número de participantes está determinado por la naturaleza de la reunión y la temática a tratar.

62

⁷⁸ En los últimos 50 años se ha hecho cada vez más frecuente que las organizaciones internacionales se avoquen a la tarea de ser iniciadoras de reuniones, sin que esto quiera decir que los Estados no las convoquen. En la actualidad han sido frecuentes las reuniones de "Grupos" para temas específicos y las "Cumbres" multilaterales.

Generalmente, la invitación es cursada por el gobierno del país donde tendrá lugar la reunión o por el secretario general de la Organización Internacional, si es el caso. El envío normalmente se hace antes del comienzo de la reunión, pero puede hacerse también una vez reunida la misma, pues al ser soberana tiene capacidad para invitar a algún Sujeto que considere importante para el cumplimiento de su objetivo. Como la invitación es dirigida específicamente, los Sujetos invitados deben responder a la misma; la independencia y soberanía les da la libertad de aceptar o rehusarse a participar, pero siempre deben expresar su posición a quien los invita. Es factible también que dicha asistencia se haga depender de "... algunas condiciones tales como inclusión de determinado tema en el programa de la reunión o la exclusión de otros". 79 Por otra parte, los Sujetos no invitados no podrán tratar de asistir ni siguiera como observadores. En cambio, la convocatoria no se tiene que responder sino simplemente presentarse y quien convocó no tiene derecho a negar a nadie la participación en cualquier calidad.

III) Preparación de la reunión. La preparación es un paso importante para el buen desarrollo de la reunión. Habitualmente se llevan a cabo contactos previos para sentar las bases comunes de entendimiento:

Cuanto más importantes sean los problemas que se van a tratar, más debe cuidarse la preparación en el curso de la cual se fijará el tema de las deliberaciones; se establecerá una agenda provisional; se examinarán las bases de posibles soluciones a los asuntos-o problemas a discutir; se decidirá la ciudad donde se celebrará la reunión; etcétera. 80

Por lo general los contactos se llevan a cabo por intercambio de notas diplomáticas entre los sujetos que se considera tengan interés en participar; este intercambio incluso puede tener lugar antes de distribuir la convocatoria o la invitación. Corresponde a quien presentó la iniciativa, enviar a los demás cuestionarios solicitando expresen sus puntos de vista y así una vez conocidas las posiciones estará en posibilidad de elaborar un programa que sea aceptable para todos, mismo que distribuirá con suficiente antelación entre los participantes para que puedan estudiar y preparar las estrategias a seguir durante el debate. La práctica de intercambiar notas y cuestionarios puede presentar el inconveniente de la lentitud en la preparación, especialmente si son varios los participantes. Cuando un gobierno recibe una invitación a concurrir a la reunión, generalmente emplea tiempo en responder el cuestionario y discutir la conveniencia de ser Parte de la reunión. El Sujeto que presentó la iniciativa debe esperar las

⁸⁰ Cahier, Philippe, op. cit., p. 508. Cruz Gómez, Pablo y Salva V., María de Lourdes, *Congresos y convenciones*, Diana Técnico, México, 1989, pp. 78-80.

⁷⁹ Ferreira de Mello, Rubens, *Tratado de Direito Diplomático*, Río de Janeiro, Livraria Clássica Brasileira, S.A., 1949,1.1, p. 20.

respuestas antes de preparar el programa. Por otra parte, como una buena preparación requiere la concurrencia de expertos o la participación de una Organización Internacional, hay ocasiones en que pasan varios meses antes de que se efectúe la primera sesión de la reunión planeada. En la actualidad varios eventos son precedidos de reuniones de grupos de trabajo o de comisiones preparatorias.⁸¹

Cuando se recurre al apoyo de una Organización Internacional hay la ventaja de la imparcialidad y el contar ya con las instalaciones adecuadas y el personal adiestrado.

En ocasiones estas negociaciones preparatorias sirven también para elaborar el reglamento de la reunión, y es muy conveniente además que en ellas se prepare la agenda provisional sin perjuicio de que ese documento pueda ser modificado por la propia reunión, si se llegara a ese acuerdo una vez iniciada la misma.

IV) Las delegaciones. Cuando un Sujeto ha tomado la decisión de asistir a una reunión, ya sea como participante o como observador, debe determinar la composición de la delegación que lo representará en el evento; como ya apuntamos es una determinación que compete exclusivamente al derecho interno de cada Sujeto. La lista de miembros de la delegación debe darse a conocer anticipadamente al Ministerio de Asuntos Externos del país donde se desarrolle la reunión a fin de que tenga conocimiento de quiénes asistirán y pueda concederles el Estatuto Especial⁸² a que tienen derecho.

Formalidades previas

I) Acreditación y poderes. Los delegados son provistos de un documento formal que los acredite como representantes del Sujeto que los envía y que también señala la delegación de poder que se hace en su persona como representante de ese Sujeto. Ese documento se denomina Plenos Poderes.

Es costumbre que, si son pocas las Partes, los delegados intercambien sus poderes antes del inicio de la reunión y todos queden seguros que los demás tienen capacidad para actuar. En los últimos años en que el número de participantes ha aumentado, se simplifica la labor nombrando a una comisión que examine los poderes de todos y avale que "están en debida forma". 83

Es decir, que facultan al representante para su participación en la reunión según sea necesario y que las firmas que aparecen son auténticas de las personas que tienen la capacidad para comprometer al país.

A la signatura del Tratado de Tlatelolco, por ejemplo, precedieron dos instancias: la Reunión Preliminar para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, REUPRAL, y la Comisión Preparatoria para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, COPREDAL.

Por Estatuto Especial entendemos inviolabilidades, protección, inmunidades y privilegios.

La presidencia. El presidente de la reunión es electo por el voto II) secreto de la mayoría de los representados, o por aclamación. La determinación de quien presida es importante tanto porque otorga cierto prestigio o reconocimiento al Sujeto al cual pertenece, como porque su actuación es relevante si surgen dificultades en el desarrollo de la reunión.84 El presidente tiene por funciones principales presidir las sesiones, someter a estudio las materias inscritas en el orden del día; dirigir los debates concediendo la palabra a los delegados en el orden en que la solicitan; interpretar el reglamento interior, lo que en ocasiones puede dar ventajas a una delegación en relación con otra porque puede entrar el elemento subjetivo; sin embargo, se espera que el presidente tenga toda la objetividad que el cargo exige; resolver las cuestiones de orden que se puedan presentar; intervenir para apaciguar los ánimos que puedan alterarse en forma inconveniente; todas aquellas que sean necesarias para que las sesiones no se estanguen ni se deteriore el espíritu de la reunión. Además, si las discusiones llegan a un punto muerto o ya no se está avanzando en los trabajos, corresponde al presidente hacer un resumen de lo avanzado y de lo que falta por avanzar y buscar la manera de que se salga del estancamiento; en ocasiones es necesario que se aclare la situación para proseguir las tareas. Otro aspecto de la labor del presidente, es proceder a las votaciones y dar a conocer sus resultados. Si la reunión debe desarrollar algunas sesiones en comisiones o grupos y otros en plenaria, toca igualmente al presidente coordinar la formación de esas comisiones, fijar su tiempo de labor y de entrega de resultados y calendarizar las plenarias.

El presidente es auxiliado por un vicepresidente que también es electo por votación; en algunas reuniones pueden elegirse varios vicepresidentes. Es costumbre nombrar también un secretario general de la reunión, quien en ocasiones es auxiliado por un secretario adjunto; las atribuciones de estas Secretarías son principalmente: organizar y dirigir los trabajos de la Secretaría;⁸⁵ recibir la correspondencia oficial de la reunión, dándole el curso conveniente; reproducir las actas de sesiones y distribuirlas entre los delegados, antes de la próxima sesión; distribuir a las comisiones los asuntos que tengan que tratar; reproducir y distribuir el "orden del día", de acuerdo a las instrucciones del presidente.

III) El reglamento interior. Reviste fundamental importancia, sobre todo en reuniones muy concurridas, para asegurar una organización en los trabajos y evitar pérdidas de tiempo discutiendo cuestiones de procedimiento. Como ya apuntamos, cada reunión puede elaborar su propio reglamento, cuestión que corresponde a la Secretaría General, pero

⁸⁴ Es muy frecuente que se elija presidente a un miembro de la delegación del país anfitrión.

⁸⁵ Apoyo logístico y auxilio a las labores de la presidencia y de la vicepresidencia, así como asistencia a los delegados.

también es posible adoptar reglas establecidas para reuniones anteriores si son aplicables al caso. ⁸⁶

- IV) Orden del día. El primer día de sesiones se presenta a discusión el proyecto de orden del día que se ha elaborado con consultas preliminares como se apuntó. Para empezar a sesionar debe aprobarse ese proyecto ya sea como se presentó o con las modificaciones que se acuerde.
- V) El idioma. Generalmente el idioma oficial de la reunión se fija en las negociaciones preliminares; cuando los participantes no hablan el mismo, se permite que sean utilizados diversos idiomas considerando a todos como oficiales. En estos casos, las participaciones se traducen a todos los idiomas y se reparten por escrito a los delegados o bien se utiliza la traducción simultánea. Este método es el más utilizado en la actualidad, por las ventajas que presenta de claridad y rapidez, ya que los delegados se enteran de lo expresado por los otros en el mismo momento en que se dice.
- VI) La Secretaría. En todas las reuniones internacionales se encuentra un órgano de apoyo administrativo a las labores que es la Secretaría; si la reunión no se lleva a cabo en una organización que ya cuenta con ese personal, la Secretaría se puede formar por técnicos de las delegaciones seleccionadas en la preparación del evento, o por funcionarios del país anfitrión o del que hizo la invitación o convocatoria. Las labores principales consisten en: organizar el desarrollo de la reunión; encargarse de que haya interpretación y traducción; redactar y distribuir las actas de las plenarias así como proveer otros documentos importantes o necesarios; facilitar una buena relación entre los delegados entre sí y con las instancias de la reunión, y llevar a cabo todas aquellas tareas que favorezcan el desempeño de los trabajos.

VII) Las sesiones. Los trabajos de la reunión pueden desarrollarse en dos formas: sesión plenaria y comisiones o grupos de trabajo. En la sesión plenaria participan todas las Partes representadas en la reunión, es decir, que a esas sesiones asisten todas las delegaciones. Las comisiones o grupos de trabajo están constituidas por un número reducido de representantes y su labor es la de discutir temas específicos cuyos resultados se presentan posteriormente en las sesiones plenarias. Estas comisiones son en realidad las que hacen la mayor parte del trabajo pues para no alargar demasiado el tiempo de la reunión es muy conveniente dividir los temas y encargar a comisiones su deliberación.

Estos pequeños grupos sesionan simultáneamente facilitando la obtención de resultados en menor tiempo que si todos los temas se discutieran en plenaria. Se podrán establecer tantas comisiones como sea necesario para cubrir el programa de la reunión; no obstante, hay que cuidar de no atomizar demasiado la temática nombrando numerosas comisiones.

⁸⁶ La celebración de reuniones auspiciadas por organizaciones internacionales presenta la ventaja de ya contar con un proyecto de reglamento qué aplicar, mismo que redacta previamente la Secretaría de la organización.

Además, si hubiera un número elevado de comisiones, los países que lo desearan no podrían participar en todas por falta de personal para adscribir a cada una de ellas y esto coartaría el derecho que tienen las Partes de hacerse representar en la totalidad de las comisiones.

En ocasiones es necesario que las comisiones se subdividan en subcomisiones que puedan dirimir algún aspecto específico que esté retardando el trabajo de la comisión. Estas subcomisiones terminado su encargo presentan su informe a la comisión que las creó.

Cuando las comisiones han concluido su labor, los resultados se presentan en una sesión plenaria donde se llevan a cabo los últimos debates para afinar los resultados y hacerlos aceptables para todos y que puedan ser aprobados.

Es importante hacer hincapié en que la plenaria es la única instancia competente para tomar posiciones o aprobar resoluciones o documentos que comprometan a las Partes.

VII) Inicio de funciones. La reunión inicia sus labores en una sesión plenaria solemne a la cual es costumbre que asista el jefe del Estado o el ministro de Asuntos Externos del país que sirve de anfitrión o el secretario general de la organización, si se desarrolla en una de ellas. En esta sesión esa máxima autoridad asistente se dirige a los participantes para darles la bienvenida, resumir los objetivos de la reunión y hacer votos para que los trabajos de la misma sean exitosos. Terminada la sesión inaugural la reunión sigue su curso, como hemos explicado, y al finalizar sus labores celebra otra sesión solemne de clausura que puede coincidir con la firma de un documento jurídico si es que ha nacido alguno como resultado de los trabajos de la reunión.⁸⁷

PARTICIPACIÓN BILATERAL

Las características de estas reuniones son muy generales puesto que todo depende del nivel que se desee otorgar a la reunión. Dado que puede efectuarse en variados planos y presenta una amplia gama de posibilidades, no podemos marcar especificidades en el desarrollo de estas negociaciones. Como ya hemos visto, su ámbito abarca desde los contactos de los agentes diplomáticos con autoridades del país en que están acreditados para tratar un asunto de interés nacional o mutuo, hasta una entrevista de personalidades del más alto nivel.

La iniciativa puede emanar de cualquiera de las Partes y proponerla a la otra; entre las dos determinarán el nivel a que se lleve a cabo la negociación.

Cuando es a nivel ordinario, como ya se dijo, generalmente el negociador está solo con su interlocutor aunque en ocasiones puede haber algún

⁸⁷ Cfr. Ferreira de Mello, Rubens, op. cit, t. II, cap. I; Cahier, Philippe, op. cit, segunda parte, cap. III.

asesor técnico; la preparación de la negociación se simplifica a que con antelación a la entrevista el negociador cuente con los antecedentes del asunto y las instrucciones de su gobierno, para que determine las estrategias a seguir. A medida que los negociadores ostentan más categoría, la preparación requiere mayor atención y más personal de apoyo tanto técnico como logístico. Considérese el aparato y la movilización que implica una reunión en "la Cumbre".

Asimismo, en el caso de que la negociación tenga por objeto la firma de un tratado bilateral, se requiere de una preparación mucho más larga y complicada, de acreditación previa de representantes y de presentación de Plenos

Poderes si no se trata de personalidades de alto rango, ya que éstos no necesitan de esa formalidad por motivo de su investidura.

El desarrollo de las reuniones es siempre con igual tónica y sólo se cambiará al negociador por razones de gran importancia que requieran su presencia en otra parte, o porque las negociaciones estén estancadas o se suspendan por culpa de la personalidad de quienes llevan a cabo la gestión. Estas reuniones bilaterales, por su propia naturaleza, son mucho más frecuentes que las multilaterales y sólo revisten gran solemnidad cuando los participantes son de alto nivel.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA CONSULTADAS

- ARELLANO GARCÍA, Carlos, La diplomacia y el comercio internacional, Porrúa, S.A., México, 1980.
- BINNENDIJK, Hans, National Negotiating Styles, Foreign Service Institute, Washington, D.C., 1987.
- BRETON, Philippe y FOLLIOT, Michel G., Négociations Internationales, Institut des Hautes Études Internationales de Paris, PEDONE, París, 1984.
- CAHIER, Phüippe, Derecho diplomático contemporáneo, RIALP, S.A., Madrid, 1965.
- CLARKE, Michael, Simulations in the Study of International Relations, G.W. & A. Hesketh, Ormskirk, 1978.
- COLOSI, Thomas R. y BERKELEY, Arthur E., Negociación colectiva, LIMUSA, México, 1989.
- CRUZ GÓMEZ, Pablo y SALVA V., Ma. de Lourdes, Congresos y convenciones, Diana Técnico, México, 1989.
- DE LA PEDRAJA MUÑOZ, Daniel, Terminología usual en las relaciones internacionales, Parte IV, Conferencias internacionales, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1980.
- DÍEZ DE VELASCO, Manuel, Instituciones de derecho internacional, TECNOS, Madrid, 1985, t. 1.
- DILENSCHNEIDER, Robert L., Power and Influence, Prentice Hall Press, New York, 1990.
- DROR, Yehezkel, Enfrentando el futuro, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.
- FELSENTHAL, Dan S., "The Bargaining Problem Revisted", en Journal of Conflict Resolution, vol. 26, núm. 4, dic. 1982, pp. 664-689.
- FERREIRA DE MELLO, Rubens, Tratado de Dimito Diplomático, Livraria Clássica Brasileira, S.A., Río de Janeiro, 1949,1.1.

- FISHER, Roger y URY, William, Sí...¡de acuerdo!, Editorial NORMA, S.A., México, 1985.
- FISHER, Ronald, "Third Party Consultation as a Method of Intergroup Conflict Resolution", en Journal of Conflict Resolution, vol. 27, núm. 2, jun. 1983, pp. 301-334.
- FRASER, Niall M., "Solving Complex Conflicts", en Transactions on Systems, Man and Cybernetics, vol. SMC-9, núm. 12, dic. 1979, pp. 805-816.
- GUISINGER, Stephen, "Host-country Policies to Attract and Control Foreign Investment", en Investing in Development, Oxford Transaction Book, 1986, pp. 157-172.
- HAWVER, Dennis A., Cómo mejorar su capacidad de negociación, Alexander Hamilton Institute, Inc., Maywood, N.J., 1992.
- HILL, Barbara J., "An Analysis of Conflict Resolution Techniques" en Journal of Conflict Resolution, vol. 26, núm. 1, mar. 1982, pp. 109-138.
- HOLSTI, K.J., International Politics, Prentice Hall Inc., New Jersey, 1967. ILKE, Fred C, How Nations Negotiate, Preager, New York, 1964.
- JONAH, James, "The Role, Techniques, Principies and Procedures of Mediation, Negotiation and Arbitration in the Field of Conflict Resolution: The Role of the United Nations", en Disarmament, United Nations, New York, 1991, pp. 130-137.
- KAPLAN, Cindy, "Estrategias", en Las mujeres en los negocios, Selector, México, 1993, cap. 8.
- KELMAN, Herbert C, "Creating Conditions for Israeli-Palestinian Negotiations", en Journal of Conflict Resolution, vol. 26, núm. 1, mar. 1982, pp. 39-75.
- LEE, John (ed.)(The Diplomatic Persuaders, John Wiley & Sons, Inc., New York, 1968, caps. 1, 3, 4 y 5.
- LENG, Russell J. y WALKER, Stephen G., "Comparing Two Studies of Crisis Bargaining", en Journal of Conflict Resolution, vol. 26, núm. 4, dic. 1982, pp. 571-591.
- LIPSKY, David B. y DONN, Clifford B., Negociación colectiva en la industria americana, Prisma, México. LOAEZA TOVAR, Enrique, Terminología usual en las relaciones internacionales, Parte III, Tratados, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1976.

- MCDONALD JR., John W. et al., International Negotiation. Art and Science, Foreign Service Institute, U.S. Department of State, Washington, D.C., 1984.
- IVERLE, Marcel, Sociología de las relaciones internacionales, Alianza Universidad, Madrid, 1991.
- MOBIGHE, Tommy, "Crisis Management: Simulation Exercise", en Disarmament, United Nations, New York, 1991, pp. 125-129.
- MORGENTAU, Hans, Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires, 1986.
- MURTY, B. S., "Solución de controversias", en SORENSEN, Max (comp.), Manual de derecho internacional público, Fondo de Cultura Económica, México, 1960.
- NEWSOM, David D. y KOVNER, Milton, "Negotiating", en Inside an Embassy, Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, Washington, D.C., 1992, pp. 76-82.
- NICOLSON, Harold, La diplomacia, Fondo de Cultura Económica, México, 1987 (serie Breviarios 3).
- NIERENBERG, Gerard I., El arte de negociar, Hispano Europea, Barcelona, 1973._____, The Art of Negotiating (Work Text), 1978.
- OSMAÑCZYK, Edmund Jan, Enciclopedia mundial de relaciones internacionales y Naciones Unidas, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.
- PLISCHKE, Elmer(ed.), Modern Diplomacy: The Art and the Artisans, American Interprise Institute, Washington, D.C., 1979.
- PODESTÁ COSTA, Luis A., Derecho internacional público, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1955.
- RADFORD, Kirk J., Practical Studies of Negotiation: Simulation Results, Department of Administrative Studies, Atkinson College, York University, Ontario, 1983.
- REISMAN, Michael y WILLARD, Andrew (eds.), International Incidents, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1988.
- RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ, Jesús, Diccionario jurídico mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Ed. Porrúa, S.A., México, 1988, t. II.

- SCHELLING, Thomas C, The Strategy of Conflict, Harvard University Press, Cambridge, 1963.
- SCHUMAN, Frederik L, International Politics, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York, 1937.
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto, Derecho internacional público, Porrúa, S.A., México, 1974.
- _____, Paz y conflicto en la sociedad internacional, FCPyS, UNAM, México, 1969.
- _____, La hora decisiva, Joaquín Mortiz-Planeta, México, 1986.
- SEPÚLVEDA, César, Curso de derecho internacional público, Porrúa, S.A., México, 1960.
- _____, Terminología usual de las relaciones internacionales, Parte II, Derecho internacional público, Secretaría de Relaciones Exteriores, México,1976.
- SIERRA, Manuel J., Tratado de derecho internacional público, México, 1959.
- STEVENS, Cari M., Estrategia y negociación del acuerdo colectivo, Editorial NORMA, S.A., México, 1988.
- TRUMP, Donald J., El arte de la negociación, Grijalbo, México, 1988. VERDROSS, Alfred, Derecho internacional público, Aguilar, Madrid, 1978.
- WAGNER, R. Harrison, "Deterrence and Bargaining", en Journal of Conflict Resolution, vol. 26, núm. 2, jun. 1982, pp. 329-358.
- WALDHEIM, Kurt, El desafío de la paz, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- WIGHT, Martin et al., "The Balance of Power", en Diplomatic Investigations, Harvard University Press, Cambridge, 1968.
- ZARTMAN, William I. (ed.), The Negotiation Process: Theories and Applications, Sage Publications, Beverly Hills, 1978.

HACIA UN NUEVO SISTEMA DE NEGOCIACIONES INTERNACIONALES DE MÉXICO*

ALEJANDRO CHANONA BURGUETE**

En la versión 1990 de este artículo, esbocé las hipótesis sobre lo que considero de manera vigente, se sustentan las grandes transformaciones de la diplomacia moderna, mismas que también han tenido su reflejo en el diseño y desarrollo de la política exterior de México, a saber: a) el estudio de la diplomacia ya no puede continuarse desde la estrecha perspectiva política. Hoy las agendas de la diplomacia se han diversificado de tal manera que su complicación ha obligado a los estudiosos y tomadores de decisiones a interpretar los fenómenos desde una cada vez más extendida perspectiva interdisciplinaria; b) se ha dado un cambio muy significativo en el número de personas involucradas en la diplomacia y en la ejecución de la política exterior en general, que incluye no sólo a miembros de las cancillerías y los servicios exteriores, sino también actores gubernamentales y diplomáticos "no oficiales". Estos actores han ido incrementando su injerencia en la toma de decisiones; c) se han dado notables cambios durante los últimos tres lustros en los contenidos y métodos de la diplomacia, de tal suerte que nuevas modalidades de ésta han surgido, por ejemplo: la diplomacia multilateral compleja, la diplomacia financiera, la diplomacia comercial, etcétera.

Bajo esta perspectiva, pongo a consideración del lector un .ejercicio teórico a propósito de los cambios que sufren un buen número de Estados en la ejecución de sus políticas exteriores, y del cual México no es la excepción.

Yo partiría de un intento por vincular el caso de la Política Económica Exterior de México (PEEM), con el más amplio contexto dé la integración regional, toda vez que es a través de aquélla, que los Estados se involucran en procesos de integración formal. La política exterior pertenece al conjunto de políticas públicas desplegadas por el Estado; su naturaleza y desarrollo se puede distinguir de las políticas domésticas en términos de sus condiciones y ambiente de ejecución, virtualmente la arena internacional enfrenta a esta política con problemas diferentes a los que enfrenta el Estado al interior.

^{*} Versión preparada para la reedición 1995 del libro Las negociaciones internacionales.

^{**} Profesor de la Coordinación de Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM.

Antes de "aterrizar" las consideraciones teóricas propuestas en el caso mexicano, presentaré un marco teórico general sobre la naturaleza de la política exterior, en particular la "económica exterior", que se viene desarrollando desde finales de los años setenta en el contexto del debate de la Economía Política Internacional (EPI), para en una segunda parte abordar el problema específico del surgimiento de la PEEM.

EL PROBLEMA TEÓRICO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EXTERIOR

Un ejercicio teórico útil para entender la modernización de la política exterior de México en los años ochenta y noventa es sobre la especificidad de su dimensión económica, es decir, sobre la política económica exterior del país de cara a la crisis.

Es a través de la política económica exterior que el Estado se involucra en un proceso de integración formal. Por ello, el primer vínculo que distingo entre integración formal y política económica exterior deriva de nuestra definición misma de integración, entendida ésta como un proceso formal guiado por la articulación de varias políticas económicas exteriores, por ejemplo, un proceso de "articulación de estrategias de política económica exterior" ocurre, para promover la "integración formal". Un par de aclaraciones conceptuales pertinentes. Por articulación entiendo el proceso de hacer compatibles y adaptables políticas económicas particulares pese a la preexistencia de un esquema interdependiente que puede o no ser asimétrico. La sola existencia de un proceso de integración informal, no implica mecánicamente la convergencia de diferentes políticas económicas exteriores. Por estrategia entiendo de manera primaria, los objetivos de corto, mediano y largo plazos del Estado para fortalecer la competitividad internacional de su economía.

Ahora centremos nuestra atención en los referentes de la política económica exterior. Asumo que la naturaleza de esta política puede ser entendida, en primera instancia, como una acción que se desprende de la acción bidimensional de cualquier política exterior, es decir, económica y política.

En la práctica, difícilmente puede escapar una dimensión de la otra, sin embargo para fines analíticos, podemos caracterizar la dimensión económica de forma separada. Para los efectos de diseñar estrategias, la conformación de las agendas ha tendido a ser un proceso cada vez más especializado,⁴ por lo tanto no podríamos confundirnos al tratar de identificar las

¹ Para efectos del estudio de la política exterior, entiendo al Estado como los tomadores de decisiones de la élite al frente del gobierno. (Véase Putnam, Robert, "Diplomacy and Domestic Policies: The Logic of Two Levéis Game", en International Organization, 42, verano, 1988, p. 431.)

² Chanona Burguete, Alejandro, "Inter(dependencia) vs. integración: consideraciones teóricas sobre la integración económica formal entre México y los Estados Unidos", en Dávila, Consuelo et al., La nueva relación de México con América del Norte, UNAM, México, 1994, pp. 33 y 42-44.

³ Ibidem, pp. 42 y 43.

⁴ Barston, R.P., Modern Diplomacy, Longman, UK, 1988, pp. IX y 7.

de una u otra dimensión. Frankel sostiene que las motivaciones económicas de la política exterior se refieren primordialmente al "establecimiento y mantenimiento de las estructuras necesarias para las actividades económicas internacionales". Así, la política económica exterior tiene un valor analítico importante, sirve para designar al conjunto de estrategias económicas que despliegan los gobiernos nacionales a nivel internacional y que no son consideradas por el análisis tradicional de la política exterior. Esto es importante para el caso de México, puesto que la tendencia había sido reducir la "Política Exterior de México" al reino de lo político-diplomático, consecuentemente la PEEM se subsumió por muchos años al análisis del "sector externo" de la economía.

Otra distinción analítica es necesaria, en el sentido que también es complejo discriminar la "política económica" como tal de la "política económica exterior". En realidad, la posibilidad de establecer una diferencia importante reside en que la política económica está dirigida a proveer e instrumentar las estrategias que hacen (o no) que una economía nacional sea más competitiva y eficiente, en cambio la segunda está diseñada para desplegar en el exterior, estrategias que reforzarán y sustentarán la primera. Veamos un poco más en profundidad el problema de la política exterior y su naturaleza para diseccionar mejor nuestra noción central de política económica exterior. Entre los problemas teóricos sobre la naturaleza de la política exterior y sus dimensiones, podríamos identificar por lo menos tres: i) la relación entre política externa e interna; ii) la interacción e impacto de las políticas domésticas y los factores internacionales en la elaboración de la política exterior; y iii) la identificación de los actores en la elaboración de la política exterior.

En el caso que nos ocupa (México), el Estado es el actor privilegiado de la política exterior, y es talla complejidad del debate sobre su dinámica y su reforma, que sería muy riesgoso señalar alguna preferencia teórica al respecto.

Baste señalar la importancia que tienen las élites de tomadores de decisiones; en otras palabras éstas trabajan en el marco del ensamble institucional del gobierno nacional, que permite, después de procesos internos disímbolos, acciones del Estado en la arena internacional. Adicionalmente, se reconoce en México un proceso de toma decisiones cada vez más consensado. En consecuencia, guardamos también distancia de la posición teórica del "Estado unitario", ya que ésta subestima la relevancia de las limitaciones internas en la construcción de las estrategias de la política exterior, particularmente en aquéllas en donde los consensos están ligados a amplios procesos de consulta y gestión.

Quizás el debate preparatorio que más redituaría a nuestras consideraciones sobre la PEEM, es el del impacto de la política doméstica y los factores internacionales sobre la acción del Estado. En otras palabras,

-

⁵ Frankel, J., *British Foreign Policy 1945-1973*, Royal Institute of International Affairs, Oxford University Press, UK, 1975, p. 4.

asumo que sería un común denominador a toda acción internacional del Estado, aceptar que ésta es el resultado de un intenso patrón de interacción entre ambos ámbitos (el doméstico y el internacional) que influye sobre la política exterior. El verdadero reto teórico es construir la interpretación de cómo se lleva a cabo esta interacción en la práctica, para hacerlo empíricamente plausible.

Este proceso lo podemos caracterizar como un proceso de "codeterminación" o de "causación recíproca" entre la política interna y los factores internacionales. Gourevitch sugiere que "las relaciones internacionales y la política doméstica están tan interrelacionadas que deben ser analizadas simultáneamente como un todo". Por lo tanto el Estado "codifica" el impacto de ambos grupos de factores antes de instrumentar una estrategia determinada de política exterior; al menos teóricamente así debería ocurrir. Visto desde otro ángulo, la naturaleza de las estrategias de política exterior deben ser entendidas como el resultado de un esfuerzo por resolver problemas internos a través de codeterminantes internacionales. 8

Planteado desde otro plano de análisis, la práctica de una sola voz del Estado, en la arena internacional debe ser entendida como el resultado de una correlación compleja de diferentes intereses y fuerzas a tres niveles básicos: en la sociedad, en la esfera gubernamental y en el sistema internacional. Bajo el enfoque que presentamos en este ensayo sobre el Estado, asumo que los tomadores de decisiones (la élite gubernamental) responden a objetivos de política interna y externa a la vez, por lo que me interesa la forma en que promueven dichos objetivos domésticos dentro del sistema internacional y viceversa la forma en que manejan influencias internacionales dentro del contexto doméstico.⁹

Si superamos los viejos dilemas de la EPI, particularmente el de qué factores predominan sobre la toma de decisiones en materia de política exterior, el compromiso sustantivo sería la profundización en la historia e indagación empírica sobre el caso de estudio. Así, ambos conjuntos de factores internos y externos, deben ser analizados y ponderados. Como lo plantea Katzenstein:

un enfoque selectivo sobre la primacía de alguno de los factores únicamente contribuiría a eclipsar el hecho de que, el objetivo central de toda estrategia de política económica exterior, es hacer compatible la política (económica) doméstica con la economía política internacional.¹⁰

⁶ Wendt, A., 'The Agent-Structure Problem in International Relations Theory", en *International Organization*, 41, 3, verano, 1987, p. 360.

⁷ Gourevitch, Peter, "The Second Image Reserved: The International Source of Domestic Politics", en International Organization, 32, otoño, 1978, p. 911.

⁸ Mastanduno, M., Lake, D. and Ikenberry, J., "Toward a Realist Theory of State Action", en International Studies Quarterly, 33, 1989, p. 467.

⁹ Ibidem. p. 459.

¹⁰ Katzenstein, Peter, Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States, University of Wisconsin Press, USA, 1978, p. 4.

Este es el fondo del asunto, no podemos dedicar y por lo mismo, desgastar el esfuerzo de nuestras investigaciones, proclamando la sobredeterminación de alguna dimensión que influencia la formación de la política económica exterior. Podemos ponderar varios planos de análisis, por ejemplo, que los efectos de la EPI en las políticas domésticas contribuyen a formar el carácter del régimen nacional, como lo plantea Gourevitch:

el impacto en las estructuras internas puede desencadenar diversos efectos: eventos específicos, decisiones particulares, una política determinada, algún tipo de rasgo del régimen o un determinado patrón de coaliciones. En otras palabras, se entiende que las relaciones exteriores plantean problemas específicos e implicaciones especiales para la organización del Estado.¹¹

Si estamos de acuerdo con el planteamiento anterior, es totalmente irrelevante la confrontación de qué es más importante en la formulación de las estrategias de política económica exterior; lo que sí es relevante, es la indagación sobre aquellos problemas que el sistema internacional plantea a dicha política para poder establecer sus estrategias.

Así, siguiendo la línea de debate de Katzenstein, en el caso de México, difícilmente se podría sostener que se tiene un "Estado unitario" que articula "todos" los intereses colectivos, pero tampoco podemos sostener que la PEEM es el producto de un "vínculo público-privado complejo", tal y como lo concebiría Gourevitch: "las instituciones públicas son fragmentarias; el poder está distribuido formalmente entre un amplio número de agencias y ministerios. Estas partes del Estado se vinculan con diferentes intereses privados, que a través de estas instituciones públicas, son capaces de ejercer un poder de veto sobre determinadas políticas o de lo contrario ejercer un control sobre alguna de ellas que les sea conveniente. Por lo que -Gourevitch asume- cualquier política pública es el resultado de conflictos entre vínculos público-privados complejos". 12

En el caso mexicano, si bien este vínculo está creciendo en importancia, la elaboración de la PEEM, todavía se revela como un proceso centralizado,-en el que el Estado logra, sectorialmente, instrumentar y ejecutar sus estrategias y legitimarlas. Al mismo tiempo que las presenta e inculca a la sociedad civil bajo consensos inestables. Durante los últimos años, la evolución democrática del sistema político mexicano ha ido permitiendo más espacios y foros de expresión ciudadana, que se empiezan a pronunciar al respecto. En particular destaca el reclamo del Poder Legislativo por fortalecer la corresponsabilidad con el Ejecutivo, para la toma de decisiones en materia de política exterior.

En suma, la PEEM todavía aparece como un proceso de élite, bajo un estilo de gestión muy interna que, después de un esfuerzo por incorporar tantos intereses como sea posible (consultas y foros nacionales), se traduce en una formulación, "privilegio" del Estado. Esta lógica de una sola voz, es

¹² Ibidem, p. 902.

-

Gourevitch, Peter, op. cit, pp. 883 y 889.

un requerimiento en el ejercicio de la diplomacia moderna entre los Estados del sistema internacional.

Esta forma de abordar el análisis de la codeterminación entre las estructuras domésticas y el sistema internacional apoya desde una perspectiva diferente, mi propia percepción sobre la construcción de la política económica exterior y sus estrategias, es decir, observo que la política económica exterior de cualquier Estado que la sustenta y opera, es una respuesta clara a los retos internacionales, para, y exclusivamente para, resolver problemas de política económica internacional. Reconcilio esta visión, con un modelo de política exterior que presupone que en determinadas coyunturas los patrones de coalición y los tipos de regímenes permiten periodos relativamente largos de estabilidad, lo que a su vez abre la oportunidad al Estado para diseñar estrategias más exitosas de política (económica) exterior. Por lo que, debemos recuperar la visión de análisis de autores que han dedicado reflexión a la política económica exterior y su especificidad, en el sentido de reconocer que necesitamos explicar empíricamente por qué un Estado, fuerte o débil, con o sin fortaleza, dirige sus estrategias económicas internacionales hacia una dirección y no hacia otra, por qué articula y refleja una concepción determinada de interés nacional y no otro y finalmente por qué consensa de una forma y no de otra esa política exterior. 13

En función al argumento previo, la indagación sobre un determinado proyecto de política (económica) exterior debe identificar simultáneamente cómo las presiones domésticas e internacionales influyen sobre el diseño de las estrategias. Sin embargo, no es suficiente el presumir esta interacción como una relación mecánica, como si la mera codeterminación impulsara la acción internacional del Estado. Por el contrario, como lo plantea Robert Putnam, debemos analizar cómo las políticas domésticas de varios Estados se entrelazan a través de *negociaciones internacionales*. En otras palabras, el Estado despliega la política económica exterior calculando entre sus "objetivos" (lo que se propone lograr) y lo que posiblemente sea su "mínimo" de negociación (lo que se prevé sea lo más probable de alcanzar), en el proceso de negociación, lo ideal es lograr más allá de lo que se perciben como los límites a su capacidad de negociación.

Tal y como lo plantean Ikenberry, Lake y Mastanduno, la creciente interacción entre políticas internas y externas complica cada día más, la tarea de los tomadores de decisiones para analizar objetivos en los dos ámbitos. Por ello, el éxito de las políticas internas descansa de manera creciente en la actuación global del Estado y la habilidad de la élite gobernante para asegurar un acomodo internacional ventajoso para su Estado. 15

¹³ Ibidem, p. 903.

Putnam, Robert, op. cit, p. 420.

¹⁵ Mastanduno, Lake and Ikenberry, op. cit, p. 457.

En este contexto, es importante destacar que la diplomacia económica ha tendido a incrementar su especificidad, tanto en sus objetivos, como en su técnica y modalidades, así por ejemplo: el contribuir a mantener la fortaleza de la economía nacional, la promoción de las inversiones extranjeras y del comercio exterior, la negociación de la deuda externa -aplica para países como México-, la negociación de acuerdos de libre comercio (integración económica), etc., son algunos de los objetivos que, a través de estrategias particulares, el Estado tiene que alcanzar para complementar una determinada política económica. Bajo esta lógica, los Estados tienden a desarrollar bajo su propio estilo, su propia política económica exterior.

EL SURGIMIENTO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EXTERIOR DE MÉXICO (PEM) EN TIEMPOS DE CRISIS

Comparto la visión de que los ejes históricos y teóricos de la política exterior de México han sido de manera central tres (esto es indicativo y de ninguna manera exhaustivo):

- a) El valor atribuido a la necesidad de afianzar, aumentar o maximizar el margen de autonomía nacional y regional.
- b) El valor atribuido a la necesidad de promover y alcanzar el desarrollo económico y social.
- c) El papel primordial y preponderante que se adjudica a la relación con Estados Unidos. 16

A partir de esta relación de valores se puede entender el cambio de concepción y modernización de la Política Exterior de México (PEM) en los años ochenta y noventa. La forma en que este "sistema de valores" se ha correlacionado, ha determinado los tiempos de tránsito de una política exterior conservadora en lo económico y dinámica y progresista en lo político, a otra respetuosa de nuestra soberanía y de nuestros principios, pero complementada con una promoción intensa de los asuntos económicos y dejando atrás el viejo conflicto entre los valores últimos que regían a las metas de la autonomía política y del desarrollo económico.

Ya desde mediados de los ochenta, Humberto Garza apuntaba que la PEM debería convertirse en un instrumento efectivo del desarrollo económico nacional, ya que los objetivos y prioridades de la PEM no debían fijarse sólo con base en un criterio político e ideológico. La reordenación económica debía ser un elemento fundamental del programa conforme al cual se definieran los objetivos y prioridades de la política exterior. Esta política debería necesariamente formar parte de la estrategia para superarla crisis, como instrumento efectivo en la promoción del desarrollo económico.¹⁷

¹⁷ Garza Elizondo, Humberto, "Desequilibrios y contradicciones de la política exterior de México", en Foro Internacional, El Colegio de México, abril-junio, 1984, pp. 456 y 457.

79

¹⁶ Gil Villegas, Francisco, "El estudio de la política exterior de México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico-metodológica", en Foro Internacional, El Colegio de México, abril-junio, 1989, p. 669.

La vieja percepción sobre el rumbo de la política exterior parecía estar atrapada en el dilema de qué dimensión debía prevalecer: el de la independencia y autonomía, o aquélla de la promoción de nuestros intereses económicos, es decir, el desarrollo. Si aceptamos que la política exterior en su visión más teórica se revela como un problema de sistema de valores y normativo, habría que reivindicar que la búsqueda del desarrollo es también una meta del Estado mexicano posrevolucionario, por lo que servir al propósito del desarrollo nacional, no sólo se refiere a la necesidad de proyectar una imagen de estabilidad en el ámbito internacional, sino de manera primordial, de desplegar un conjunto de estrategias de comercio, finanzas e inversión que promuevan un determinado programa económico nacional.

En suma, el problema de la relación de valores intrínsecos al desarrollo histórico de la PEM ha residido en concebir analíticamente a la política exterior como una sola, cuando en realidad se pueden distinguir dos políticas, por lo menos, para resolver problemas que atañen al futuro del país.

Al centro de esta confusión actual está lo que hace más de diez años Garza Elizondo diagnosticó como un desequilibrio menor: el desequilibrio entre los dos objetivos básicos que persigue la política exterior del país, la defensa de la seguridad nacional y la soberanía y la promoción del desarrollo económico; por lo tanto el desequilibrio entre los aspectos políticos y los aspectos económicos. Para insistir, en términos más concretos, el desequilibrio entre la defensa de los principios y la búsqueda de intereses concretos. 18 Estos desequilibrios históricos de hace más de un decenio, nos ponen en el corazón del debate sobre la modernización de la PEM. Estamos dejando atrás la visión de que "tradición" y la "continuidad" deben prevalecer sobre "cambio" y "adaptación" a las nuevas circunstancias internacionales. En suma, una política exterior de defensa de nuestros principios es tan válida, como la necesidad de promover intereses específicos. Si enfrentamos de manera anacrónica ambas caras de un mismo proyecto histórico corremos el riesgo de ser víctimas de la retórica, de convertirnos en prisioneros de una cárcel conceptual que impida un desarrollo dinámico y comprometido de la PEM.

La confusión actual sobre el papel de la PEM es, si está o no lastimándose la soberanía del país; la trampa conceptual es, que no se esté violando a ésta, por el contrario la firmeza de los principios se complementa hoy día con una política económica exterior que da énfasis a objetivos de desarrollo nacional. Esto viene ocurriendo por lo menos desde 1982. Así, desde ese año, no es que se haya desatendido lo político, sino que, por el contrario, se ha estado complementando esta visión, con un cabal reconocimiento de que también era necesario reforzar el aparato diplomático en materia económica, bajo el impulso de una tesis "descentralizada",-por sectores. Esta "sectorización", no es otra cosa que una respuesta a un reajuste de la PEM en época de crisis. Veamos esto con un poco más de profundidad.

_

¹⁸ Ibidem, pp. 443 y 444.

A partir de 1982 la política exterior mexicana y sus estrategias sufrieron un impasse. Se empezó a diseñar y desplegar una estrategia económica de emergencia para combatir la crisis económica, esta situación ya no era compatible con una política exterior de corte "activista", como lo hiciera en su momento el presidente José López Portillo. De hecho, una vez que el presidente Miguel de la Madrid Hurtado toma posesión, la política exterior de su predecesor fue reemplazada por un nuevo enfoque. En lo político esto se refiere particularmente al área centroamericana.

Con respecto a Estados Unidos se puede argumentar que esta vez no se dio un regreso al "bilateralismo". Como bien lo apunta Guadalupe González, en una evaluación que realiza del periodo (1983-1985), en el sentido de cuestionar la validez de algunas interpretaciones que vinculaban automáticamente los momentos de crisis económica con los periodos de baja actividad internacional y de un mayor alineamiento con Estados Unidos.¹⁹

En la dimensión económica de la PEM, a partir de la administración de Miguel de la Madrid Hurtado no se tuvo una "palanca" externa de desarrollo para el país en torno a la cual organizar y sustentar la política económica exterior como aparentemente sucedió con el petróleo. Consecuentemente, la reorganización de las estrategias y de la maquinaria de toma de decisiones se convirtió en prioridad de la administración delamadridista. Esta reorganización se enfrentaba a dos problemas básicos:

- a) El vínculo entre la agenda de la PEEM y la situación de crisis económica y política del país se incrementó notoriamente.
- b) La articulación y la coordinación entre las agendas económica y política de la política exterior se hicieron más complejas.

Tradicionalmente, la política exterior mexicana fue identificada con objetivos políticos, sin embargo con Miguel de la Madrid Hurtado la política exterior empezó a buscar un nuevo equilibrio entre la agenda política con las nuevas prioridades económicas, por lo que en apariencia, la PEEM empezó a subordinar a aquélla que privilegiaba objetivos político-diplomáticos. Así se suscitaron problemas de coordinación entre las dos dimensiones de la política exterior. De hecho, podríamos sostener, metafóricamente, que estábamos diseñando y administrando "dos políticas exteriores", resultado de las nuevas prioridades nacionales. Sin embargo, esta idea de "desagregar" la política exterior en dos frentes a nivel analítico ha sido discutida recientemente entre los analistas.

En este ensayo parto de la hipótesis de que en un contexto de crisis económica, la política externa del país se "desarticuló" y "reorganizó" debido a dos problemas centrales:

_

¹⁹ González González, Guadalupe, "La política exterior de México (1983-1985): ¿cambio de rumbo o repliegue temporal?", en Garza Elizondo, Humberto et al., *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 1986, pp. 241 y 242; véase también Pellicer, Olga, "Política exterior mexicana; continuidad e incertidumbre en momentos de crisis", en González Casanova, Pablo y Aguilar Camín, Héctor (eds.), México ante la crisis, Siglo XXI, México, 1987, p. 91.

1) El manejo de la PEEM. Particularmente asuntos comerciales, financieros y de inversión, empezaron a ser dirigidos "exclusivamente" por equipos especializados de los ministerios encargados de la dimensión externa de la crisis, es decir, de la PEEM. Esto sucedía a expensas de desplazar aparentemente a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), por lo tanto, las instancias político-diplomáticas pasaron a ocupar un papel subsidiario en el proceso de toma de decisiones. De hecho, el ministerio del exterior fue gradualmente "excluido" de las grandes decisiones de la agenda de la PEEM, con el objetivo de tratar de reinsertar al país en los mercados internacionales.

En otras palabras, un proceso de sectorización²⁰ de la política exterior ocurre, y a través de éste, se redistribuyen las tareas de esta política. Así, las estrategias e instrumentación empezaron a ser ejecutadas a través de los ministerios clave, dependiendo de los asuntos en cuestión, por ejemplo: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) asume su mandato para diseñar y ejecutar las estrategias sobre: deuda externa, política monetaria y relaciones financieras internacionales del país; la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) se hace cargo prácticamente de las negociaciones de ingreso de México al GATT (posteriormente llamada Organización Mundial de Comercio, OMC), así como de las posiciones que se adoptan en esta Organización y las negociaciones comerciales con Estados Unidos, particularmente sobre libre comercio, teniendo como corolario el TLC; la SRE había mantenido hasta el fin de la administración de Carlos Salinas de Gortari en lo que se refiere a la agenda económica- un papel relativamente tradicional a través de su aparato diplomático, consistente en: comunicación, información y apoyo logístico. Sin embargo, ahora los esquemas están cambiando, toda vez que la coordinación con los miembros regulares del gabinete económico, que habían mantenido una "férrea" administración de sus temas, se está reforzando y la SRE empieza ha contribuir sustantivamente en las negociaciones internacionales, bajo el aparato de toma de decisiones de la PEEM.²¹

Justo es decirlo, esto sólo refleja el ejercicio maduro de un principio federalista de "autonomía" ministerial, que debe ser interpretada como la coordinación de los diversos actores involucrados en la materia y con una división racional de las tareas, y no como un fenómeno de contaminación de un "pernicioso" celo interinstitucional por reclamar sus territorios sectoriales. Al fin y al cabo, las únicas beneficiadas de las rivalidades interministeriales en México, son nuestras contrapartes extranjeras.

2) Se observa la ausencia de una estrategia global de las "dos políticas exteriores", tal y como lo plantea González, en el sentido de que hay ausencia de un proyecto capaz de articular y coordinar el manejo de los asuntos políticos y económicos de la política exterior. Así, opinaba desde mediados de los ochenta, que

²¹ Véanse González González, Guadalupe, op. cit, p. 246; Barnston, R.P., op. cit, Introducción; y discurso de comparecencia del canciller Gurría ante la Conferencia de Comisiones de Relaciones Exteriores del Congreso de la Unión, con motivo del análisis del capítulo de política exterior del Informe de Gobierno del presidente Ernesto Zedillo, 12 de septiembre de 1995.

²⁰ Guadalupe González caracterizó a mediados de los ochenta este proceso, como una tendencia hacia un manejo feudal de la política exterior y -coincido- esto incrementó desde entonces la rivalidad entre los diversos ministerios involucrados en el proceso de toma de decisiones. (Véase González González, Guadalupe, op. cit, p. 246.)

mientras la agenda económica favorecía una "integración negociada" con Estados Unidos, el manejo de los asuntos políticos enfatizaba la alternativa de la diversificación de las relaciones exteriores.²²

Consecuentemente, desde Miguel de la Madrid Hurtado, México ha ido, en una curva de aprendizaje, desplegando en apariencia "dos" políticas hacia el exterior, que han servido a un doble propósito: i) el mantenimiento de la independencia y el respeto de los principios de la política exterior, ligada a la situación geopolítica de México, así como a los requerimientos ideológicos del nacionalismo revolucionario, fuente histórica de estabilidad y legitimidad internas del Estado mexicano; y ii) para instrumentar, en tiempos de crisis, una estrategia internacional de negociaciones económicas, sin precedente después del fin de la Segunda Guerra Mundial. Es por ello que la crisis de 1982 expuso la inexperiencia de la maquinaria de toma de decisiones en materia de política exterior, para responder a la creciente complejidad de los asuntos económicos internacionales enfrentados por México y su PEEM "en ciernes".

Lo que era identificado como un asunto secundario durante los años del modelo sustitutivo de importaciones (la agenda económica de la política exterior), se convirtió por necesidad en una prioridad. La supervivencia y viabilidad de la economía nacional empezó a depender en buena medida del éxito de una PEEM agresiva.

México enfrentó la necesidad de organizar un conjunto de estrategias económicas hacia el exterior que pudieran resultar en una política exterior que contribuyera a la nueva estrategia global de desarrollo hacia afuera. En consecuencia, esta política, en particular la PEEM, se convirtió en un instrumento privilegiado en la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Por ello, de ser una política pública "subsidiaria" en estrategias de desarrollo anteriores, se transformó en una política clave a partir de los años ochenta. Este cambio no sólo fue respuesta a la crisis económica doméstica, sino también a los cambios que ocurrían en el sistema internacional.

Finalmente, veamos esta reorganización de agenda en el marco de los planes de desarrollo. Si comparamos las diferencias entre el Plan Global de Desarrollo del presidente José López Portillo (1980-1982), el PND del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1983-1988) y el PND del presidente Carlos Salinas de Gortari (1989-1994), en relación con el diseño y mandato de la política exterior, existen diferencias substanciales a observar. En el plan global lopezportillista, está explícitamente planteado que la SRE tenía el mandato de coordinar las actividades internacionales del país y que debería fortalecer al Servicio Exterior para llevar a cabo esto. ²³

En el PND de Miguel de la Madrid Hurtado este mandato es más ambiguo, ya que sólo se expresa que se deberá hacer un esfuerzo, de conformidad con la legislación vigente, para fortalecer, creando nuevos mecanismos, la coordinación de

²³ Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Poder Ejecutivo Federal, México, 1980, p. 65.

²² Véase González González, Guadalupe, op. cit, pp. 244 y 245, énfasis mío.

las acciones en el exterior de agencias y ministerios de la Administración Pública Federal.²⁴

Ya con el presidente Salinas, en el PND no se especifica quién está a cargo del manejo y administración de las agendas de política exterior. Esto se debe al hecho de que, por primera ocasión, se "innova" en el Plan, toda vez que los asuntos económicos y políticos de la agenda son integrados en el mismo capítulo. Bajo el nuevo enfoque, temas y áreas geográficas son conjuntados, por lo que deuda externa, política comercial y promoción de la inversión, otrora temas exclusivos del capítulo "sector externo de la economía", son traídos al capítulo de la política exterior. En la práctica esto significó la búsqueda de un equilibrio entre la posición de principios, garante de nuestra independencia y en apoyo a la defensa de la soberanía, con una política que promoviera urgentemente los intereses de desarrollo del país. En conclusión, las "dos políticas exteriores" se reconocieron al mismo nivel de prioridad y se percibieron como "un solo proyecto". 25

El PND del presidente Ernesto Zedillo resuelve, en enfoque, el conflicto entre los valores que inspiran la acción internacional del Estado en México, cuando reconoce que la soberanía es el valor más importante de nuestra nacionalidad; su defensa y su fortalecimiento son el primer objetivo del Estado mexicano. La soberanía consiste en asegurar la capacidad de los mexicanos para tomar libremente decisiones políticas en el interior, con independencia del exterior. Asimismo, son expresión de nuestra soberanía, el definir objetivos propios de desarrollo, promoverlos en el país y en el extranjero, y el fortalecer nuestra identidad y nuestra cultura. El PND del presidente Zedillo establece un lazo indivisible entre estabilidad, desarrollo y política exterior. Se da un punto de convergencia histórico entre nuestra libertad e independencia de decisión y la necesidad de aprovechar nuestra vinculación con el exterior, para favorecer el desarrollo y el bienestar de los mexicanos.²⁶

A manera de conclusión, los tres supuestos bajo los que plantee el esquema de modernización de la diplomacia mexicana hace un lustro, lo hacen parecer más asible en el presente. Sin embargo, algunas situaciones se están revirtiendo, de tal manera que, en efecto, las agenda continúa especializándose, los nuevos actores de la política exterior siguen incrementando su injerencia en la toma de decisiones y la diplomacia en su práctica tiende a sofisticarse. Lo que ya no es tan cierto en términos de la distribución de las tareas de la política exterior, bajo un esquema sectorizado, es que el ministerio del exterior continúe siendo desplazado del eje de la toma de decisiones, por el contrario, todo indica que el papel coordinador de la SRE se está recuperando bajo un fortalecimiento del federalismo mexicano. Esto sólo redundará en el apuntalamiento de las posiciones internacionales del país y por ningún motivo, en el debilitamiento de éste o aquél ministerio, involucrado en la PEEM. A todas luces estamos frente a una política pública que está por alcanzar su mayoría de edad de cara al nuevo milenio.

²⁴ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, México, mayo, 1983, p. 74.

²⁵ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal, México, mayo, 1989. ²⁶ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, México, mayo, 1995, p.

BIBLIOGRAFÍA

- BARSTON, R.P., Modern Diplomacy, Longman, UK, 1988.
- CHANONA BURGUETE, Alejandro, "ínter (dependencia) vs. integración: consideraciones teóricas sobre la integración económica formal entre México y los Estados Unidos", en DÁVILA, Consuelo *et al., La nueva relación de México con América del Norte*, UNAM, México, 1994.
- FRANKEL, J., *British Foreign Policy 1945-1973*, Royal Institute of International Affairs, Oxford University Press, UK, 1975.
- GARZA ELIZONDO, Humberto, "Desequilibrios y contradicciones de la política exterior de México", en *Foro Internacional*, El Colegio de México, abril-junio, 1984.
- GIL VILLEGAS, Francisco, "El estudio de la política exterior de México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico-metodológica", en *Foro Internacional*, El Colegio de México, abril-junio, 1989.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Guadalupe, "La política exterior de México (1983-1985): ¿cambio de rumbo o repliegue temporal?", en GARZA ELIZONDO, Humberto et al., *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 1986.
- GOUREVITCH, Peter, "The Second Image Reserved: The International Source of Domestic Politics", en *International Organization*, 32, otoño, 1978.
- KATZENSTEIN, Peter, Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States, University of Winsconsin Press, USA, 1978.
- MASTANDUNO, M., LAKE, D. and IKENBERRY, J., "Toward a Realist Theory of State Action", *en International Studies Quarterly*, 33, 1989.
- PELLICER, Olga, "Política exterior mexicana; continuidad e incertidumbre en momentos de crisis", en GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y

- AGUILAR CAMÍN, Héctor (eds.), *México ante la crisis, Siglo XXI*, México, 1987.
- Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Poder Ejecutivo Federal, México, 1980.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, México, mayo, 1983.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal, México, mayo, 1989.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, México, mayo, 1995.
- PUTNAM, Robert, "Diplomacy and Domestic Policies: The Logic of Two Levéis Game", en *International Organization*, 42, verano, 1988.
- WENDT, A., "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory", en *International Organization*, 41, 3, verano, 1987.

LA NEGOCIACIÓN DIPLOMÁTICA DE MÉXICO

ANTONIO DUEÑAS PULIDO*

Los teóricos de las negociaciones han elaborado una serie de técnicas y supuestos que deberían seguir los negociadores.¹ Fisher recomienda que para garantizar el éxito de una negociación sea conducida con base en las *posiciones o los intereses de las Partes*, así como separar a las personas de los problemas en el curso de la negociación.

No sabría contestar a la pregunta de si los negociadores mexicanos que tienen méritos generalmente reconocidos, han sido previamente entrenados para negociar.²

Independientemente de ello, y sin demérito para la teoría, la vida con sus distintas experiencias es una excelente escuela. Desde mi punto de vista, para explicar las experiencias mencionadas en cuanto a la negociación diplomática de nuestro país, se deben, en primer término, tener presentes los principios que guían la política exterior de México. Esos principios, a partir de 1989, están incorporados en la fracción X del Artículo 89 constitucional.³

Nuestro país siempre ha aplicado en sus relaciones con otros Estados una política respetuosa de la autodeterminación nacional y de la no intervención en asuntos internos, así como de rechazo al uso o amenaza de la fuerza;

* Miembro de Carrera del Servicio Exterior Mexicano, actualmente embajador ante el gobierno de Turquía. Profesor de la Coordinación de Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM. Este artículo aparece con igual texto que en la primera edición, puesto que las labores diplomáticas del embajador Dueñas no le permitieron contar con el suficiente tiempo para actualizarlo.

¹ Hay estudios específicos sobre esta materia, como el de Lionel Bellenger, La Négociation, de la colección Qué Sais Je?, 1a. ed., 1984, y ¿es *Techniques d'Argumentation etde Négociation* (1978), o las diferentes obras de Roger Fisher y William Ury, como Sí... ¡de acuerdo!, cómo negociar sin ceder, Editorial NORMA, S.A., México, 1985, etcétera.

² Lo que sí puedo informar es que, hace poco tiempo, la Secretaría de Relaciones Exteriores, consciente de la importancia del conocimiento de la técnica negociadora, promovió, en coordinación con el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED), varios seminarios sobre negociaciones, a los cuales asistieron, además de mexicanos, financieros y estudiosos latinoamericanos.

3 ...la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacional.

por ello ha privilegiado la solución pacífica de las controversias, tanto cuando ha sido parte, como cuando ha contribuido a buscar soluciones de conflictos entre otros Estados.

La historia de la política exterior de México confirma ampliamente el apego de nuestro país a dicha norma; ello provocó que durante muchos años se afirmara que México practicaba una política defensiva, juridicista. El embajador Jorge Castañeda, en una excelente ponencia presentada al simposio México Today, realizado en Washington en noviembre de 1978, dijo que: "el objeto y sentido de nuestra política exterior, en los albores de la Independencia era meramente el de sobrevivir como nación, mantener la integridad territorial del país, modernizar a México mediante la inversión extranjera, sin convertirnos en colonia". Mencionó que durante la Revolución y después de ella, además de tratar de recuperar nuestros recursos naturales, procuramos defender internamente la reforma agraria, y otras transformaciones económicas y sociales. Durante la Segunda Guerra Mundial, a pesar de los estrechos límites impuestos por la bipolarización del poder y la Guerra Fría, se trató de mantener un mínimo de independencia, posición que se conservó hasta los años cincuenta y sesenta. Posteriormente, durante los setenta, se buscaron nuevos socios comerciales, se trató de diversificar las relaciones económico-financieras y aun más, institucionalizar vínculos con los demás países en desarrollo. "La naturaleza de nuestras relaciones... dependerá esencialmente de la actitud y conducta de México... Será resultado de cómo maneje sus elementos de negociación, de cómo sepa jugar sus cartas."

La relación bilateral con Estados Unidos tiene gran importancia, pero no es el elemento único, hay otras vías para fortalecer la posición negociadora de México: buscar un nuevo orden económico internacional, estrategia a largo plazo; diversificar mercados y fuentes de financiamiento (Europa Occidental, Japón, Países Socialistas), y persistir en la integración de América Latina.⁴

Esa apreciación sigue siendo válida, pues nuestro país continúa haciendo del Derecho internacional su escudo e instrumento de acción. Aun ahora que el país practica una relación más activa, más comprometida tanto en lo regional, como en lo multilateral, sigue siendo fiel a la negociación política como el método para solucionar las controversias.

Recordemos los métodos de la negociación pacífica o solución pacífica de las controversias; primero, es a partir de la Conferencia de Paz de La Haya en 1899, que los tratadistas adoptaron el término "arreglo pacífico de las disputas internacionales". Ahora bien, los medios pacíficos de solución de las controversias son procedimientos para dirimir disputas entre los Estados en términos de Derecho o de principios. Se reconocen dos procedimientos: los políticos y los jurídicos. Entre los instrumentos políticos se encuentran la negociación, los buenos oficios, la mediación, las

4

comisiones de investigación y la conciliación. Entre los jurídicos se utilizan el arbitraje y la decisión judicial.

México, fiel a los principios de su política exterior, ha pugnado con éxito porque en los tratados internacionales bilaterales o multilaterales se reconozca el principio de la solución pacífica de las controversias.

Veamos algunos ejemplos de negociación en los que México ha sido Parte.

PROCEDIMIENTOS POLÍTICOS BILATERALES

Usaremos ejemplos a partir de la experiencia mexicana en lo que va de este siglo; pero debemos dejar constancia que el siglo pasado fue rico en casos de negociación.

MÉXICO Y EL GRUPO ABC (ARGENTINA, BRASIL Y CHILE)⁵

Antecedentes

México se encontraba en guerra civil, el ejército constitucionalista combatía las fuerzas de Huerta. Estados Unidos ocupaba el puerto de Veracruz el 14 de abril de 1914, bajo el pretexto de castigar a Huerta por sus actos contra Estados Unidos.

Este "castigo" se debía, como se sabe, a que "diez soldados federales, bien armados, al mando del coronel Hinojosa, detuvieron a unos americanos y les ordenaron que los acompañaran en calidad de prisioneros".

Esos americanos eran marinos del barco estadounidense Dalphin, que el 9 de abril de 1914 habían desembarcado en Tampico para comprar gasolina, la cual transportaban en partes.

Después de obligar a dichos marinos a salir de la lancha con bandera americana y hacerlos caminar unos cinco minutos, un oficial mexicano de mayor rango ordenó que todos regresaran a su lancha; pero no pudieron salir. Por ello se presentó otro oficial mexicano de rango superior, dio la mano al oficial estadounidense, se disculpó profusamente y permitió la partida pero para esto, ya el vendedor de la gasolina, un alemán, había viajado al Dalphin para avisar al almirante Mayo, quien envió al oficial Earle a pedir al general Zaragoza liberara a los marinos y diera una explicación. Zaragoza dijo que "...lo sentía mucho y que le apenaba que el oficial no supiera los principios ni las leyes de guerra, y ...todavía antes que salieran los americanos el general se disculpó de nuevo".

El almirante Mayo, después de escuchar el informe de Earle, mandó decir al general Zaragoza, con el capitán Moffet, que exigía para antes de las 18 horas del 10 de abril: 1) una disculpa oficial; 2) la seguridad de que el

⁵ Véase al respecto Fabela, Isidro, *Historia diplomática de la Revolución Mexicana*, t. II, 14a. ed., FCE, México, 1959.

oficial responsable sería castigado, y 3) que la bandera de Estados Unidos fuera izada y saludada.

Enterado Huerta de lo anterior mandó una comunicación en la que informaba, entre otras cosas, "...que se había ordenado el arresto del coronel Hinojosa, se explicó que el puerto estaba bajo el control de autoridades militares... pidió retiraran las peticiones porque... carecían de justificación".

Así surgió el conflicto entre México y Estados Unidos, por las peticiones exageradas del almirante Mayo. Pero lo grave fue que, tanto el almirante Fletcher, como el secretario de Estado Bryan y el presidente Wilson, consideraron justas las demandas de Mayo. Todo indica que se buscaba un pretexto. Así, el gobierno estadounidense exigió se atendieran las demandas del almirante Mayo.

Mientras se sucedía dicho intercambio de notas, Wilson decidió tomar medidas y ordenó la ocupación de Tampico y Veracruz el 14 de abril de 1914. Después, Estados Unidos mandó una comunicación (21 de abril de 1914) a Carranza señalando que "...el uso de la fuerza armada estaba justificado para exigir una reparación por indignidades específicas". Carranza contestó (22 de abril de 1914) "...que consideraba los hechos acaecidos en Veracruz como atentatorios en el más alto grado para la dignidad e independencia de México... que los actos de hostilidad excedían a lo que la equidad exige para el fin perseguido, e invitó a ordenar la desocupación de los lugares en su poder..."

El Grupo ABC, según rumores de la época, se originó en los círculos oficiales de Washington; este Grupo se preocupó por la respuesta de Carranza que mostraba disposición de ir a la guerra. Así surgieron los buenos oficios de Argentina, Brasil y Chile para tratar de solucionar el asunto.

El problema fue que dicho Grupo ABC, en lugar de atenerse a su misión de buenos oficios entre México y Estados Unidos, hizo suya la exigencia de Washington de que debería integrarse un gobierno provisional aceptable para todas las Partes. Esto implicaba que Carranza aceptara negociar con Huerta y, lo más grave, permitirle a Estados Unidos tener injerencia en los asuntos internos mexicanos. Carranza se negó a este juego y exigió la salida de las tropas estadounidenses.

Resumiendo:

El Grupo ABC ofreció sus buenos oficios "...para la solución amigable y pacífica del conflicto entre Estados Unidos y México". El gobierno norteamericano aceptó de inmediato.

- Carranza el 28 de abril de 1914, recibió la oferta y la aceptó al día siguiente con la reserva de entrar luego en detalles.
- ABC, el 30 de abril de 1914, avisó que en virtud de la aceptación de las Partes, éstas deberían cesar las hostilidades y movimientos militares.
- Carranza no aceptó el armisticio, porque ello sería aprovechado por

Huerta para fortalecer su posición.

- ABC solicitó se entregaran listas de delegaciones.
- Carranza pidió precisar primero los puntos de la gestión de buenos oficios.
- ABC no aceptó las razones de Carranza para rechazar el armisticio, pretendiendo relacionar la lucha interna con la guerra contra Estados Unidos y amenazó señalando que si no aceptaba la versión del Grupo respecto al problema no enviaría delegados.
- Carranza, aunque había ya escogido a Luis Cabrera y a José Vasconcelos como delegados, no los envió. Huerta por su parte, había seleccionado a Emilio Rabasa y Agustín Rodríguez.
- Los contactos se llevaban a cabo en las llamadas Conferencias del Niágara. En estas Conferencias, y en ausencia de los delegados de Carranza, los representantes de Huerta y de Estados Unidos comenzaron a discutir asuntos internos de México como la formación del llamado gobierno provisional.
- Carranza, el 20 de junio de 1914, envió un mensaje terminante a las Conferencias en el que rechazó la intervención en los asuntos internos mexicanos.
- Las Conferencias siguieron sin representantes de Carranza. Los huertistas propusieron la renuncia de Huerta y la formación de un gobierno provisional; pero nada funcionó.

Estados Unidos terminó aceptando que el poder real en México estaba con los constitucionalistas.

Huerta renunció el 15 de julio de 1914 y salió del país.

Carranza solicitó de inmediato la retirada de Estados Unidos de Veracruz. Primero no obtuvo respuesta; después, ya desde la ciudad de México, se insistió en la desocupación del puerto. Hasta el 15 de septiembre de'1914 se recibió la noticia de que Wilson había ordenado la evacuación de Veracruz.

Negociación para la salida de las tropas

Estados Unidos no fijaba fecha de salida y, sin embargo, pedía: a) seguridades de que no se cobrarían a las tropas de ocupación nuevamente los impuestos ya pagados y b) que no se castigaría a quienes habían servido en la administración durante la ocupación.

Divergencias entre Carranza y la convención

Finalmente, la Cámara de Comercio de Veracruz declaró que confiaba en el gobierno nacional; ello permitió la promulgación de los decretos sobre impuestos y amnistía. Así se eliminaron los pretextos de Estados Unidos y éstos ordenaron la evacuación el 23 de noviembre de 1914.

Intentos de intromisión bajo pretexto de pacificación de México

El secretario de Estado, Robert Lansing, invitó a los representantes del Grupo ABC, así como también a Bolivia, Nicaragua y Guatemala para que interpusieran sus buenos oficios cerca de los beligerantes mexicanos. Según una nota de Lansing (agosto de 1915), las naciones latinoamericanas habían llegado al siguiente acuerdo:

- a) Los partidos contendientes en México debían aceptar un armisticio para conferenciar y ponerse de acuerdo para nombrar un presidente provisional.
- b) Si alguna de las Partes no estaba de acuerdo, Estados Unidos y sus aliados latinoamericanos reconocerían como presidente provisional al que designaran los otros bandos.

Rechazo a la intromisión

- a) Por los gobernadores, mediante respuestas a las comunicaciones de los cónsules de Estados Unidos.
- b) Protestas de obreros y pueblo.
- c) Terminante nota de Acuña, secretario de Relaciones Exteriores desde Veracruz, en la que rechazaba la pretensión de los siete. De todos los gobernadores y jefes militares sólo Villa aceptó la oferta.

Ante las muestras de unidad recibidas entre Estados Unidos y los seis de América Latina, Estados Unidos reconoció finalmente al gobierno de Carranza el 19 de octubre de 1915.

Conferencias de Ciudad Juárez (29 de abril-11 de mayo de 1916)

Participaron los generales Scotty Funston y Alvaro Obregón; el tema era la salida de la fuerza punitiva estadounidense que perseguía a Villa por el ataque a la población de Columbus, Nuevo México, el 9 de marzo de 1916. En esa ocasión no se llegó a un acuerdo. Así que siguieron las negociaciones en la conferencia de New London, el 6 de septiembre de 1916. El tema fue igualmente la salida de las tropas de Estados Unidos.

Estados Unidos en lugar de fijar la fecha de salida de sus tropas, pidieron:

- 1) la protección de la vida y las propiedades de los extranjeros en México;
- 2) el establecimiento de una Comisión de Reclamaciones, y 3) la tolerancia religiosa.

Reunión de Atlantic City

Hacia allí se trasladaron las negociaciones, pero se suspendieron sin llegar a ningún arreglo.

La tenacidad de Carranza logró su objetivo y así, el 23 de enero de 1917, se anunció la salida de las tropas de Pershing.

LA SOCIEDAD DE NACIONES (SDN)

México se declaró neutral durante la Primera Guerra Mundial.

México no fue invitado como miembro fundador de la SDN, bajo el pretexto de su situación interna, violándose así las disposiciones del propio estatuto de la Sociedad.

Por esta circunstancia, injusta, nuestro país insistió en obtener una amplia satisfacción. Ello se alcanzó con la resolución adoptada el 8 de septiembre de 1931, en que se propone que México sea invitado a adherirse al Pacto como si hubiese sido invitado desde su origen. Así, México ingresó a la SDN pero hizo reserva del reconocimiento, contenida en su Carta, a la Doctrina Monroe. ¿Qué había obtenido México con dicho ingreso? Logró que se respetara el propio estatuto de la Sociedad, el derecho a la autodeterminación y el derecho a la no intervención.

PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN NEGOCIACIONES INTERNACIONALES DIVERSAS

a) EL TRAPECIO DE LETICIA

A principios de 1933 se inició un conflicto entre Colombia y Perú por el territorio conocido con el nombre de Trapecio de Leticia, que forma parte de Colombia en virtud del Tratado Salomón-Lozano y sobre el cual Perú consideraba tener justificados derechos. El gobierno de Colombia solicitó la intervención de la SDN, la cual formó un comité de 13 miembros, entre ellos México, que fue representado por Francisco Castillo Nájera.

El delegado mexicano jugó un destacado papel en el buen éxito de la negociación, que fue difícil y delicada. Mediante la prudencia y la tenacidad en las reuniones del comité en sesiones privadas, se logró la solución pacífica de este problema.

Así:

Cesaron las hostilidades.

- Se confió a una comisión de la Sociedad la administración temporal, en nombre de Colombia, del territorio en disputa.
- Esta comisión -sin precedentes- terminó sus gestiones como resultado del Tratado de Río de Janeiro del 19 de julio de 1914, que devolvió el territorio a Colombia.

b) CONFLICTO DEL CHACO

Este conflicto entre Bolivia y Paraguay ocupó la atención del Consejo de la SDN y le dedicó 17 sesiones de la asamblea, que lo trató en dos sesiones ordinarias y una extraordinaria. Los delegados mexicanos, Castillo Nájera primero y luego Marte R. Gómez, dedicaron mucho esfuerzo y empeño para solucionar el conflicto. El ingeniero Gómez dijo al respecto: "...precisar en algunas sesiones... de qué lado se encuentra la responsabilidad de la guerra del Chaco sería una empresa digna de Salomón".

México trabajó por la solución de este conflicto en una doble calidad: como miembro de la SDN y como país de América Latina.

Los delegados mexicanos colaboraron arduamente para:

- Lograr una fórmula conciliatoria.
- Contribuir a la fijación de las bases de la Comisión del Chaco y que sus recomendaciones fueran aceptadas como base en un arreglo entre las Partes.
- Mostrarse siempre dispuestas a estudiar todas las iniciativas y presentar todos los proyectos que fueren susceptibles de poner fin a la guerra.

El secretario de Relaciones Exteriores, Puig Casauranc, se dirigió a los gobiernos involucrados pidiéndoles un esfuerzo para poner fin al asunto, pero no tuvo éxito.

Se apoyó el embargo de armas con el fin de cesar la guerra.

Finalmente se decidió centrar todos los esfuerzos únicamente en la Sociedad.

Pedro de Alba, otro de los delegados mexicanos, afirmaba: "...el persistente interés que la delegación mexicana ha demostrado, que el que se llegue a un arreglo pacífico del conflicto del Chaco, no representa una simple actitud personal de sus delegados en Ginebra, sino que se inspira en el sentimiento nacional de nuestro país".⁶

Finalmente se logró que se firmaran, el 12 de junio de 1935, los Protocolos de Buenos Aires, que al poner fin a las hostilidades permitieron la celebración de una Conferencia de Paz que llegó a feliz término con la conclusión de un Tratado de Paz, Amistad y Límites entre los dos países el 12 de julio de 1938.

-

⁶ Véase Foro Internacional, núms. 22-23, vol. 7,1915-1965, p. 364.

c) CONFLICTO ÍTALO-ETÍOPE

Se inició con el llamado incidente Ual-Ual, en diciembre de 1934. Primero le llevó tiempo a la SDN utilizar todos los recursos de la negociación: negociaciones directas, comisión de conciliación, gestiones amistosas, comités especiales, etcétera, para aceptar que se había cometido una agresión en contra de Etiopía.

México aportaba su contribución a la solución política justa del conflicto al afirmar:

...no piensa -México- que la seguridad colectiva pueda mantenerse mediante disposiciones aplicables a un solo continente o a una sola raza, pues todo lo que pudiera ser interpretado por los débiles como una distinción en favor de la voluntad de los fuertes, resulta en contradicción notoria con el principio de la igualdad internacional invocado por los pueblos cuando se constituyó la Sociedad de las Naciones.⁷

México participó en el Comité de Coordinación, cuyo objeto fue estudiar cuáles de las sanciones previstas en el Artículo 16 de la Carta deberían ser aplicadas. Nuestro delegado -M. R. Gómez-, percibió que unos Estados no estaban dispuestos a aplicar sanciones y otros sí, pero que en realidad eran inocuas.

Todo ello llevó a minar el prestigio de la SDN y su credibilidad.

Nuestro país pugnó siempre por una solución equitativa, sobre todo para la víctima de la agresión. Por ello nuestro delegado, Narciso Bassols, comunicó a la mesa directiva de la asamblea -de la que se era miembroque México no participaría en los trabajos y votaciones de la Sociedad en cuanto al conflicto italo-etíope se refiriera. Más tarde, México se opuso a la expulsión de los delegados etíopes.

La razón de la posición mexicana en el conflicto italo-etíope la precisó la Secretaría de Relaciones Exteriores el 17 de julio de 1940 al declarar:

Frente a las agresiones de los poderosos, la política de nuestro gobierno ha sido clara: se ha colocado del lado de las víctimas... se nos atacó entonces porque tomábamos el lado de un pueblo con el que no tenemos relaciones diplomáticas y criticábamos a nuestro amigo por cosas que, se decía, a nosotros no nos afectaban... ¡Qué miopes resultan ahora tales críticas a la luz de los últimos acontecimientos; qué fácil le fue a México, desde entonces, ver con claridad en esta contienda, a pesar de sus complicaciones! Fue desde entonces posible vaticinar que la destrucción de los principios periódicos y en sustitución de la fuerza, habían de acabar uno por uno con los pueblos militarmente débiles de Europa.

_

⁷ Ibidem.

d) REPÚBLICA ESPAÑOLA

Este fue otro caso en el que México también defendió los legítimos intereses de otro país; Bassols "...pedía que las normas internacionales deberían ser observadas escrupulosamente..."

El secretario de Relaciones, Eduardo Hay, se dirigió a la SDN señalando la necesidad de separar claramante la relación existente entre los gobiernos agredidos y los grupos agresores,

...pues es a todas luces inconveniente que un gobierno constituido, cualesquiera que sean sus características -si por sus orígenes representa legítimamente la voluntad nacional- quede a nivel de una función apoyada por elementos extraños a la vida nacional y a las tradiciones políticas del país...

México se opuso a la versión de que los que combatían a la República eran voluntarios, cuando representaban bandas armadas que tomadas en territorio extranjero invadían el territorio de otro Estado.

Así nuestro país, en el caso de España, condenó la intervención en los asuntos internos; defendía el respeto ai derecho y a la justicia.

e) AGRESIÓN A FINLANDIA

Conducta similar se observó en el caso de la agresión soviética contra Finlandia en diciembre de 1939.

f) NACIONALIZACIÓN DEL PETRÓLEO MEXICANO

Este acto de soberanía sobre los recursos naturales es, sin duda, otro ejemplo de la capacidad negociadora de nuestro país. A este episodio de la vida nacional se le han dedicado muchos estudios; en primer lugar tenemos la versión de los protagonistas, entre ellos Jesús Silva Herzog.⁸

Los hechos pueden resumirse así:

- a) Campaña en el extranjero contra el Artículo 27 de la Constitución de 1917. Por esa época -1917-, según Joseph Daniels, ministro de Guerra de Estados Unidos, luego embajador en México, las compañías petroleras pidieron a Estados Unidos la zona petrolera.
- b) Al reglamentarse en 1925 el Artículo 27, se sucedieron las notas protestando por el derecho mexicano sobre la aplicación de la Constitución. Al no avanzar las pláticas sobre contrato colectivo, y al permanecer la huelga, el gobierno sugirió a los sindicatos levantar y plantear un conflicto de orden económico.

⁸ Véase Silva Herzog, Jesús, Una vida en la vida de México, Siglo XXI, México, 1972.

Así se hizo y al efecto se nombraron peritos para que presentaran un informe sobre la situación económica de la empresa. El peritaje les fue adverso. A pesar de las múltiples gestiones, las empresas alegaron no tener recursos para pagar los \$ 26 000.00 en salarios y prestaciones que debían. Los cegaba la soberbia, como puede desprenderse de la declaración de un representante de la Standard Oil Company de New Jersey: "Nosotros ya no tenemos nada que hacer, que el próximo paso lo dé el gobierno de México". Y éste lo dio cuando el 18 de marzo de 1938 anunció la nacionalización.

Como reacción se hizo una campaña en contra, bajo los supuestos de que:

- a) México no podría manejar las empresas.
- b) Los obreros no recibirían salarios ni durante la primera semana.
- c) Se provocaría la bancarrota en el país.
- d) Por todo ello, se solicitaría el regreso de las compañías.

Las compañías, por su parte, habían tomado medidas para ese pronóstico, así que:

- a) Regresaron los carros-tanque a Estados Unidos.
- b) El único barco disponible estaba en reparación en Alabama.
- c) Establecieron un bloqueo para la compra del petróleo y para la venta de tetraetilo de plomo y otras reparaciones.
- d) Espantaban con el fantasma del comunismo.

Su estrategia falló:

- a) Por la colaboración de todo el país.
- b) Por las contradicciones entre los países capitalistas.

Presiones

Las compañías recurrieron al gobierno de Washington para que obligara al de México a derogar la expropiación, pero no fueron apoyadas. ¿Quizá porque antes del 18 de marzo Hitler había ocupado Viena?

El maestro Silva Herzog deseaba la negociación de un arreglo por compensación a las compañías.

México se comprometió a pagar 8 millones 500 mil dólares de los 32 solicitados inicialmente, en pagos escalonados, a partir del 1 de mayo de 1940, y estableció un contrato de compraventa por 20 millones de barriles durante cuatro años. Esto representaba cinco millones por año, pagando al contado.

OTROS EJEMPLOS DE NEGOCIACIONES DIPLOMÁTICAS

ASUNTOS BILATERALES

- Acuerdo de Bucareli.
- Intervención en Guatemala (1954).
- Guerra de Corea (1953-1954).
- Conflicto Cuba-Estados Unidos.
- Invasión a Bahía de Cochinos (1961).
- Expulsión de Cuba de la OEA por incompatibilidad del marxismo con la democracia representativa.9
- Invasión a la República Dominicana e intervención de la OEA (1965).
- Apoyo a la revolución de Nicaragua (1979).
- Creación de Contadora (enero, 1983).

ASUNTOS MULTILATERALES

- Nuevo Orden Económico Internacional.
- Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados propuesta el 19 de abril de 1972 por el presidente Echeverría, en Chile, ante la tercera conferencia de la UNCTAD.
- Conferencia sobre Derecho del Mar a partir de 1973. Uso pacífico de fondos marinos y mar patrimonial.¹⁰

DESARME

- Tratado de Tlatelolco (1967).
- Grupo de los Seis.

NARCOTRÁFICO

- Conferencia de la ONU para la aprobación de una Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas (Viena, Austria, del 25 de noviembre al 20 de diciembre de 1988).

⁹ Véase al respecto Tello, Manuel, México, una posición internacional, J. Mortiz, México, 1972.

¹⁰ Véase México y el régimen del mar, varios autores, SRE, México, 1974.

ARBITRAJE Y MÉXICO

- a) Fondo Piadoso de las Californias (1882), fallo en 1902, concluido en 1967.
- b) Isla de la Pasión (Clipperton) (1909-1931) -a favor de Francia-Chamizal.

COMENTARIOS SOBRE LAS NEGOCIACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES*

JAVIER ZARCO LEDEZMA**

En el marco de la globalización económica, fenómeno que ha caracterizado en los últimos años al escenario internacional, las negociaciones internacionales se han convertido en uno de los temas que mayor interés ha despertado. Esto debido a la trascendencia de los temas que recientemente han estado sujetos a procesos de negociación.

Las negociaciones internacionales, así, han adquirido una estratégica importancia en la evolución de los fenómenos y la problemática internacionales y, consecuentemente, en la posición o lugar que ocupan los Estados en la sociedad internacional.

Para los estudiosos de la realidad internacional, las negociaciones representan una de las vertientes de análisis que les permite visualizar, en forma integral y objetiva, aspectos de las relaciones internacionales, que de otra forma les resultarían de muy difícil acceso.

En este sentido, los procesos de negociación internacional están siendo objeto de estudio y atención por parte de los gobiernos, los políticos y los empresarios; estos últimos han desarrollado incluso sus canales propios de negociación internacional y de participación en procesos de carácter gubernamental.

En el caso de las negociaciones en el campo económico, éstas han adquirido una relevancia sin precedentes, sobre todo en el caso de países que como México han otorgado alta prioridad a la consecución de sus objetivos de desarrollo y crecimiento económico, a su vinculación económica con el exterior, en la que necesariamente la negociación se constituve en un instrumento insustituible.

Por lo anterior, es clara la conveniencia de tratar de sistematizar en el

^{*} El presente trabajo contiene opiniones de exclusiva responsabilidad del autor. No representa el punto de vista de la institución en que labora.

^{**} Director General Adjunto de Coordinación y Seguimiento de Programas de la Secofi.

contexto de la política exterior, el estudio y seguimiento de los procesos de negociación internacional, tanto en su contenido como en su evolución, técnica y sustento teórico.

El presente trabajo tiene por objetivo contribuir a la reflexión sobre el fenómeno "negociaciones internacionales", a que inicialmente invitó la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en la cual desde hace algunos años un grupo de profesores de la Coordinación de Relaciones Internacionales ha promovido el estudio de dicho fenómeno, esfuerzo que estamos seguros continuará con él apoyo decidido de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y LAS NEGOCIACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

Para la sociedad internacional en su conjunto, la década de los ochenta representó un periodo de fuertes y dramáticos ajustes, que impulsaron a los países a instrumentar medidas encaminadas (en la mayoría de los casos) a replantear sus modelos de desarrollo, en particular sus estrategias de vinculación con el exterior.

Entre los fenómenos que más influencia tuvieron en esto destaca, sin lugar a dudas, la agudización de la competencia en los mercados internacionales derivada de la globalización económica, situación que entre otras cosas, puso de manifiesto que los modelos de desarrollo cerrados resultaron insuficientes e incapaces de enfrentar nuevas etapas de crecimiento de las economías nacionales, precisamente en un mundo globalizado.

Para nadie escapa el hecho (reconocido por los especialistas), que los acontecimientos presenciados en la década pasada se han convertido en un parteaguas en la historia mundial reciente, y que han obligado no sólo a cambios de estrategias políticas sino también a la intensificación de la búsqueda de aparatos teórico-conceptuales capaces de aprehender adecuadamente esta nueva fenomenología internacional.

Si bien es un lugar común, no podemos dejar de señalar que los acontecimientos presenciados han generado y continuarán generando cambios económicos y políticos, que desembocarán en la definición de una estructura internacional muy diferente a la que conocimos hasta hace algunos años. Se podría decir que estamos en la etapa de transición.

Ejemplo contundente de lo anterior, son las políticas y estrategias económicas seguidas por diversos países, para no quedarse al margen de la globalización y para enfrentar más sólidamente el reto que representa el entorno internacional.

En el campo de la economía internacional, los cambios han tenido entre sus manifestaciones más claras las siguientes: la participación de

nuevos actores internacionales;¹ la formación de esquemas regionales de carácter comercial; la agudización de la competencia por los mercados externos; la tendencia a la unificación en los patrones de consumo (para ampliar los mercados); y mayores oportunidades para el comercio y la inversión, entre otras.

No podemos dejar de señalar el fenómeno de la actual Estructura Tripolar que caracteriza a la economía internacional, misma que ha significado un cambio radical en el equilibrio económico mundial entre Japón, Estados Unidos y Alemania, economías que tienen un peso internacional y regional. Este hecho por sí solo genera una sociedad internacional totalmente distinta a la que surgió de la Segunda Guerra Mundial, en la que tanto Alemania como Japón quedaron totalmente marginados, divididos y destruidos.

Por otro lado, es claro que las nuevas fórmulas de integración y cooperación que se están dando en diferentes regiones del mundo (muchas de ellas inconcebibles hace algunos años) tales como: Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN), Iniciativa de las Américas y los trabajos en el seno de APEC para formar una zona de libre comercio, por ejemplo, están estrechamente relacionadas, entre otros aspectos, con lo siguiente:

- a) Globalización económica.
- b) Ampliación de los mercados.
- c) Complementación económica.
- d) Inserción eficiente en la economía regional e internacional.
- e) Fortalecimiento de la competitividad.
- f) Posicionamiento en los mercados,
- g) Captación de flujos de inversión.
- h) Acceso a innovaciones tecnológicas.

Estos son algunos de los temas y objetivos que se plantean los miembros de los esquemas de cooperación o integración, y en los que las negociaciones internacionales se convierten en el instrumento para alcanzar los objetivos planteados.

De lo anterior se desprende el hecho de que en la actualidad ya ninguna economía puede mantenerse al margen del proceso económico internacional (aun estableciendo barreras artificiales), ya que el intercambio con el exterior (por la propia globalización) constituye un motor fundamental del crecimiento económico nacional.² En este contexto, es claro el que la promoción de las exportaciones adquiera en todos los países la más alta prioridad.

Por tal motivo, hoy día observamos una fuerte lucha por los mercados y una proliferación de procesos de negociación de acuerdos comerciales que garanticen a las exportaciones un acceso seguro, estable y preferencial a los mercados.

_

¹ Cabe destacar en este punto que la globalización económica, de alguna manera, puso fin a una vieja discusión entre los estudiosos de las Relaciones Internacionales en cuanto a reconocer a las empresas y bancos transnacionales como sujetos de la disciplina.

² Para muchos países por su modelo de desarrollo podría decirse que sus relaciones económicas con el exterior son su única fuente de crecimiento económico.

Esto a su vez ha obligado a los exportadores a competir en forma agresiva por los mercados internacionales, los cuales son cada vez de mucho más difícil acceso, por la propia competencia y, en ocasiones, por la existencia de esquemas preferenciales.

Igualmente, se está presentando con una particular intensidad la adopción, perfección y profundización de políticas de apertura comercial, a tal grado que ésta se está convirtiendo en la parte medular de las políticas internas para enfrentar el cambiante y competitivo contexto internacional, y (según algunos economistas) en la condición indispensable para poder participar en condiciones apropiadas en la dinámica económica internacional. Lo anterior representa para nosotros el mejor ejemplo de cómo el entorno internacional ha impactado los modelos y las políticas de desarrollo de buena parte de los países.

Si bien la apertura tiene efectos positivos, sobre todo, si las empresas de los países que la siguen se encuentran bien posicionadas en el mercado local y externo, es claro que hace a las economías mucho más sensibles a los cambios y fenómenos internacionales.

Así, la nueva estructuración económica internacional, con sus claros efectos en la política internacional, junto con la promoción y adopción de medidas de apertura comercial, necesariamente han impactado a las políticas externas de los países, independientemente de su nivel de desarrollo, ya que el margen de maniobra es limitado y es necesario responder en forma adecuada y eficiente a las rápidas, constantes y, en ocasiones, violentas transformaciones en el escenario internacional.

Por lo anterior, en el actual momento histórico la negociación con el exterior, en especial en el área económica, es de fundamental y estratégica importancia, ya que de los resultados de ésta (la negociación) puede llegar a depender, en gran medida, el poder recuperar y/o consolidar la capacidad de crecimiento de los países y alcanzar una adecuada y eficiente inserción en la economía internacional; México es un claro ejemplo de esto.

Así, podemos afirmar que el actual contexto económico internacional ha determinado el que los países se vean involucrados en amplios y complejos procesos de negociación, a fin de intentar canalizar en forma positiva la influencia del ámbito internacional en la obtención de sus objetivos nacionales de desarrollo, ya que dicho ámbito en el plano económico, constituye una fuente significativa de oportunidades, obstáculos y riesgos, que lo convierten en la variable exógena por excelencia.

En este contexto, debemos señalar que la negociación no es un fin en sí mismo, sino un medio o instrumento insustituible de la política exterior de los Estados.³ Sin embargo, es de subrayarse el que en las definiciones sobre política exterior, no se haga referencia a que el fundamento empírico sustentador de dicha política es, sin lugar a dudas, la inevitable necesidad de

_

³ Aquí también podríamos considerar la conducción y definición de las relaciones externas de las empresas y bancos

negociación entre los Estados, referente a una muy amplia y compleja gama de asuntos, que dan contenido a las relaciones internacionales.

Consideramos que en el contexto actual las negociaciones económicas internacionales, se deben analizar y considerar no sólo en el marco de la política exterior, sino también como elemento integrante de la política económica.

EL CASO DE MÉXICO

Como nunca antes en la historia de México, las relaciones económicas con el exterior han pasado a ocupar un lugar estratégico y crucial en la obtención de los objetivos económicos de crecimiento, creación de empleos, baja inflación, etcétera. Esto, si bien ha tenido incuestionables razones de carácter interno, también ha sido una respuesta a las transformaciones en la estructura económica internacional que, en forma combinada, obligaron a nuestro país a redefinir sus estrategias y políticas de vinculación económica externa y, por tanto, de inserción en la dinámica económica internacional.

A partir de esto, la tradicional agenda de negociación internacional de México ha tenido que irse adaptando a fin de responder en forma eficiente y eficaz a una fuerte e irreversible tendencia a dar mayor prioridad a los asuntos de carácter económico, a fin de impulsar nuestro programa económico interno.

Nuestro país ha definido agendas de negociación específicas en el campo de la deuda externa, el comercio exterior y la inversión. La prioridad de estos temas ha sido determinada por las necesidades propias de nuestra economía, pero también por la globalización y los fenómenos subsecuentes que se han presentado, a los cuales México no puede permanecer ajeno.

La negociación en materia de deuda externa representó por años el punto fundamental de la política económica del gobierno mexicano. La obtención de resultados satisfactorios derivados de procesos negociadores con la banca comercial internacional, los gobiernos acreedores y los organismos financieros internacionales, junto con fuertes medidas de ajuste económico interno, permitieron que México replanteara su estrategia económica externa y, por tanto, iniciara negociaciones en otros ámbitos, en especial, en el comercial y en el de inversión.

México decidió unilateralmente abrir su economía, a partir de lo cual ha buscado, en su accionar en el exterior, la reciprocidad de los países y ha promovido una apertura económica mundial que no discrimine a ningún país en los intercambios comerciales y en el destino de las inversiones, a través de la negociación y la celebración de acuerdos para ese fin. Lo anterior es el sustento de las posturas y negociaciones de nuestro país en foros bilaterales y multilaterales.

Antes de continuar, debemos indicar que la apertura de México y su entrada al GATT, permitieron que los volúmenes de comercio crecieran de manera significativa. El dinámico incremento de nuestros intercambios con el exterior, inevitablemente ha vinculado a México con mayor número de países y

regiones, por lo cual se procedió a establecer nuevos marcos jurídicos para encauzar y agilizar los flujos económicos entre México y el mundo.

En este contexto, conviene señalar que en distintos programas sectoriales de desarrollo en materia de comercio, se reconoce que ante el actual panorama económico la negociación comercial de nuestro país, tiene como objetivo primordial incrementar nuestras ventas al exterior, a través de un acceso seguro y estable a nuestros principales mercados de exportación. Este ha sido el punto de partida de todos los acercamientos institucionales llevados a cabo por México en los últimos años, y lo que explica en gran medida el pragmatismo que se está buscando en los acuerdos que se están promoviendo. Así, México culminó sus negociaciones con Estados Unidos y Canadá y con países de América Latina para establecer acuerdos que permitan un intercambio comercial más libre y sujeto a reglas mutuamente negociadas y aceptadas.

Por las propias necesidades de nuestra economía y los retos derivados del mercado internacional, México no puede (ni debe) encajonarse en una sola dirección; de ahí la importancia de los contactos y tratos comerciales y de fomento a la cooperación económica en general, que se están desarrollando con países y bloques comerciales de todo el mundo. A partir de esto, México se ha replanteado la cooperación con América del Norte, Europa, América Latina y la Cuenca del Pacífico.

En este impulso a la definición de fórmulas específicas que respondan a la naturaleza de las relaciones que sostenemos con los distintos países y regiones, México ha otorgado a la negociación un lugar muy destacado y la ha considerado como el único medio para alcanzar sus objetivos económicos internacionales.

Ejemplo de esto lo encontramos en los diferentes tipos de vinculación y de esquemas institucionales que México está desarrollando con Europa y América del Norte.

En el primer caso destaca el Acuerdo Marco de Cooperación México-Comunidad Europea (CE), que rebasa ampliamente el esquema propuesto por la propia Comunidad en sus denominados acuerdos de tercera generación. De entre la amplia lista de compromisos novedosos que contiene el citado acuerdo, cabe sólo hacer mención al siguiente: la Cláusula Evolutiva, cuyo objetivo fundamental es que el acuerdo pueda responder adecuadamente a la cambiante realidad de las Partes,⁴ y evitar así que dicho instrumento sea rebasado por la propia realidad; este es un elemento realmente novedoso para este tipo de acuerdos.⁵

Por lo que toca a América del Norte nuestro país, con la entrada en vigor

⁵ La cláusula es, sin duda, un gran esfuerzo de imaginación y negociación para dar plena vigencia a los compromisos y acuerdos alcanzados.

⁴ Cabe recordar que cuando se negoció este acuerdo, la entonces Comunidad Europea estaba en medio de un proceso de profundización de su esquema de integración. El Acuerdo Marco se negoció y entró en vigor en fecha previa a la creación del Mercado Único Europeo.

del TLCAN, logró negociar reglas claras y permanentes para que rijan los intercambios comerciales y estimulen la inversión productiva entre los tres países, lo que significa una mayor certidumbre y estabilidad en el comportamiento de los intercambios y confianza de los inversionistas en la Planeación de sus proyectos de largo plazo.

También es de destacar que, uno de los principales objetivos de México en las negociaciones trilaterales consistió en abatir las barreras arancelarias y no arancelarias a nuestras exportaciones, con el objeto de lograr mejores condiciones de acceso no sólo para los productos tradicionales de exportación, sino también para impulsar nuevos segmentos de exportación de los cuales existe potencial en el país.

De ahí que la negociación de tratados de libre comercio como el TLCAN y los suscritos con América Latina, sean de gran trascendencia para las exportaciones mexicanas y, consecuentemente, para impulsar el crecimiento de la economía nacional. Esto es, el mayor beneficio que este tipo de acuerdos trae consigo se refiere al establecimiento de reglas de intercambio claras, que evitarán que fluctuaciones políticas reactiven unilateralmente prácticas proteccionistas en contra de las exportaciones mexicanas.

El logro de estos objetivos y la negociación que implican los acuerdos, junto con la apertura comercial, dan a México una nueva dimensión de su desarrollo económico y se podrían considerar pasos firmes para impulsar la diversificación de mercados, ya que es posible consolidar una apertura en todas direcciones a través de la negociación de acuerdos con ese fin y el impulso (en el marco de los mismos) a los contactos de carácter empresarial y, con ello encontrar mejores y mayores oportunidades para nuestras relaciones económicas con el exterior.

Cabe señalar que la negociación de esquemas de integración y cooperación se debe traducir en la práctica, en la apertura de nuevos mercados para los productos mexicanos y, por ende, en mayores oportunidades de crear empleos y consolidar la recuperación económica. Con esto queda claro, para el caso de México, el papel estratégico y fundamental que tienen las negociaciones internacionales en materia económica.

A manera de conclusión de este apartado, podemos decir que en materia económica las negociaciones internacionales de México se han ¡do adaptando a los grandes cambios, requerimientos y retos de la economía internacional y, sobre todo, a las necesidades de nuestro propio desarrollo, lo cual ha determinado las prioridades en nuestra agenda de negociación internacional.

COMENTARIOS SOBRE EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN

A continuación presentamos algunos comentarios sobre el proceso de negociación, mismos que son sólo indicativos de las amplias y diversas tácticas y técnicas que se utilizan en una negociación.

Definimos a la *negociación internacional* como *un proceso de interacción mutua*, a través de la cual los gobiernos, los organismos internacionales y los particulares intentan solucionar en forma pacífica situaciones de conflicto, tratan aspectos de interés común, y asuntos que combinan elementos de conflicto y de interés común. Esta definición no pretende ser un concepto muy acabado; sólo lo mencionamos para efectos de ubicar un punto de partida.

Las negociaciones en cualquier materia, pero sobre todo en el campo económico, tienen un aspecto multidimensional, esto es, se involucra en un mismo proceso a diversas y diferentes variables en forma simultánea y/o secuencial. De ahí la importancia de otorgar un enfoque integral a las negociaciones en que se interviene y de que la información se convierta en un instrumento básico. Esta es la razón de que las Partes traten de conseguir no solamente buenos términos para el tema que se está negociando, sino también de proteger y mejorar su posición negociadora futura.

Aunque parece obvio, cabe resaltar que es condición indispensable para que se presente la negociación, que los participantes estén plenamente convencidos de la conveniencia, necesidad y urgencia de que ésta se lleve a cabo.

En la negociación es necesario contar con un antecedente teórico suficiente, no en lo que se refiere a conocer "recetas" para negociar, ya que cada negociación es diferente, aun cuando el tema y los participantes sean los mismos, sino para identificar las fórmulas adecuadas para negociar con cada país o grupo de países, para conocer la capacidad negociadora de la otra parte, para identificar qué elementos conviene manejar y qué tipo de acuerdos son adecuados y, sobre todo, para elaborar estrategias que contemplen desde el momento político para iniciar las negociaciones hasta las alternativas propias de la negociación.

En general se pueden identificar fundamentalmente tres alternativas finales para cada proceso, con base en las cuales se pueden hacer todo tipo de combinaciones en un mismo proceso negociador; éstas son las siguientes: a) llegar a un acuerdo en los términos con que se cuenta; b) decidir no llegar a ningún acuerdo, lo cual en ocasiones pone en entredicho al mismo proceso negociador, y c) continuar las negociaciones dejando abierta la posibilidad de hallar salidas a puntos no acordados o simplemente para no interrumpirlas, que en momentos determinados se puede convertir en una táctica de negociación para presionar a una de las Partes.

Antes de llegar a la culminación de las negociaciones, los participantes cuentan con diversas tácticas para propiciar que la negociación les sea favorable. Entre una diversidad muy amplia, cabe señalarían sólo las siguientes:⁷

'No se mencionan más, ya que se anexa al presente trabajo una nota sobre la negociación denominada "Win - Win", en la que se mencionan más técnicas de negociación.

-

⁶ Muchos especialistas consideran que es factible aplicar "recetas" en la negociación. Desde nuestro punto de vista, es conveniente que los participantes conozcan las técnicas y tácticas de negociación, pero no es posible aplicar en forma generalizada dichas "recetas", ya que cada negociación es diferente.

- 1. Agenda. El enfoque que se da a la agenda de trabajo de las negociaciones es un primer punto de discusión, sin que esto se convierta en algo definitivo; la Parte que imponga su enfoque a la agenda empieza la negociación de manera más cómoda; el proceso negociador se inicia con la elaboración de la agenda. En este caso, un país puede resistirse a tratar un punto en que tiene desventaja o puede provocar conflictos y enfrentamientos con su contraparte o, lo que es más
- 2. Lugar. Aprovechar el lugar de celebración de las negociaciones, como una táctica para mejorar la posición negociadora, es en muchas ocasiones muy favorable.

generalmente usado, puede condicionar su tratamiento.

Por ejemplo, en el caso de las reuniones multilaterales, generalmente el país anfitrión preside la reunión, lo que le permite tener la posibilidad de influir en el resultado final, al ser quien dirige el desarrollo de las discusiones. En el caso de algunos foros bilaterales, tales como las Comisiones Mixtas, el país anfitrión tiene la posibilidad de utilizar a todos sus especialistas, en tanto que para el país huésped, en la mayoría de los casos (y más si es un país en desarrollo), su delegación es reducida o se limita a los funcionarios de su representación diplomática, lo que significa que un mismo representante tiene en ocasiones que negociar aspectos muy diversos en los que no es experto precisamente frente a un especialista.

3. *Tiempos*. El manejo del tiempo es una de las variables que mayores beneficios le significan a aquel que tiene capacidad y habilidad para ello.

El negociador que conoce que la otra Parte desea y necesita urgentemente llegar a un acuerdo, puede obtener ventajas en la negociación estableciendo fechas límites, o manteniendo "viva" la negociación a efecto de que el tiempo se convierta en una presión fuerte para su contraparte y ésta última decida hacer concesiones, que en condiciones normales no hubiera hecho.

Los resultados de la negociación dependen de la valoración de cada Parte sobre los recursos y capacidades de la otra, de la habilidad de las Partes para negociar, de las limitaciones que enfrenten ambas y de la estimación del costo y de los beneficios de llegar o no a un acuerdo.

La decisión de las Partes de llegar al acuerdo, se basa normalmente en la estimación de que sus ventajas son superiores a sus desventajas; en la convicción de que la otra Parte estima lo mismo; y/o en la certeza de que cualquier cambio en los términos acordados puede hacer que la otra Parte prefiera no llegar a acuerdo alguno.

De igual manera, la evolución de las negociaciones depende mucho de la propuesta inicial y del estilo personal de los negociadores. Algunos prefieren iniciar la negociación con propuestas que se pueden calificar como máxima-listas, para luego hacer concesiones importantes en relación con su propuesta original, lo que puede dar la impresión de sensatez y flexibilidad y obtener, consecuentemente, concesiones de la otra Parte; otros optan por empezar con propuestas ligeramente diferentes a lo que consideran el mínimo aceptable; y otros más adoptan una postura rígida de la que sólo se separan si se dan muchas posibilidades de llegar inmediatamente a un acuerdo.

En algunos procesos de negociación, es necesario y conveniente radicalizarse en la misma medida que la contraparte. Esto, en ocasiones, produce estancamientos temporales en la negociación, pero al final puede producir resultados positivos.

El que uno u otro de los procedimientos, tácticas o técnicas antes señaladas produzca mejores resultados depende del tema de negociación y de la actitud de la contraparte.

Debemos reiterar que las Partes generalmente tratan de conseguir no solamente buenos términos para el acuerdo o tema que se está negociando en un momento determinado, sino también de proteger y mejorar su posición negociadora futura.

A manera de comentarios finales, debemos señalar que el estudio del fenómeno negociación internacional en México es muy reciente; se cuenta con un número limitado de fuentes de información documental, las cuales en su gran mayoría son resultado de reflexiones sobre experiencias personales, y no de una sistematización en el análisis.

Lo anterior resulta poco comprensible, si tomamos en cuenta que:

- Nuestro país ha estado involucrado en procesos de negociación internacional prácticamente desde su nacimiento como Estado independiente. En fechas muy recientes, las acciones llevadas a cabo por nuestro país han sido y son el modelo, en muchos sentidos, para otras naciones; ejemplo de lo anterior son: la renegociación de la deuda externa y la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- Algunos negociadores mexicanos han sido utilizados, también, como ejemplos internacionales, por su capacidad y habilidad en la mesa de negociaciones, lo cual ha sido fundamentalmente reconocido fuera del país.
- El personal diplomático es el único dentro del gobierno federal (excepción hecha del ejército y la armada), que tiene derecho a un esquema de servicio civil de carrera, que da mayor permanencia a los funcionarios y que, además, tiene la posibilidad de preparar y capacitar a los cuadros de la Cancillería, mismos que potencialmente representarán a México en alguna negociación.
- Se cuenta con diversas escuelas y centros especializados en asuntos internacionales (desde varias ópticas), pero son pocos los que han hecho un esfuerzo por tratar de sistematizar y ordenar el estudio de la negociación.

Lo anterior debería convertirse en la base para que a nivel gubernamental⁸ y académico, la negociación internacional se convierta en objeto de estudio y atención, lo que permitiría a las universidades y al Instituto Matías Romero d

⁸ No se pretende que sea únicamente la Secretaría de Relaciones Exteriores la que participe en negociaciones, sino que ésta, a partir de análisis sobre los estilos de negociación de otros países, proporcione información a las demás dependencias públicas y privadas que intervengan en alguna negociación. Cabe recordar que el conocimiento de los antecedentes de las negociaciones es de fundamental y estratégica importancia.

Estudios Diplomáticos de la SRE, proporcionar información a las entidades públicas y privadas interesadas sobre aspectos tales como:

- Tácticas y estilos de negociación de las contrapartes.
- Fórmulas para negociar con cada país o grupo de países.
- Experiencia y capacidad negociadora de la otra parte.
- Tipo de elementos políticos que conviene manejar con la contraparte.
- Alternativas de acuerdos.
- Momento político para iniciar las negociaciones.

Como reflexión final, debemos señalar que ante los cambios a que hemos hecho referencia, la especialización de los negociadores se convierte en una necesidad ineludible. Esto seguramente traerá como consecuencia en el caso de México, por ejemplo, que se tenga que cambiar el carácter del diplomático tradicional, por un diplomático más pragmático y especialista.

ANEXO

A continuación se presentan las principales características de lo que los especialistas, sobre todo en Estados Unidos, han llamado la Negociación Win-Win.

LA NEGOCIACIÓN WIN-WIN

En el contexto de la Negociación Win-Win, se considera que los mejores negociadores son aquellos que tratan de crear una atmósfera de colaboración y de solución de problemas que produzca resultados satisfactorios para todas las Partes involucradas en el proceso negociador. Este resumen contiene únicamente los elementos principales de las estrategias y técnicas de la Negociación Win-Win.

LINEAMIENTOS PARA NEGOCIAR

Para ser un negociador con éxito, la negociación debe verse como una conferencia, no como una confrontación. "Ganar" significa lograr objetivos claves, no conquistar al lado contrario.

El énfasis en negociar ha cambiado de simples tácticas a un enfoque de colaboración y solución de problemas.

ESTRATEGIAS DE LA NEGOCIACIÓN

a. Ganar-Perder

Esta estrategia es comparada tradicionalmente con juegos humanos, pero los juegos suponen que ambas Partes están informadas y son negociadores racionales con objetivos estáticos negociando en un vacío; sin embargo, éstas no son las "reglas" de la vida.

b. Perder-Perder

Ambas Partes establecen menos de lo que realmente quieren, porque creen que es lo mejor que pueden obtener.

c. No Perder (Ganar-Ganar)

Esta es la que funciona mejor, simplemente porque ambas Partes persiguen soluciones que satisfagan las necesidades de todos. Se comienza con la mentalidad de que trabajando conjuntamente se pueden lograr objetivos sin compromisos.

PRE-REQUISITOS PARA LA NEGOCIACIÓN GANAR-GANAR

Se debe adoptar una actitud no competitiva, un entendimiento mutuo de objetivos y necesidades. Se requiere sólo una cierta habilidad para negociar y plena disposición para la cooperación.

Al respecto, se debe analizar detenidamente el objeto de la negociación a fin de encontrar posibles puntos de acuerdo y "aislar" los puntos de conflicto. Cuando se ha llegado a un acuerdo sobre el conflicto, se pueden unir fuerzas para solucionarlo y satisfacer las necesidades de todos.

La situación ganar-ganar no siempre es posible, pero intentos honestos de entender y satisfacer los deseos de la otra Parte, crearán seguramente un clima de buena voluntad y un puente sólido para futuras negociaciones.

ESTRUCTURA DE LAS NEGOCIACIONES

Las negociaciones deben considerar los siguientes cuatro elementos:

- a. *Tiemp*o: Este puede ser un aliado o un enemigo. Las limitantes de tiempo son inevitables y empujan a ambas Partes a generar soluciones. Se deben ocultar sus propias limitantes, mientras se acerca al límite de su contraparte; cabría considerar las siguientes opciones claves:
 - El ingreso repentino de una nueva persona en la negociación.
 - Posibilidades de flexibilizar una posición rígida.
 - Admitir ciertos aspectos poco relevantes.
 - Tomar el control de la discusión.
 - Manifestar preocupación por el tiempo transcurrido.

Cuando se considere conveniente, se puede ejercer presión para acelerar la discusión o solucionar el desacuerdo, a través de:

- Hacer una oferta de tiempo limitado.

- Hacer una oferta contingente sobre una decisión rápida.
- Enfatizar que la provisión que la otra parte necesita es limitada y puede agotarse pronto.

No haga una limitante de tiempo falsa. Un negociador que sea hábil puede ignorarla y su credibilidad desaparecer.

Las restricciones de tiempo están sujetas a la regla 80/20: el 80 por ciento de las concesiones tiende a realizarse durante el último 20 por ciento del tiempo de la negociación.

- b. *Información*: Es necesario reunir información sobre una variedad de soluciones alternativas que satisfagan a sus necesidades, y al asunto específico sobre el cual se está trabajando. Conocer las posibles soluciones impide sentirse acorralado. Asegúrese que tiene respuestas antes de empezar a negociar. El segundo componente de información, se enfoca en el asunto en sí. La Parte que reúna mayor información tiene una mejor posición, ya que puede anticiparse y reaccionar a las peticiones.
- c. Poder. Es posible disminuir el poder del otro cuando se rehuse a reconocerlo. Aunque el poder real sea mínimo, crear una percepción de poder permite mayor influencia y dominio sobre los resultados.
- d. Contexto: Los negociadores hábiles deben considerar el contexto de la negociación. Excelentes acuerdos pueden lograrse gracias al contexto. Siempre pregúntese si el resultado de la negociación podrá afectar su relación futura con la otra Parte.

SIETE RECOMENDACIONES PARA NEGOCIAR

1. Énfasis sobre los puntos fuertes

- Creencia de que su postura es la mejor disponible.
- Experiencia para solucionar problemas.
- Preparación y conocimiento.
- Opción-habilidad para abandonar la negociación.

2. Paciencia

Recordar la regla 80/20. Actuar como si se tuviera todo el tiempo del mundo.

3. Explorar opciones y ofrecer intercambios

Crear un clima de solución de problemas y confianza donde las Partes puedan rediseñar propuestas para satisfacer las necesidades de ambos. Tratar de lograr un quid pro quo sin precipitarse. Si se va a ceder, asegurarse de que se va a recibir.

4. Personalizar la negociación

Hacer que la otra Parte vea al negociador como persona; se debe negociar a nombre del negociador. Proyectar sentido humano sin parecer débil.

5. Construir puentes

Si habrá contacto continuo, es necesario establecer un sentido de continuidad, y asegurar a la otra Parte, que se le dará seguimiento a sus necesidades, aún después de que la negociación haya concluido. Construir puentes manteniendo promesas de continuidad, sin prometer cosas más allá de su autoridad.

6. Considerar compromisos

Comprometerse si parece totalmente justificado, pero no hasta que se haya agotado todo esfuerzo por conseguir una situación ganar-ganar, o una solución de colaboración entre ambos lados.

7. Reconocer a los que controlan y a los que comprenden

Conocer en qué categoría está el "oponente", ayuda a seleccionar una estrategia efectiva para tratar con esa persona. Los que controlan necesitan dominar a la gente. Los que comprenden tratan de descubrir las necesidades de ambos lados y prefieren minimizar conflictos.

TÁCTICAS DE NEGOCIACIÓN

Demandas extremas

Reforzar las expectativas manifestando el deseo de alcanzar un acuerdo justo que satisfaga a todos, lo cual es necesario "si van a hacer tratos juntos". Esa frase muestra capacidad y voluntad para abandonar la negociación.

Actuación

No permitir que los "actores" hagan sentir culpable a la contraparte. Lo mejor es: 1) no decir nada y dejar que continúen, o 2) esperar que pase el momento, reinstalar el último punto y pedir a la otra Parte aclarar el asunto en cuestión. Si se muestra intimidado o hace concesiones, se permite a la otra Parte controlar su respuesta.

Autoridad limitada

Aclarar si la otra persona es verdaderamente quien toma las decisiones. Si la autoridad limitada es una farsa, la otra Parte puede "encontrar" la autoridad perdida. Si la falta de poder es genuina, obtener el compromiso para reunirse con la persona que toma las decisiones realmente. Ceder en este terreno muestra debilidad y sensibilidad ante presiones de tiempo.

Tómalo o déjalo

Se debe estar dispuesto a abandonar la negociación. Subrayar los beneficios de su propuesta y hacer notar que la oferta de la otra Parte será poco redituable y poco aceptable.

Buen tipo/Mal tipo

No hacer concesiones. Tratar de negociar acuerdos mutuamente aceptables pero sin concesiones.

Asuntos falsos

Escuchar cuidadosamente y preguntar lo que es realmente importante para la otra Parte. Es importante realizar una investigación y apegarse al plan de pre-negociación. Se recomienda actuar con desconfianza. Identificar las necesidades reales y no dejarse llevar por aspectos secundarios.

Sólo una cosa más

Aceptar esta táctica como parte del proceso de negociación, no como sustituto. Reexaminar los componentes en víspera de una nueva petición. Considerar cualquier cambio o contra-propuesta.

ESTILOS DE NEGOCIACIÓN

El estilo puede afectar radicalmente el resultado de las negociaciones. El mejor estilo depende del contexto de la negociación, aunque la disposición a colaborar tiende a funcionar mejor que otros:

- a. El competidor. Tiende a controlar y dominar la conversación. Puede ser efectivo cuando se requiere acción rápida, pero puede afectar relaciones posteriores.
- b. El evasor. Prefiere una actitud de sumisión a ciegas. Puede ser bueno cuando sean asuntos de poca importancia o cuando se necesita calma para recuperar la perspectiva.

- c. El acomodador. Hará concesiones a cambio de futuros favores. Puede funcionar cuando el asunto es más importante para una Parte que para la otra, sin embargo, ésta puede presionar por una serie de concesiones sin reciprocidad.
- d. El colaborador. Normalmente, funciona mejor en negociaciones de alto riesgo con mínima presión de tiempo. Los colaboradores buscan una solución práctica que satisfaga a ambos y construyen puentes para futuras relaciones.

Están motivados por la conquista del problema a través de una solución íntegra.

LA EXPERIENCIA DE LA NEGOCIACIÓN COMERCIAL INTERNACIONAL EN MÉXICO

HUMBERTO SIMONEEN ARDILA*

He querido aprovechar la oportunidad que me ofrecen la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Secretaría de Relaciones Exteriores para revisar y poner al día, en lo posible, unas notas que preparé hace algún tiempo sobre el tema de la negociación comercial internacional. El texto que aparece a continuación es resultado de esa intención de actualizarlo.

PRESENTACIÓN

En la historia del México independiente, a lo largo del siglo XIX, se llevaron a cabo algunas acciones precursoras de lo que hoy entenderíamos como negociaciones internacionales, que si bien estuvieron referidas de manera preponderante a las áreas militar o política, también cubrieron importantes aspectos económicos. Lo mismo sucede en las primeras décadas del presente siglo.

De manera estricta, los precedentes de la negociación comercial internacional los encontramos en la firma del Tratado de Montevideo de 1961, mediante el cual se origina la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), hoy conocida como Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), acto que culmina una serie de estudios, acercamientos e intercambio de intenciones que tienen lugar desde la segunda mitad de los años cincuenta.

Desde mi punto de vista, esta experiencia fue en extremo útil para México, entre otras varias razones por lo que le aportó en materia del programa de liberación del comercio recíproco y la exportación de manufacturas; por la armonización de políticas e instrumentos, que obligó a la evolución de su instrumental de comercio exterior; y en relación con el

^{*} Actualmente vicepresidente ejecutivo de la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM) y maestro de asignatura en la FCPyS, UNAM.

presente trabajo, porque creó las condiciones para formar un buen equipo de negociadores.

Desde principios de los años sesenta al primer lustro de los años setenta, ese equipo de negociadores se concentró básicamente en el proceso de' integración latinoamericana, a pesar de que los buenos resultados que ofreció en un principio empezaron a escasear, ampliándose gradualmente a diversos foros de orden continental como CÍES, CECON y CECLA.

Propiamente dicho, la especialización de los negociadores yacía en el campo regional, pero se movía con rapidez al ámbito multilateral; no era el momento aún, de que en el mundo volviera a surgir el bilateralismo.

Desde antes de 1977 hasta 1980, México lleva a cabo su primer esfuerzo de negociación multilateral en relación -y puede decirse confrontación directa-con países desarrollados, al intentar un frustrado ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.¹

Hasta bien entrados los ochenta, los países en desarrollo juntos e individualmente, el nuestro incluido, despliegan una intensa actividad diplomática y negociadora en diversas instancias y foros internacionales, entre los que sobresalen la UNCTAD, el Diálogo Norte Sur, el Grupo de Países No Alineados, el Programa Integrado de Productos Básicos y un vasto número de Grupos y Subgrupos, formales e informales, que ofrecieron una magnífica oportunidad para el fogueo de los negociadores.

Ante la decisión de posponer su ingreso al GATT, México inicia un esfuerzo de acercamiento bilateral a Estados Unidos, a la Comunidad Europea y a otros países y grupos de países, que da como fruto Acuerdos de Cooperación que por lo general no prevén compromisos comerciales rigurosos.

En 1986, hace ya casi diez años, culmina la primera etapa de la estrategia de México por iniciar su articulación a la economía mundial, cuando llevó a buen fin el proceso de adhesión para convertirse en Parte contratante del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. A partir de ese momento se han multiplicado los esfuerzos emprendidos por el gobierno mexicano para negociar acuerdos comerciales de carácter bilateral y regional, sin descuidar su participación en los foros multilaterales.

A lo largo de aproximadamente cuarenta años que es el periodo que se describe en los párrafos anteriores, ha habido una constante en la aparición de negociadores comerciales en nuestro país: todos ellos han surgido de manera casi espontánea, basados más en el empirismo como negociadores, que como producto del legado que el grupo negociador en turno puede y debe entregar a las nuevas generaciones. Ello no debe sorprendernos, pues en mi opinión, que comento en este documento, la negociación no se aprende en libros.

No he dudado un solo momento de los méritos académicos, profesionales y formales de quienes a lo largo de estos años han participado en negociaciones comerciales internacionales representando los intereses mexicanos. Lo que creo que ha hecho falta es establecer una "escuela" en que se recojan, viertan y amalgamen la experiencia y vivencias obtenidas y

_

¹ GATT, por sus siglas en inglés.

recogidas de la práctica de la negociación, con las destrezas y preparación técnica de quienes se van incorporando a los equipos.

La buena negociación comercial internacional es fruto de una mezcla de conocimientos técnicos sobre economía, marco jurídico, el campo que será materia de negociación y su articulación con otras áreas vitales, aunado a experiencia, habilidad, sentido práctico, y conocimiento puntual de información y realidades. Pero sobre todo, conocer con claridad qué quiere el país y le beneficia, y lo que a cambio se puede ceder y hasta qué grado. Debe también contar con sólidos elementos de juicio sobre la situación general que guarda la contraparte y poseer sensibilidad para entenderla sin que ello demerite los propósitos nacionales que se persiguen.

Por todo ello, la negociación comercial internacional no puede ni debe descansar en una sola persona. Se requiere de todo un grupo interactuante.

En lo que se refiere a la evaluación de una negociación, no sale sobrando analizar las razones que movieron a México para desarrollar toda una diplomacia comercial; examinar a grandes rasgos el contexto nacional e internacional dentro del cual se tomó la decisión; y conocer las presiones internas y externas, así como plazos y condiciones que rodearon la negociación. Ello nos podrá hablar de si nos hemos separado o no de los objetivos originales; de si han surgido nuevos propósitos -movidos por qué género de fuerzas- y nos dará argumentos para medir la eficiencia y eficacia de las acciones y decisiones que como país hemos comprometido. Aún con todos estos elementos, seguramente tendremos una visión parcial de la negociación y de sus resultados.

DEFINICIÓN

El término negociación se define de varias formas: la enciclopedia nos señala por tal, la acción de "tratar, comerciar, traficar, traspasar, ceder o endosar un efecto comercial", pero también como "tratar o conducir algún asunto, procurando su resolución más favorable" y también, "ventilar diplomáticamente un asunto internacional". Bajo estas dos últimas acepciones será negociador, por supuesto, el que negocia, y también "el diplomático encargado de negociar un asunto".

Fuera de ciertas descripciones generales, es verdaderamente escasa la literatura especializada o los análisis técnicos sobre el significado, utilidad, y si acaso, trascendencia de la negociación comercial, a excepción hecha de casos muy aislados y difíciles de calificar en estricto sentido como bibliografía específica.

En consecuencia, aprovecharé el presente trabajo para realizar algunos comentarios generales y descriptivos sobre la negociación comercial; cómo se desencadena este proceso; quiénes son sus principales protagonistas; cuáles

son sus propósitos y áreas o campos de negociación, basado en observaciones y vivencias sobre lo que en esta materia ha sucedido en México.

LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES

Durante mucho tiempo, se consideró a la negociación comercial como una función esencialmente diplomática. El barón de Martens decía que la diplomacia "no es otra cosa que el arte de negociar". Hoy se requiere de un perfil profesional distinto para ejecutarla. De acuerdo con la experiencia diaria, podemos decir que en las negociaciones no hay preceptos legales rígidos ni siquiera reglas convencionales que aplicar. La conducta de los negociadores no se rige por principios jurídicos estrictos sino por su propia responsabilidad ante el Estado que representan.

De esta suerte, la negociación se ha convertido para sus entusiastas partidarios, entre los que me cuento, en una competencia humana muy interesante.

El esfuerzo que realizan los negociadores por satisfacer los objetivos que les son confiados por su país se ha adoptado, por razones lógicas, a lo que podríamos definir como "reglas generales del juego" en la aplicación de la política comercial por los distintos países. En ese sentido, ha sido bilateral, regional, multilateral y bilateral nuevamente, en la medida en que uno u otro enfoque dificulta o resuelve los problemas del comercio internacional de cada país.

En un momento dado, se consideró que el camino bilateral implicaba riesgos, sobre todo si existía asimetría entre las naciones que negociaban, y se prefirió la línea multilateral, momento en el cual se formaron grupos de países en función de los intereses que compartían. Cuando la negociación en esos foros se vuelve densa y difícil, los resultados escasos, y sobre todo, cuando "los gobiernos -especialmente los países industrializados avanzados, y más aún en tiempos de recesión- olvidan lo que el comercio es verdaderamente y lo que hace que exista", el bilateralismo y sobre todo el regionalismo han resurgido, sosteniéndose que son opciones que ayudan a destrabar los obstáculos correspondientes al sistema de comercio general. Lo cierto es que quienes los defienden, también tienen en mente formar parte de agrupaciones de Estados que tienen bien identificados sus intereses económicos comunes. Hoy en día, prácticamente todos los países realizan sus esfuerzos de concertación internacional en los tres ámbitos: bilateral, regional y multilateral.

-

² Dunkel, Arthur, Actividades del GATT en 1992, Publicaciones del GATT, p. 2.

NEGOCIACIÓN BILATERAL

En el primer caso se enfrentan los intereses de un país, vis a vis los de otro. Aunque este documento se circunscribe a la negociación comercial, lo cierto es que resulta cada vez más difícil deslindar el campo económico del político y del social, y en cualquier situación probablemente quedarán mezclados intereses y problemáticas diversos.

El triunfador del encuentro sería lógicamente aquel que alcance a cubrir más objetivos; pero en realidad el resultado definitivo de la negociación resulta muy difícil de evaluar pues existen consecuencias presentes, pero sobre todo futuras, y aspectos articulados a la materia que se negoció, difíciles de ponderar en magnitud y efectos recién concluida la negociación.

Para evaluar resultados, podríamos acudir a un comentario coloquial, descriptivo y elocuente, empleado por un importante negociador comercial norteamericano de la década pasada, William E. Brock, a la sazón representante de Comercio de Estados Unidos de América, quien decía que un negociador podía estar seguro de haber hecho un buen papel "cuando sentía una sensación de calor agradable en el estómago". En todo caso, si el resultado no satisface, o no lo hace plenamente, siempre queda el expediente de renegociar.

NEGOCIACIÓN REGIONAL

El esquema actual del intercambio de bienes y servicios está caracterizado por bloques económicos que buscan ampliar sus mercados para optimizar el uso de su planta instalada, generar nuevas oportunidades de trabajo, explotar nichos de mercado, y con todo ello, crecer y brindar mejores expectativas de vida.

Un espacio económico regional disminuye los aranceles y las barreras no arancelarias entre los países integrantes, estimulando su comercio recíproco y discriminando el proveniente de terceros. Una pregunta que sin duda generan las regiones o bloques, es si conducen a una mayor expansión o a la fragmentación del sistema comercial mundial.

Ante la evidencia de la creación de tres grandes regiones: Europa, América y Asia, y el debilitamiento simultáneo del GATT/OMC, debe preocuparnos la definición de quiénes serán los poderes hegemónicos en los próximos años; si los actuales conservarán su dominio, y desde luego el papel que le tocará jugar a un país como México, en la región y en el mundo. Por el momento, las señales que se reciben de la estrategia comercial mexicana permiten ver que se inclina por robustecer la Región Continental (por el apoyo brindado a la Iniciativa de las Américas); que renuncia o pospone su decisión de participar más activamente en las otras dos regiones; y que al parecer espera jugar un papel preponderante en el bloque al cual pertenece.

NEGOCIACIÓN MULTILATERAL

El otro campo, de alta complejidad, es el de la negociación multilateral, que puede enfrentarse como país aislado o en grupos. Por razones de desproporción en la dimensión económica, ha sido común que México negocie en esos foros, asociando posiciones con otras naciones. Un "grupo" lo constituyen varios Estados, usualmente con varias características semejantes que, por tener afinidades particulares, despliegan coordinadamente su estrategia y su acción sobre una base formal o informal, para reafirmar su capacidad negociadora y su capacidad de influir. Estas afinidades pueden surgir de lazos históricos, culturales o ideológicos; de intereses políticos o económicos; o de la proximidad geográfica, sentimientos comunes o la condición de marginalidad.

Para que el grupo actúe como tal es necesario: primero, la toma de conciencia o convencimiento del interés o intereses comunes; segundo, la voluntad de alcanzar objetivos colectivos, y tercero, el carácter no oficial de las relaciones entre los diferentes miembros, esto es, la ausencia de estructuras formales y reglas escritas.

El proceso de formación de grupos se inició en la época moderna durante los trabajos preparatorios de la Carta de las Naciones Unidas, con la decisión sobre los criterios para seleccionar a los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, clara etapa del mundo bipolar de la posguerra. Posteriormente, el factor predominante fue el demográfico y se fundamentó en la distribución de los países en continentes, conservando la relación bipolar de la confrontación Este-Oeste. En 1964, al celebrarse la primera sesión de la UNCTAD, se institucionalizaron por primera vez los grupos en forma más homogénea sobre la base de afinidades más concretas, especialmente económicas.

Para México, su carácter de país en desarrollo lo ha vinculado con sus similares debido a:

- a) El nivel de desarrollo y las condiciones de marginalidad que ello supone frente a los centros industriales.
- b) La toma de conciencia frente a una estructura económica y comercial que les es desfavorable y que debe ser objeto de transformaciones estructurales.
- c) La actitud inflexible de los países industrializados y sus reservas a las transformaciones.
- d) Los intereses comunes y objetivos a largo plazo.
- e) La necesidad de presionar en el plano internacional y movilizar a la opinión pública de los países desarrollados hacia la comprensión de los problemas del subdesarrollo.
- f) El afán de lograr un nuevo marco para las relaciones económicas internacionales, en el cual rija la equidad, se conforme la interdependencia y se consoliden la solidaridad y la cooperación internacionales.

Si bien es cierto que la adopción de posiciones comunes tiende, a la larga, a resultar en una media entre las posiciones máximas y las mínimas, con todo, el resultado ha sido útil y ha permitido mantener un diálogo que, aunque en oportunidades ha parecido de sordos, ha ido conformando principios fundamentales. Ello ha sido así porque, al tiempo que se defienden los principios y se perfilan las posiciones comunes, se mantienen y acentúan las acciones solidarias.

A nadie escapa que existen, naturalmente, fricciones dentro de los grupos. Toda actividad humana, por su propia naturaleza, tiende dialécticamente a tener sus pros y sus contras dentro del proceso de formación de las ideas, de su confrontación y razonamiento, lo cual es incluso necesario para que al final haya suficiente coherencia y continuidad. Tales fricciones y confrontaciones, pese a su propia naturaleza y origen, se resuelven al final en el diálogo constructivo y en la comprensión racional de las diferencias, es decir, nuevamente negociando.

ACTORES DEL DIÁLOGO: EL PAPEL DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Poder hablar de la importancia y el papel estratégico que juegan todos y cada uno de los protagonistas, que individualmente o en grupos participan en la negociación multilateral, es evidentemente una labor prolija que no corresponde a un documento como el presente. Haré énfasis, pues, en los países pobres, entre los cuales se cuenta México. Para no entrar en un tema de enorme trascendencia y tocarlo superficialmente, considero que corresponde en el juego de intereses mundial al Tercer Mundo, recuperar la iniciativa de la transformación; actuar con clara, absoluta y precisa determinación, y ofrecer a la humanidad la salida de la crisis que la afecta. ¿Cuál sería su poder de negociación? En forma aislada, ninguno de los países del Tercer Mundo dispone de suficiente poder de negociación frente al Norte, e incluso frente a grupos de países del Norte. No ocurriría lo mismo si todos los del Tercer Mundo formaran un frente común de negociación que fortaleciera las capacidades nacionales y regionales.

Se menciona con mucha frecuencia que no es posible ejercer ese poder de negociación, en virtud de la diversidad de intereses económicos de sus miembros, la cual se origina, entre otras cosas, por las diferencias en sus grados de desarrollo económico. No obstante, ese virtual problema podría ser una ventaja. La diversidad representa, precisamente, el campo propicio para las complementariedades del mundo en desarrollo, como un todo, y las diferencias del grado de desarrollo proveen una amplia estructura económica que resulta útil para promover vínculos económicos entre los países subdesarrollados y crear bases firmes de solidaridad. En el mismo sentido puede operar la heterogeneidad política, que determina que algunos países actúen de manera más decidida en las negociaciones y las "muevan"

hacia posiciones de avanzada, mientras otros actúan en forma más conciliadora.

Complemento fundamental de los elementos estratégicos y tácticos considerados, es el fortalecimiento de la capacidad de autodeterminación económica colectiva, que va desde el fortalecimiento del poder de compra, el mejoramiento de las condiciones de financiamiento, transportes, mejoría en la balanza comercial, hasta la transferencia de tecnología y la erradicación del grave problema del hambre.

Lógicamente, todo esto obliga a los propios países del Tercer Mundo a realizar negociaciones previas para consolidar de manera efectiva su poder de negociación colectiva. La capacidad creativa no es patrimonio exclusivo de nadie. Todos los seres humanos pueden desarrollar sus facultades mentales y técnicas, siempre y cuando se les ofrezcan condiciones para ello. El hombre del Tercer Mundo carece de algunas de esas condiciones pero disfruta de otras, de las cuales carece, a su vez, el hombre de los países ricos.

Existe otro requisito, a mi juicio, esencial y tan importante como los señalados para armar ese frente común: la operatividad. Es imprescindible procurar que las negociaciones entre los países en desarrollo se enmarquen en mecanismos operativos y pragmáticos, con diálogo directo, sin prejuicios, con un pragmatismo real que determine propósitos definidos.

EL CASO DE MÉXICO

Pasemos ahora a realizar breves comentarios finales sobre el caso de México. Las condiciones actuales del sistema del comercio internacional se caracterizan por la tendencia a la globalización y la gran movilidad internacional de las corrientes de capital; el menor dinamismo en el crecimiento económico de los países avanzados versus el de algunas economías emergentes, sobre todo en el sudeste asiático; la reconversión industrial, que implica cambios en los requerimientos del perfil de la mano de obra; la conformación de grandes regiones o espacios económicos; la intensificación de presiones proteccionistas y las tendencias a sobrerregular el intercambio; y la pesada carga de la deuda externa de los países en desarrollo, que limita sus posibilidades de ahorro interno y le obliga a acudir a los recursos internacionales, hechos todos ellos que pueden interpretarse como desafíos, pero que de entrada imponen limitantes potenciales considerables a la política comercial de México de promover el cambio estructural en su sector externo a través de la inserción eficiente de la planta productiva nacional en la economía internacional.

Aunque la negociación de acuerdos o tratados comerciales ha brindado un margen razonable de seguridad para producir y exportar, es lógico prever que las crecientes exportaciones del país se convertirán, en un momento determinado, en blanco de acciones y medidas proteccionistas

por parte de los gobiernos de países en que no se hubiese establecido el marco de referencia para facilitar el intercambio. Así, es indispensable activar procesos de negociación con países y grupos de países prioritarios, y simultáneamente contar con instrumentos modernos y eficientes que otorguen a México una capacidad de respuesta dinámica y flexible para enfrentar los problemas y hacer frente a los requerimientos que surjan de su comercio exterior.

Por ello las políticas de liberación comercial y de promoción de exportaciones, deben estar acompañadas de políticas que apoyen el proceso selectivo y priorizado de industrialización y de desarrollo agropecuario y agroindustrial, sumados a una activa política de negociaciones internacionales tanto a nivel bilateral como en foros multilaterales.

Con ello daremos respuesta a las definiciones básicas que requiere el comercio: qué producir para exportar, dónde está la producción, cómo la transportamos, cuáles son sus requerimientos financieros y cómo aseguramos su acceso hacia los mercados de destino. La utilización óptima de estos marcos o programas depende para su éxito de acciones concertadas de todos los sectores de la sociedad mexicana para su realización, mediante un marco regulatorio que no emane de estudios de gabinete, sino de consensos con los sectores productivos afectados e interesados.

No todo es negociar con el exterior. Estimo que nuestro país ha llegado a una encrucijada y se enfrenta a importantes decisiones. La primera es definir cómo y de dónde se obtendrá el ahorro interno nacional que nos haga menos vulnerables a la dependencia respecto de la inversión extranjera, especialmente la especulativa, y cómo promover la inversión extranjera directa en cantidades suficientes para nuestro desarrollo; la segunda, establecer un marco jurídico de largo plazo -transexenal- así sea a nivel indicativo, donde figuren la jerarquización de sectores productivos y de servicios, con el apoyo tecnológico y los estímulos correspondientes, a la luz de los que se aplican en diversas latitudes; que incluyan una adecuada protección comercial; que cuenten con el apoyo crediticio necesario, así como con la infraestructura requerida para su expansión. Con este marco de referencia, será muy clara la materia que buscaremos coordinar y negociar con países y grupos de países, en la búsqueda de arribar a un progreso amplia y debidamente compartido.

LAS NEGOCIACIONES DE SERVICIOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

JORGE CASTAÑARES PRIEGO*

PRESENTACIÓN

El texto que se presenta se realizó durante el proceso de negociaciones que en el paralelo a las efectuadas en el ámbito del GATT tenían como propósito original la formulación de un innovador acuerdo multilateral sobre el comercio internacional de los servicios. Éstas se daban como resultado del mandato que los ministros de Comercio recibieron en Punta del Este, Uruguay, de negociar algunos aspectos relacionados con el comercio mundial de los servicios aunque sin involucrar directamente al GATT.

Por ese entonces, las diferencias eran muy marcadas y las convergencias aún estaban lejanas en muchos de los temas que se tenían sobre la mesa de negociaciones pero, sin lugar a dudas, el hecho de que después de varios intentos fallidos se llegara a establecer un grupo especial para negociar sobre el comercio internacional de los servicios era un acontecimiento sin precedente en la historia reciente de las negociaciones internacionales.

Ante los logros que se han alcanzado en materia de la negociación del comercio internacional de los servicios sobre algunos rubros específicos, el texto que se reproduce en estas páginas ofrece, entre otros aspectos, un recuento muy breve de los temas candentes en cierto momento de la negociación, algunos de los cuales perderían, con el paso del tiempo, importancia en contraste con otros que adquirirían un mayor peso. Ello se daría como resultado de las prioridades que los países fueron asignando a los temas incluidos en la agenda de la negociación.

El lector que tenga en sus manos el presente texto, debe estar consciente que tiene ante sí un recuento que es ya parte de la historia, pero que en compensación, quizás pueda despertar algunas dudas como también explicar el rumbo que tomaron los acontecimientos posteriores

^{*} Profesor de la Facultad de Economía de la UNAM.

que se dieron en materia de esta negociación internacional.

Finalmente, para el lector interesado en la actualidad del tema que nos ocupa habría que señalar que existe hoy en día una amplia bibliografía que puede consultarse al respecto y que sin lugar a dudas, podría ser la fuente que nutriera un nuevo texto actualizado de las negociaciones internacionales sobre el comercio de los servicios. Sin embargo, ello implicaría un texto totalmente diferente al que ahora se ofrece para una nueva reedición.

ANTECEDENTES DE LA NEGOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LOS SERVICIOS

La inclusión de los servicios en la agenda de negociaciones internacionales ha sido resultado, principalmente, de la iniciativa de Estados Unidos, país que en la Ronda Tokio tenía ya el propósito de introducir el tema a partir del mandato que le daba a su ley comercial de 1974; sin embargo, debido a la dificultad de las negociaciones en el área de los bienes, las concesiones en servicios se limitaron al contexto del código de compras y de valoración aduanera.

Estados Unidos incluyó nuevamente el tema de los servicios en la reunión de las Partes contratantes del GATT en noviembre de 1982, considerando que en esta ocasión se deberían preparar las bases para la negociación de los mismos. Sin embargo, la resistencia por parte de los países en desarrollo y de algunos desarrollados impidió que Estados Unidos consiguiera su propósito, por lo cual la declaración ministerial sólo recomienda que las Partes contratantes emprendan, en la medida que les sea posible, un examen nacional de las cuestiones relacionadas con los servicios e intercambien información entre ellas a través del GATT. LOS resultados de estas decisiones fueron revisados en la reunión de las Partes contratantes realizada en 1984, donde después de difíciles negociaciones, Estados Unidos detuvo un texto que comprometía a las Partes a realizar los estudios nacionales y daba a la Secretaría del GATT el papel de guía, incluyendo el relacionado con la formulación de un modelo para la elaboración de dichos estudios.

El interés norteamericano de llevar la negociación de servicios al GATT puede ser explicado por dos razones. En primer lugar, para poder aplicar algunos de los conceptos del GATT a los servicios, lo cual implicaba que los países deberían responder por la desviación de tales principios, los obligaba a aceptarlos multilateralmente, y con ello, a vincular el comercio de bienes con el de servicios y a intercambiar concesiones entre estos dos sectores. En segundo lugar, en la medida en que los países desarrollados estuvieran en posición de demandar y, al mismo tiempo, ante la imposibilidad de integrar un paquete negociador sólo de servicios, el principal argumento sería el de restringir el acceso a los mercados de los

bienes si no hubiera concesiones de los países en desarrollo en los servicios.

Los objetivos de Estados Unidos en la negociación de los servicios se formaron de manera temprana en el estudio nacional que presentó dicho país al GATT en enero de 1984 y se incorporaron en el Capítulo III de la Ley de Comercio de 1984. Éstos incluyen: el derecho de establecimiento y el trato nacional, la eliminación de los requisitos de exportación y de restricciones en los flujos transfronterizos de información y la ubicación de facilidades para la realización de éstos.

La mayor parte de los países desarrollados ha apoyado el interés norte-americano de negociar los servicios, lo cual se puede explicar ya porque muchos de estos países son los principales objetivos de las disposiciones de la ley comercial de Estados Unidos y prefieren negociar el tema en el contexto multilateral con dicho país, o porque algunos de ellos comparten también el interés de abrir los mercados de servicios en beneficio de sus empresas transnacionales.

Desde las negociaciones de 1982 en el GATT, los países en desarrollo han manifestado su oposición a que el tema de los servicios se incluya de manera formal dentro de la agenda de negociaciones porque consideran que ello está fuera de la competencia del GATT y, adicionalmente, por el temor de que la introducción de este tema llevará implícito el intercambio de concesiones del área de bienes a la de servicios, con lo cual se ampliaría la capacidad de negociación de los países desarrollados. Los países en desarrollo consideran que tienen muy poco que ganar en materia de la negociación de servicios, dado que es un comercio dominado por los países desarrollados y dado que el tema de los servicios se trata ya en varias organizaciones internacionales. Entre ellas destaca la Unión Internacional de Telecomunicaciones, el Código de Transporte Marítimo, la Organización Internacional de Aviación Civil, la Organización Internacional del Transporte Aéreo, la Organización Marítima Internacional y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.

LA RONDA URUGUAY Y LOS SERVICIOS

A finales de 1985, las Partes contratantes se pusieron de acuerdo para preparar el inicio de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales y para tal propósito se estableció un comité preparatorio que se encargaría de elaborar el proyecto de declaración ministerial. El trabajo de este comité se desarrolló de manera lenta por la oposición de los países en desarrollo que, encabezados por Brasil e India, cuestionaron el interés de Estados Unidos por incluir la negociación de servicios en la agenda de la nueva ronda. Por esto se llegó a Punta del Este, Uruguay, sin un proyecto de declaración definitivo.

A partir del 15 de septiembre de 1986 las Partes contratantes reunidas en Punta del Este llegaron finalmente a un acuerdo cuando los

países en desarrollo aceptaron que la negociación de servicios se realizara dentro de un grupo especial, y que los resultados de la misma sólo fueran sancionados por los ministros como representantes de los países participantes, pero no como Partes contratantes del GATT.

La declaración de Punta del Este establece para el comercio de servicios que:

Las negociaciones tendrán por finalidad establecer un marco multilateral de principios y normas para el comercio de servicios, incluida la elaboración de disciplinas para sectores particulares con miras a la expansión de dicho comercio en condiciones de transparencia y de liberalización progresiva, y como medio de promover el crecimiento económico de todos los interlocutores comerciales y el desarrollo de los países en desarrollo. Este marco respetaría los objetivos de la política general de las leyes y reglamentos nacionales aplicables a los servicios y tendría en cuenta la labor realizada por los organismos pertinentes.

La agenda de la negociación sobre servicios quedó establecida a partir de 1987 incluyendo los siguientes elementos: asuntos de definición y estadísticas; conceptos generales en los que podrán basarse los principios y normas para el comercio de servicios, incluidas las disciplinas para sectores específicos; el ámbito del marco multilateral para el comercio de servicios; las disciplinas e instrumentos internacionales existentes, y las medidas y prácticas que contribuyen a la expansión de los servicios o que los limitan.

En la Reunión de Mitad del Camino de Montreal, en diciembre de 1988, se pudo establecer un consenso sobre la necesidad de que en los próximos años se elabore un marco contractual de principios y normas relacionados con el comercio de servicios. Éste deberá contener una definición de servicios que incluya el movimiento transfronterizo de los servicios, de los consumidores y de los factores de la producción. Ello no debería excluir a prioría ningún sector y se buscaría cubrir las expectativas de todos los participantes en la negociación. Asimismo, los conceptos, principios y normas del marco multilateral deberían ser examinados en función de su aplicabilidad y sus consecuencias en los distintos sectores. En el marco de la negociación mencionada se acordó incluir los siguientes

conceptos, principios y normas que contendría el futuro acuerdo multilateral sobre servicios: transparencia, liberalización progresiva, trato nacional, nación más favorecida/no discriminación, acceso a los mercados, participación creciente de los países en desarrollo, salvaguardias y excepciones, y reglamentaciones internas.

Adicionalmente, se encargó a la Secretaría del GATT que elaborara una lista de sectores y que los países interesados presentaran también listas sobre sectores de interés. Estas listas serían utilizadas para conocer las consecuencias y la aplicabilidad de los conceptos, principios y normas antes señalados. Se acordó que para finales de 1989 se deberían tener los

elementos necesarios para el proyecto del marco multilateral que entraría en vigor antes de terminar la Ronda Uruguay.

El consenso en torno a la negociación sobre el comercio de los servicios en Montreal fue lo suficientemente ambiguo para no comprometerá los países en desarrollo y, en consecuencia, el avance en estas negociaciones se dará con base en una mayor discusión sobre los aspectos que se incluyeron en el acuerdo alcanzado.

A partir de la mitad del presente año se han reiniciado las negociaciones sobre este tema y se ha entregado a las Partes contratantes la lista solicitada a la Secretaría del GATT, de la cual se escogieron los siguientes sectores para ser analizados: construcción y telecomunicaciones, transporte y turismo, servicios financieros y servicios profesionales. Esta selección no perjudica de ninguna manera la posición de las negociaciones, ni la posibilidad de incluir a otros sectores.

Por otra parte, se ha comenzado a analizar la definición de lo que comprende el comercio internacional de servicios. Los países en desarrollo consideran que ésta debe incluir sólo el movimiento transfronterizo de servicios pero no a la inversión extranjera. México, Egipto e India han considerado incluir el movimiento de la mano de obra. En transparencia, se ha buscado darle un contenido práctico y específico al acuerdo de Montreal, tomando como base el Artículo X del GATT. Para muchos países la liberalización progresiva se debe entender en términos de facilitar la participación creciente de los países en desarrollo en los mercados de servicios de los países desarrollados, en particular, en sus canales de distribución y en sus redes de información.

El análisis del trato nacional ha llevado a concebirlo como un proceso tendente a facilitar el acceso efectivo a los mercados, a que sea concedido en forma gradual y, por otra parte, que en el caso de los países en desarrollo, exista flexibilidad en cuanto al establecimiento del mismo. El concepto de nación más favorecida/no discriminación ha sido también objeto de análisis, aunque hay diferencias sobre si este trato debe ser condicional como ha sido en el caso de los códigos negociados en la Ronda Tokio, o incondicional, lo cual respetaría el texto del Acuerdo General. Esto debería, sin embargo, ser complementado con una serie de excepciones. Finalmente, se ha analizado el concepto de acceso a los mercados, el cual debe ser ampliado para incluir aquellas leyes y reglamentaciones que tengan efectos favorables en el comercio, incluyendo a las demás disposiciones que han sido aprobadas en Montreal.

IMPORTANCIA DE LOS SERVICIOS

Los servicios tienen una participación muy importante en la generación del producto interno bruto, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. En efecto, en el caso de Estados Unidos, su contribución es del 67 por ciento, mientras que en México es del 60 por ciento y aún en países con niveles de desarrollo muy bajos, como India, su aportación

alcanza el 48 por ciento. En la mayoría de los países se observa que en la medida en que aumenta su nivel de ingreso, la proporción del producto generado por la agricultura y la minería tiende a estabilizarse en alrededor del 10 por ciento, y la manufactura en cerca del 23.

Cabe destacar, sin embargo, que existen diferencias entre las categorías de servicios que hay en los países desarrollados y en las de los que se encuentran en vías de desarrollo. En los primeros se incluyen a los modernos servicios asociados a la producción (informática, telecomunicaciones, etcétera), mientras que en los segundos, a los servicios tradicionales (comercio, turismo y construcción, entre otros).

En la mayoría de los países se observa una creciente participación de los servicios como proveedores de empleo. Esto puede ser explicado por varias razones. En primer lugar, por la falta de oportunidades en la manufactura, debida a los avances tecnológicos y a la competencia; y en segundo lugar, por el aumento del empleo en el sector que puede estar relacionado con la eficiencia en la producción de bienes.

Los servicios alcanzan actualmente alrededor del 20 al 25 por ciento de la participación en el comercio mundial, siendo la Comunidad Europea el mayor exportador de servicios en el mundo. Estados Unidos es otro exportador importante (cerca del 10 por ciento del comercio mundial de servicios), mientras que Japón está incrementando considerablemente sus exportaciones de servicios. Por otra parte, el comercio de servicios es también importante para los países en desarrollo. Éste constituye alrededor del 17 por ciento del total de sus exportaciones y el 19 de sus importaciones. Entre los principales exportadores están: México, Singapur, Corea del Sur, Arabia Saudita y Egipto.

El turismo es el principal de los servicios exportados, aunque la categoría de "otros servicios" es la que muestra la mayor expansión en el comercio mundial de servicios. Éste incluye a los nuevos servicios relacionados con las telecomunicaciones, los servicios financieros, los contratos de arrendamiento y mantenimiento, y los servicios profesionales. Cabe destacar que el concepto de "otros servicios" importados por Estados Unidos, creció en alrededor del 28 por ciento de 1977 a 1984, mientras que las exportaciones de "otros servicios" por Estados Unidos, lo hicieron en menos del 1 por ciento.

El interés creciente de los países desarrollados en el comercio de servicios no se encuentra validado en la expansión del comercio internacional de este sector, el cual, de acuerdo con los datos oficiales, es menor al que muestra el comercio de las mercancías. Sin embargo, esta situación puede estar detrás del propósito que tienen algunos países para liberar este sector.

El comercio de servicios se encuentra dominado por los países desarrollados, en particular por las empresas transnacionales originarias de éstos, cuyas ventas representan un monto muy significativo en las exportaciones de servicios de los países mencionados. Sin embargo, ellos no dominan todas las áreas del comercio de servicios, como se puede deducir de la participación importante que tienen países como México, en el turismo, en las

empresas constructoras a nivel internacional, y en algunos bancos que se cuentan entre los principales del mundo.

CARACTERÍSTICAS DEL DESARROLLO DE LOS SERVICIOS En el contexto internacional se pueden distinguir las siguientes características asociadas con el desarrollo de los servicios:

- 1. El crecimiento de los servicios en las economías nacionales se explica, no a partir de los servicios tradicionales (al consumidor), sino de los relacionados con los servicios al productor, los cuales participan como insumos en los procesos productivos.
- 2. El crecimiento de los servicios al productor se explica por el desarrollo tecnológico, la sofisticación y variedad de los servicios que la economía está demandando, y la mayor tendencia a contratar los servicios al exterior de las empresas. Esto ha contribuido al crecimiento de los servicios en la economía, al incremento de la productividad en el sector servicios, y a la mayor eficiencia de las empresas que contratan los servicios.
- 3. Las empresas independientes proporcionan los servicios que antes eran producidos en el interior de las empresas productoras de bienes (ingeniería, diseño, informática, contabilidad, transporte, etcétera); esto ha producido economías de escala asociadas a estas empresas que permiten reducir costos y favorecen su competitividad. También facilita el establecimiento de otras empresas productoras de bienes que pueden adquirir estos servicios en el mercado a precios más reducidos. El suministro externo de los servicios ha sido mayor en el caso de los países desarrollados que en el caso de los que están en desarrollo.
- 4. En el reciente desarrollo de los servicios, cabe destacar la estrecha vinculación existente entre las innovaciones tecnológicas y los servicios. Los avances tecnológicos han incrementado el contenido de los servicios en los bienes y en los propios servicios, lo cual hace que el hecho de contar con un sector eficiente de servicios al productor sea fundamental para la competitividad de muchos países. Los nuevos servicios tienden a ser intensivos en conocimiento y ahorradores de la mano de obra.
- 5. El desarrollo de la información y de la tecnología de la comunicación (telemática) ha permitido que las empresas de servicios lleven a cabo una rápida internacionalización. Esto es de particular importancia porque los servicios, a diferencia de los bienes, no pueden ser almacenados, sino que se producen y consumen de manera simultánea.
- 6. El comercio de servicios está estrechamente ligado al desarrollo de la telemática; las empresas transnacionales han tenido mayor éxito al vincular las innovaciones tecnológicas con el proceso de la

- producción, lo cual ha contribuido a su creciente participación en el comercio mundial de servicios.
- 7. Los nuevos servicios al productor han mejorado sustancialmente a los servicios considerados tradicionales; ello es notorio en el caso de los servicios bancarios.
- 8. En la mayoría de los países en desarrollo, el sector servicios ha sido protegido; esto ha determinado que proliferen las empresas pequeñas que suministran servicios limitados cuyos precios son más elevados que los existentes en mercados abiertos a la competencia.
- 9. En la medida en que las empresas transnacionales de servicios necesitan aumentar el número y la variedad de los servicios para permanecer competitivas, se da una tendencia creciente a las fusiones, tanto de empresas de servicios financieros, como de empresas que producen servicios de carácter tradicional.

OBSTÁCULOS AL COMERCIO DE LOS SERVICIOS

El sector de los servicios se destaca por ser sujeto de amplias barreras de carácter no arancelario y que inciden en la modalidad de suministros de los mismos. En primer lugar, destacan las barreras que buscan proteger a ciertos objetivos nacionales de desarrollo (crecimiento, empleo, etcétera); en segundo lugar, se tienen las barreras por motivos de regulación de determinados sectores productivos (industria incipiente), y en tercer lugar se tienen las barreras que responden a intereses legítimos de regulación de los mercados, pero que tienen efectos proteccionistas (controles cambiarios, regulaciones sanitarias y por seguridad nacional).

Por esta razón algunos países desarrollados persiguen liberar el comercio de los servicios. Para el caso de Estados Unidos, la liberación permitiría la expansión del mercado de los servicios, lo cual beneficiaría a sus empresas transnacionales. Sin embargo, los países en desarrollo consideran que al abrir sus mercados a las importaciones de servicios, se convertirían en receptores pasivos de las nuevas tecnologías, mientras que el beneficio como exportadores se podría dar sólo en la medida en que existiera la posibilidad de acceso a otros mercados.

Las diferencias en materia de liberalización surgen también en razón de la importancia que los servicios tienen para cada país. En este sentido, en el caso de las exportaciones, se buscaría negociar una mayor liberación en áreas donde los países tienen mayor competitividad internacional; como ejemplo, Estados Unidos negociaría con mayor interés los llamados "otros servicios". Por el contrario, los países harían más concesiones en áreas donde las importaciones de servicios tienen una incidencia menor, como podría ser el caso del turismo para algunos países en desarrollo.

PERSPECTIVAS

El desarrollo del sector de los servicios es muy desigual entre los países por causa de la competencia en los mercados internos, la cual se encuentra asociada a la apertura externa y al grado de desarrollo que éstos han experimentado. En efecto, en los mercados más desarrollados y abiertos se tiene una mayor gama de productos, y una mayor integración horizontal que favorece las economías de escala; los precios son más competitivos y, finalmente, la externalización de los servicios es más extendida, lo cual favorece mantener costos fijos y bajos y mayor flexibilidad para crecer. Esta es la posición que muestran muchos países desarrollados.

En otros casos, más característicos de los países en desarrollo, los sectores de servicios están sujetos a una mayor protección, muestran una escasa externalización, la gama de los mismos es limitada, las economías de escala son muy modestas y el nivel de la competencia es aún reducido.

En ambas situaciones, los países difieren en cuanto al tipo de negociaciones que buscan desarrollar en el ámbito de sus sectores de servicios; ello complica las posibilidades de lograr un consenso y hace necesario que en principio no pueda haber una reciprocidad absoluta en estas negociaciones.

En la base de cualquier decisión sobre los servicios por parte de los países en desarrollo deben estar los estudios nacionales sobre servicios que estos países están llevando a cabo con el apoyo de la UNCTAD. Esto debe conducir a un mayor entendimiento de la contribución que deben hacer los diversos componentes del sector para el crecimiento y el desarrollo de las economías nacionales; a establecer qué servicios lo hacen de manera más positiva; si la oferta de éstos es adecuada o insuficiente, y si ello es negativo para los países, y a determinar cómo obtener dichos servicios, ya sea del exterior (comercio o inversión), o a través del estímulo interno o de una combinación de ambos.

En el ámbito de la negociación externa, la actitud de los países en desarrollo debe estar dirigida a identificar las restricciones que sean más importantes en materia de las exportaciones de servicios, contra concesiones en donde exista una dependencia de las importaciones.

En la medida en que las principales restricciones al comercio de servicios están relacionadas con el tema de la inversión, la negociación en este sector ha incluido el tema del tratamiento de la inversión extranjera y, en consecuencia, el derecho de establecimiento o presencia comercial, de particular interés para los países desarrollados.

Esta actitud es más comprensible si se considera que la inversión extranjera en los servicios se ha incrementado considerablemente como parte de la inversión extranjera total, y para muchos, sólo a través de esta inversión, los servicios tienen su mayor impacto en los mercados nacionales. En efecto, de acuerdo con las cifras de Estados Unidos, las exportaciones de servicios significan sólo 18 mil millones de dólares, comparados con 114 mil millones de

dólares de las empresas transnacionales que suministran servicios en el exterior.

Las empresas transnacionales tienen una indiscutible importancia tanto en la inversión extranjera, como en el comercio de servicios, debido a las ventajas que tienen en términos de comunicaciones y tecnología, así como en su capacidad administrativa y financiera. En su caso, la distinción entre comercio e inversión es académica, y lo que requieren es presencia en el mercado, libertad en materia de las regulaciones que las colocan en posición desfavorable frente a los proveedores internos, y libre acceso a la información de sus bancos de datos del exterior.

La necesidad de una presencia comercial a través de la inversión extranjera en el país huésped puede ser, sin embargo, variable de acuerdo con cada sector. Adicionalmente, para algunos autores la presencia comercial puede estar en función inversa de la actitud de los clientes a aceptar una mayor interdependencia del exterior. En efecto, si el cliente está acostumbrado al uso de la telemática, al manejo de varias alternativas, y si el abastecedor tiene habilidades para mantener una buena relación con el cliente, estos servicios se pueden comercializar a través de las fronteras sin necesidad de la presencia física del proveedor de servicios.

Los países en desarrollo han manifestado su oposición a tratar el tema de la inversión extranjera dentro de las negociaciones de servicios porque la declaración de Punta del Este se refiere sólo al comercio de servicios y no a la inversión extranjera y por la posición dominante de las empresas transnacionales en el comercio de servicios.

En este contexto, en Montreal se afirmó que las exportaciones y los exportadores recibirán un "trato no menos favorable" con respecto a todas las leyes, reglamentos y prácticas administrativas que el dispensado a las nacionales, que se procurará reducir los efectos desfavorables de todas las leyes, reglamentos y directrices para facilitar el acceso al mercado, y que la liberación progresiva del comercio de servicios deberá respetar los objetivos de las políticas nacionales.

En contraste con la actividad desplegada por los países desarrollados en las negociaciones de la Ronda Uruguay, los países en desarrollo han tenido una participación escasa, que se reduce a Brasil, India, Egipto, Yugoslavia, Hong-Kong, Corea del Sur, Jamaica, Argelia y México. En este grupo ha habido diferencias de enfoque, ya que Brasil, India, Egipto y Yugoslavia han mantenido una actitud de bloqueo en las negociaciones; Hong-Kong y Singapur se han identificado con las posiciones de los países desarrollados, mientras que Argentina y México han asumido una posición moderada en las negociaciones, presentando propuestas que han contribuido de manera positiva al desarrollo de éstas.

Los países en desarrollo deben participar en estas negociaciones porque pueden: obtener beneficios al mejorar el acceso a través de la eliminación de reglamentaciones que los afecten negativamente; fortalecer el desarrollo de sus sectores de servicios, en particular de los nuevos servicios al productor; tener

acceso a las innovaciones tecnológicas generadas o distribuidas a nivel internacional; mejorar la competitividad internacional de sus sectores de servicios apoyando su contribución a la producción, al empleo y a las exportaciones, y participar en una liberalización global del mercado de servicios que se traduzca en la expansión del comercio de los mismos.

En el ámbito de la actual ronda de negociaciones sobre servicios, se deberán realizar aún muchas conciliaciones en aspectos como la reciprocidad, el trato incondicional y no discriminatorio, el carácter del trato nacional, y los propósitos que animan a muchas leyes y reglamentos nacionales sobre servicios, en términos de nuevos desarrollos sectoriales, de protección a los consumidores y de la aplicación de otras políticas económicas. Estos elementos podrían hacer más atractiva la aceptación por parte de los países en desarrollo de las negociaciones sobre servicios porque harían más claros los beneficios que se derivarían de un futuro acuerdo multilateral.

A pesar de las profundas diferencias en materia de definiciones que enfrentan a los países en desarrollo contra los desarrollados en esta negociación, es probable que se pueda llegar a un acuerdo, sobre bases mínimas, que regule el comportamiento del comercio internacional de servicios y contribuya a la expansión del comercio de éstas. Este marco sería incorporado al GATT como un convenio bajo su custodia y contribuiría de manera muy importante a reforzar el papel del mismo en el contexto de las relaciones comerciales multilaterales.

REGISTRO DE EMBARCACIONES: SU NEGOCIACIÓN INTERNACIONAL Y EL MARCO JURÍDICO NACIONAL

SERGIO A. Ruiz OLMEDO*

PRESENTACIÓN DEL CAPÍTULO

En esta segunda edición del presente trabajo, se consideró conveniente complementar todo el análisis de la negociación internacional, con algunos de los elementos de base del debate nacional para el desarrollo de la marina mercante mexicana.

Lo anterior debido en gran medida a que muchos lectores, estudiosos e interesados en la materia preguntaban sistemáticamente y con justa razón, sobre la incidencia de tan arduas negociaciones en el contexto del marco jurídico aplicable en México.

De tal suerte, que esta versión está compuesta de dos partes que pueden ser leídas de manera independiente:

- La primera se refiere al proceso negociador en el plano internacional, que concluyó con la adopción del convenio de las Naciones Unidas sobre las condiciones de inscripción de los buques el 7 de febrero de 1986.

Vale la pena aclarar que la dinámica de los organismos internacionales ha transformado radicalmente el panorama de foros negociadores. En particular son de señalarse la sustitución del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) por la Organización Mundial de Comercio (OMC); la desaparición de la Comisión de Transporte Marítimo dentro de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y en general la desaparición del bloque de países socialistas en Europa.

No obstante lo anterior, para los efectos del análisis de la negociación

^{*} Director de Servicios Integrales de Consultaría y Promoción de Negocios S.C. (Cypron); profesor del Centro de Relaciones Internacionales de la FCPyS, UNAM.

marítima internacional y toda vez de que se trata de un proceso terminado, las reflexiones incluidas en este capítulo siguen siendo válidas.

 La segunda analiza elementos del marco jurídico nacional, que puede ser interpretado como la base para la negociación entre los intereses públicos y privados navieros y las autoridades gubernamentales que toman decisiones sobre políticas de desarrollo en materia del transporte marítimo, tanto de cabotaje como de altura.

Por esa razón, se han incluido en esta segunda parte algunas consideraciones sobre los elementos que podrían llegar a jugar un papel importante en el marco jurídico y operativo del transporte marítimo a corto y mediano plazos.

También en el plano nacional se han dado grandes transformaciones en la política marítimo-portuaria, que han dado por resultado una baja sensible en la actividad marítima entre los años 1989-1994.

Con el propósito de incentivar la actividad se elaboró la nueva Ley de Navegación (4 de enero de 1994) que actualmente se encuentra en su fase reglamentaria. En todo caso para los efectos de garantizar un sano desarrollo de la actividad marítima en México, se requiere el curso de intensas negociaciones tanto en el plano nacional como internacional.

PRIMERA PARTE LA NEGOCIACIÓN MARÍTIMA INTERNACIONAL CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La negociación tradicional en el plano de las relaciones internacionales, evoca a las célebres entrevistas de los diplomáticos. Esta visión, no obstante su vigencia, ha dado paso a un panorama más complejo, en el que el objeto negociador tiene que ver con aspectos técnicos, financieros, comerciales laborales, entre otros muchos.

En este sentido, el negociador, además de ser un experto en su materia, debe dominar la técnica de la negociación propiamente dicha. Así, la negociación se convierte en una disciplina universal y en un instrumento valioso para el logro de objetivos en todas las áreas de la actividad económica, comercial y social de cada país.

Por sus características históricas, la actividad marítima ha estado sujeta a incesantes negociaciones, que se han traducido en una amplísima reglamentación internacional, que hoy en día incluye cientos de convenios tanto bilaterales como multilaterales.¹

_

¹ México ha ratificado o tiene bajo estudio 169 convenios en la materia.

Esta impresionante cantidad de acuerdos internacionales ha exigido de exhaustivas negociaciones que, sólo por mencionar un ejemplo, la tercera conferencia sobre el Derecho del Mar,² tomó 10 años de agotadoras negociaciones y representa un ejemplo de lo que es posible conseguir a través del proceso negociador

El objeto de este trabajo en su primera parte es analizar de manera esquemática un caso concreto de la negociación, en el área del transporte marítimo, para lo cual, habrán de utilizarse como base los aspectos más relevantes de los trabajos de la conferencia de las Naciones Unidas sobre las condiciones de matriculación de buques, llevados al cabo entre 1984 y 1986, en la ciudad de Ginebra, Suiza.

La segunda parte analiza la correlación de intereses al interior del país en materia marítima y el mecanismo de negociación para conseguir una posición nacional en los foros especializados de Naciones Unidas.

LA NEGOCIACIÓN³ EN EL ÁMBITO DEL TRANSPORTE MARÍTIMO

Es conveniente hacer algunas observaciones de carácter general, a efecto de ofrecer los elementos indispensables para la adecuada interpretación de la negociación técnica marítima en el caso que nos ocupa.

A) Importancia del transporte marítimo

El intercambio comercial a nivel mundial, se realiza en más de un 90 por ciento por la vía marítima. Los principales productos transportados por este medio son el petróleo crudo, productos del petróleo, mineral de hierro, carbón, cereales, carga general y otras cargas. 5

Es de señalarse que del total de las cargas generadas a nivel mundial para el año de 1986, el 45.9 por ciento correspondieron a los países en desarrollo, el 45.5 por ciento a los países desarrollados de economía de mercado y el resto

³ Para los efectos de este trabajo se ha adoptado como definición de negociación *al proceso de interacción por medio del cual dos o más partes que requieren una solución conjunta sobre un asunto en el que inicialmente están en desacuerdo, buscan a través de la argumentación y la persuasión, resolver sus diferencias a efecto de lograr una solución mutuamente aceptable* (tomada de Fowler, Alan, Effective Negotiation, IPM, London, 1986, p. 5).

² La convención sobre el Derecho del Mar se adoptó en Montego Bay, Jamaica, en 1982:

⁴ En 1987 el tráfico marítimo internacional alcanzó la cifra de 3,505 millones de toneladas transportadas. Para 1993 esta cifra alcanzó las 4,312 millones de toneladas.

⁵ En términos de tonelada-milla, las estadísticas para 1987 señalan 13,964 millones, que reflejan las enormes distancias que deben recorrer las cargas de un punto a otro del planeta. Para 1993, eran 18,800 millones.

(8.6 por ciento) proviene de los países socialistas de Europa oriental y de Asia. Estos porcentajes indican la participación relativa de cada grupo de países en el comercio internacional; sin embargo, no indican qué países son los que realizan el transporte marítimo y por lo tanto quiénes son los que reciben el pago de dicho servicio.

En 1964, cuando se creó la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), no se visualizó la importancia de los fletes del transporte marítimo, sin embargo, estudios posteriores demostraron que los fletes, junto con otros invisibles (como seguros), representaban un costo considerable en la operación del comercio mundial. No hay que olvidar que el flete, al igual que cualquier otro servicio, se importa y exporta⁷ con el consecuente impacto en la balanza de pagos de cada país.

El transporte de las mercancías se realiza en la flota mundial que para 1987 alcanzaba la cifra de 397.7 millones de Toneladas de Registro Bruto (TRB).⁸ A diferencia de lo que vimos en la generación de las cargas a nivel mundial, en la flota, la participación de los países en desarrollo para ese año sólo alcanza el 20.9 por ciento, mientras que los países desarrollados de economía de mercado contaban con el 35.3 por ciento y los países socialistas el 12.2 por ciento.

A primera vista la diferencia de porcentajes pudiera no parecer tan grande; sin embargo existe en el plano marítimo internacional un esquema de registro de buques que impide evaluar objetivamente esas estadísticas. Se trata de los países de libre matrícula, que cuentan con el 30.5 por ciento de la flota mundial. En realidad, los buques bajo este tipo de registro, pertenecen en general a nacionales de países desarrollados, por lo que puede decirse que estos últimos contaban con aproximadamente el 65.8 por ciento de la flota mundial.

Para iniciar el análisis del ejemplo¹⁰ vale la pena aclarar que el mecanismo negociador que prevalecía en el seno de la UNCTAD en la época en que se desarrollaron los trabajos correspondientes, incluían un grupo denominado "D" que aglutinaba a los países socialistas de Europa oriental y Asia. No obstante los recientes cambios políticos que han afectado esta clasificación, para los efectos de nuestro ejercicio, no consideramos que sea necesaria ninguna

⁷ El costo de los fletes en el total del comercio internacional (1986) significó el 5.34 por ciento (no incluye países no miembros del FMI). Para 1993 el costo promedio fue de 6.64, una cantidad igual a 123,264 millones de dólares.

10 Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Matriculación de Buques.

144

⁶ Es de señalarse que con la desaparición del régimen socialista esta estructura política cambió radicalmente, pero mantenemos en el texto lo que era vigente durante el proceso negociador.

⁸ TRB es una medida de volumen que se aplica al buque y no a las cargas. Está dada en metros o pies cúbicos y se refiere a todos los espacios cerrados de la embarcación. Para 1993 la flota mundial alcanzó 457 millones de TRB.

⁹ Conocido también como bandera de conveniencia, registro abierto, etc., que indica de manera general, el uso de un pabellón distinto al del país de origen del dueño del buque.

adecuación, pues los elementos aquí tratados hacen eco de la situación prevaleciente en esas fechas.

B) La negociación por grupos

Cuando la UNCTAD convoca a una conferencia que tiene como finalidad negociar a nivel multilateral un nuevo convenio, se adopta un reglamento con el objeto de precisar quiénes pueden ser representantes; cómo se elige a los miembros de la mesa; cuáles deben ser las funciones de la Secretaría de la conferencia; cómo deben realizarse los debates; bajo qué términos se toman las decisiones; los órganos subsidiarios que pueden crearse; los idiomas oficiales; el carácter público o privado de las sesiones; las intervenciones de otros participantes y de los observadores, así como de las enmiendas y la suspensión del propio reglamento.

En la práctica, además de lo estipulado en el reglamento interior, se ha establecido una tradición negociadora en el seno de la UNCTAD, que consiste básicamente en agrupar a los países integrantes de manera que durante los debates en las diversas comisiones ésta se realiza por los denominados voceros de cada grupo.

Para simplificar el proceso negociador, se tienen considerados los siguientes grupos:

- Grupo de los 77¹¹ compuesto por:
 - Grupo Asiático.
 - Grupo Africano (incluye el Grupo Árabe).
 - Grupo Latinoamericano.
 - Grupo "B" (compuesto por los países desarrollados de economía de mercado).
 - Grupo "Ó" (compuesto en esas fechas por los países socialistas de Europa oriental y Asia).
 - China (por su peso político se le considera independiente de todos los demás grupos).

Cada uno de estos grupos elige entre sus miembros a un vocero, que estará encargado de defender la posición común del grupo en etapas posteriores de la negociación, lo cual también evita hasta donde es posible la intervención de los países en lo individual para cada punto a debatir.

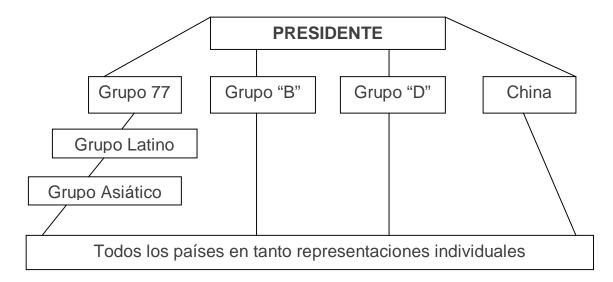
En virtud de este mecanismo, al interior del Grupo de los 77 (G 77) se lleva a cabo un complejo proceso de consultas y compromisos parciales que

145

En sus orígenes, este Grupo estaba constituido efectivamente por 77 países en desarrollo, sin embargo con el paso del tiempo el número creció, hasta superar más de 100 países, conservando su denominación original.

tienen como objeto dar un mandato unívoco a su vocero. ¹² En muchos casos, la concertación al interior del G 77 llega a ser más compleja y difícil que la negociación con los otros grupos regionales.

La manera como opera esta pirámide de toma de decisión puede esquematizarse así:



Es de señalarse que los países que participan en calidad de observadores y las organizaciones, tanto gubernamentales como no-gubernamentales, pueden intervenir en los debates, pero en el momento de la toma de decisiones no tienen derecho a voto.

La UNCTAD es uno de los pocos foros internacionales donde la posición negociadora de los países en desarrollo es bastante fuerte, además, debido al mecanismo arriba descrito, surge la posibilidad de compromisos con otros países o grupos de países que en un momento determinado pueden fortalecer su posición.

LOS ACTORES¹³ EN LA NEGOCIACIÓN MARÍTIMA

Para que haya lugar a la negociación, debe existir más de un ente negociador. Tiene que haber una necesidad mutua por el arreglo. Obviamente, las posiciones iniciales deben ser diferentes, ya que de lo contrario no habría necesidad de la negociación; sobre todo, las Partes

_

¹² Para la primera y la segunda sesiones de la conferencia de matriculación, el vocero del G 77 fue el representante de Sri Lanka y para las subsecuentes, el representante de México.

Consideramos para los efectos de este trabajo que "actor" es cualquier ente (país, empresa, sindicato, asociación, grupo, etc.) y no necesariamente el negociador, quien es el responsable de realizar la acción de negociar de conformidad con un mandato emitido por el actor.

involucradas optan por este medio para buscar una posible solución, evitando la coerción, el arbitraje, el juicio o cualquier otro medio legal.

La problemática general en la que se circunscribe la negociación que nos ocupa, puede resumirse en la necesidad de los países en desarrollo por ampliar su participación en el transporte marítimo de mercancías a nivel mundial y en particular de su percepción respecto a los efectos que tiene la existencia de los esquemas de libre matrícula (véase el apartado B de este capítulo) en los programas de fomento a sus marinas mercantes nacionales. Los principales actores en la negociación que nos ocupa son: los mayores países marítimos del mundo, los propietarios efectivos de las flotas de libre matrícula y por supuesto los países en desarrollo. 14

A) Libre matrícula y marinas mercantes nacionales

Con el objeto de ilustrar la dimensión de los intereses en juego, se señala a continuación una estadística simplificada de la evolución de la flota mundial en años recientes.

Cuadro
1
Flota mundial por países
(millones de тrв)
1979

1 Liberia	81.5	6. Noruega	22.3	11. RFA	8.5
2 Japón	39.9	7. Panamá	22.3	12. China	8.3
3 Grecia	37.3	8. EUA	17.5	13. España	8.3
4 RU	27.9	9. Francia	11.9	14. Singapur	7.8
5 URSS	22.9	10. Italia	11.6	15. India	5.8

Total¹⁵ 413.0

¹⁴ En las sesiones de la conferencia participaron 109 países, un país en calidad de observador, la Organización Marítima Internacional, la Organización Internacional del Trabajo, la Unión Internacional de Telecomunicaciones y otras organizaciones regionales, así como 23 organizaciones no-gubernamentales.

¹⁵ Los totales se refieren a la suma de las flotas de todos los países del mundo.

			1981			
1. Liberia	74.9	6.	URSS	23.4	11. China	9.5
2. Grecia	42.0	7.	Noruega	21.6	12. España	8.1
3. Japón	40.8	8.	EUA	18.9	13. RFA	7.7
4. Panamá	27.6	9.	Francia	11.4	14. Singapur	8.0
5. RU	25.4	10.	Italia	10.6	642. México	1.1
					Total 420.8	
			1985			
1. Liberia 2. Panamá 3.Japón 4. Grecia 5. URSS	58.1 40.6 39.9 31.0 24.7	6. 7. 8. 9. 10.	EUA Noruega China RU Italia	19.5 15.3 14.8 14.3 8.8	11. Francia 12. Chipre 13. Corea 14. HK 40. México	8.2 8.1 7.1 6.8 1.4
					Total 416.3	
			1987			
1. Liberia 2. Panamá 3. Japón 4. URSS 5. Grecia 6. EUA 7. Chipre	51.4 43.2 35.9 25.2 23.5 16.1 15.6	10. F 11. F 12. It 13. C	ahamas RU IK	12.3 9.1 8.5 8.0 7.8 7.2 7.0	15. India 16. Brasil 17. Noruega 18. Francia 19. Dinamarca 20. España 38. México Total 397.7	6.7 6.3 6.3 5.3 4.9 4.8 1.5

Como podrá observarse, en 1987. de las primeras veinte potencias marítimas mundiales, seis corresponden a países de libre matrícula (Liberia. Panamá. Chipre. Bahamas. Hong Kong. Singapur). Tomando en consideración la flota de todos los países de libre matrícula, se llega a 121.3 millones de TRB. Mientras que la totalidad de las flotas de los países en desarrollo¹⁶ suma 83 millones de TRB para el mismo año de 1987.

Los datos correspondientes al año de 1993 son los siguientes en millones de TRB y porcentajes.

¹⁶ Los países de libre matricula son por lo general países en desarrollo, sin embargo durante esta negociación sus intereses particulares coincidieron con los desarrollados.

	TRB	(%)	TPM	(%)
Total mundial Países desarrollados	457.4 142,7	100 31.2	710.6 216,6	100 30.5
Países desarrollo	99,6	21.8	157,9	22.2
Países de Europa oriental	33,2	7.3	38,2	5.4
Países de libre matrícula	158,8	34.7	263,4	37.1
Países socialistas de Asia	15,5	3.6	24,7	3.5
Otros países	6,6	1.4	9,8	1.4

Con el propósito de aclarar este panorama, es indispensable determinar quiénes son los verdaderos propietarios de las flotas de libre matrícula. Así, los verdaderos interesados en la permanencia del esquema de los registros abiertos son los países desarrollados, quienes poseen la casi totalidad de las 1,576 embarcaciones (equivalentes a casi 99 millones de Toneladas de Peso Muerto, TPM), ya que los países en desarrollo incluidos en la lista, junto con China, poseen solamente 49 embarcaciones que totalizan 3.2 millones de TRB.

Es de señalarse que la mayor parte de las embarcaciones señaladas en el cuadro 2 corresponde a buques-tanque, que comercializan en gran medida la distribución mundial de hidrocarburos y sus derivados.¹⁷

B) Características e implicaciones de la libre matrícula

El hecho de que la actividad marítima se caracterice por una fuerte inversión de capitales, 18 en un campo de actividades de alto riesgo, ha orillado a algunos armadores a buscar márgenes adicionales de beneficios, matriculando sus buques en registros abiertos, los cuales tienen las siguientes particularidades:

- I. El país de registro autoriza la propiedad y/o el control de los buques de su marina mercante por los no-nacionales.
- II. El acceso al registro es fácil, al igual que su transferencia a otro registro nacional.
- III. Los impuestos sobre las ganancias generadas por el buque no son recolectadas localmente, o bien son muy bajos. Se paga un derecho anual sobre el registro, que no es muy alto.

México, que es un importante exportador de hidrocarburos, transporta en su flota nacional menos del 3 por ciento, el resto se hace en la flota internacional de libre matrícula o bien en buques

de la contraparte comercial.

En 1987 un granelero de 30,000 TPM costaba 14 millones de dólares, un buque cisterna de 250,000 m3, 55 millones de dólares y un carguero GNL de 125,000 m3, 150 millones de dólares (buques nuevos). Para 1993 el costo de estas embarcaciones era de 21 millones de dólares, 84 millones de dólares y 243 millones de dólares, respectivamente.

Cuadro 2 Propiedad efectiva de las flotas de libre matrícula en 1987 (número de buques y miles de TPM)¹⁹

País o territorio de matrícula País o territorio del		Liberia		Panamá		Chipre		Bahamas		Bermudas	Total	
propietario efectivo ^a	Núm.	TPM	Núm.	TPM	Núm.	MAL	Núm.	MHI	Núm.	TPM	Núm.	TPM
Grecia	187	14 024	377	8 333	709	20 161	38		,		1311	45 155
Estados Unidos	286	27 537	234	6 088	9	86	38	4 275	4	1014	569	39 000
Japón	161	7 880	1 388	25 323	21	185	21	425	ı	ı	1 591	33 813
Hong Kong	304	19 227	377	7 853	12	874	N	121	-	55	969	28 131
Norueda	220	11 015	103	3 581	80	20	44	1 763	10	265	385	16 674
Alemania, República Federal de	102	3 432	121	2 132	196	1 751	Ŋ	5	က	12	427	7 340
Reino Unido	27	968	66	1 377	21	653	61	1 344	49	1 334	257	5 767
Suiza	56	1 624	78	902	14	238	17	536	1	1	135	3 303
Taiwán, provincia de China	15	345	116	1849	Ø	308	1	1	ı	ı	133	2 503
República de Corea	6	785	73	1 702	I	ı	1	1	ı	ı	82	2 487
China	S	171	61	2 2 1 3	I	ı	ı	ı	ı	1	99	2 384
Singapur	=	292	109	819	-	7	=	618	ı	1	132	2 006
Países Bajos	35	1 022	43	699	4	275	30	38	ì	1	146	200
Mónaco	56	1160	2	703	-	88	S	4	1	1	23	1 94
Finlandia	1	1	-	4	15	314	35	1 452	I	1	51	177(
Francia	4	616	24	512	-	-	0	639	ı	ı	88	1 768
Suecia	4	352	51	160	I	1	17	1 077	1	1	42	1 589
Brasil	6	1354	2	8	1	1	1	1	ı	1	1	135
Israel	18	1144	9	164	2	17	1	1	1	1	56	1 32
72 países, entidades o territorios que son propietarios efectivos de manage de manifer de textos	_											
cada uno	115	4 470	416	3 867	124 54	1 504	58	734	25	447	735	11 022
	2	000	603	570.7	5	3	t		-		2	2
Total	1 576	98 923	3 879	71 086	1 228	27 522	396	15 723	6	3 128	7 169	216 382
Porcentaje de participación en el total de las flotas de libre matricula	22.0	45.7	54.1	32.9	17.1	12.7	5.5	7.3	1.3	4,4	100.0	100.0

Datos basados en un informe preparado para la Secretaria de la uncrab por A. and P. Appledore ltd.

^a El propietario efectivo es la persona, empresa u organización que obtiene los beneficios pecunarios de las operaciones de transporte marítimo.

^b El gobierno de China ha indicado que muchos de los buques atribuidos a China eran buques fletados, explorados por la China Ocean Shipping Company.

 $^{^{\}rm 19}$ Transporte marítimo en 1987, informe de la UNCTAD, Nueva York, 1988

- IV. El país de registro es en general una nación pequeña sin exigencias sobre los buques registrados.
- V. La tripulación de no-nacionales está libremente permitida.
- VI. El país de registro en general no cuenta con el aparato administrativo para imponer efectivamente una reglamentación.²⁰

La International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) resume lo que a su manera de ver, son las ventajas del registro abierto.²¹

- En virtud de que el transporte internacional (en particular el del petróleo) se realiza sobre la base de la libre competencia, los fletes se han caracterizado históricamente por una fuerte baja.' Esto significa que si no se dieran en el plano internacional las ventajas de registro abierto, muchas empresas quebrarían y se pondría en peligro el abasto de hidrocarburos a nivel mundial.
- En cuanto a la tecnología, sostiene que es uniforme en todos los buques petroleros del mundo.
- Los esquemas financieros suelen ser más fácilmente aceptados para buques registrados en libre matrícula.

Con base en estos argumentos, los países desarrollados sostuvieron como posición inicial que lejos de cuestionar este esquema, habría que fomentarlo. Por su parte, los países en desarrollo señalaron que:

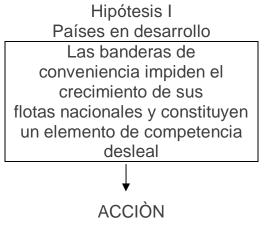
- La libre matrícula afecta el desarrollo de las flotas de matriculación normal, en la medida que las primeras, al tener menores exigencias tanto fiscales como laborales (basados en la inexistencia de un vínculo auténtico entre el buque y el Estado del pabellón), representan una competencia desleal en el plano internacional.
- El régimen de libre matrícula es con frecuencia el responsable de la pérdida de vidas humanas y de mercancías, al no existir un verdadero vínculo entre el Estado del pabellón y el buque, lo que impide ejercer la autoridad requerida sobre los buques que enarbolan dicho pabellón.

Por lo anterior, la solución propuesta por este grupo de países, era eliminar el esquema de libre matrícula.

Para los efectos de este trabajo se ha decidido tomar en consideración las dos posiciones extremas que fueron la base original del inicio de la conferencia, dejando de lado las posiciones intermedias de algunos países y grupos de países. De esta manera, pueden esquematizarse las posiciones de partida en los siguientes términos:

Efficient Shipping, Intertanko, Oslo, julio, 1985, pp. 4-7.

²⁰ Cfr. Sturney, Stanley G., *The Open Registry Controversy: The Development Issue*, Institute of Shipping Economics, Bremen, 1983, p. 8.



Hipótesis II
Países desarrollados

Las banderas de conveniencia contribuyen a una oferta oportuna de transporte en el comercio mundial y presionan a los fletes hacia la baja

ACCIÓN

Debe desaparecer este esquema

Debe fortalecerse este esquema

LOS NEGOCIADORES

A) Calificación de los negociadores (cantidad y calidad)

Según algunos estudios,²² se ha podido detectar la relación directa existente entre los niveles de los negociadores que envían cada país y sus intereses objetivos en la materia. Así, a mayor interés en juego (según la óptica del país), mejor capacitado y mayor calidad del negociador.

Esta premisa es válida, no sólo para los países, sino también para cualquier actor dentro de la negociación. Así, las empresas, los sindicatos, las asociaciones, etcétera, ponen en manos de un individuo o de un grupo reducido de individuos la suerte de la entidad de que se trate. De esta forma, el papel del negociador puede llegar a ser determinante para la empresa o incluso histórica para un determinado país.

A manera de ejemplo, puede señalarse la composición de las delegaciones de algunos países, en la reunión que nos ocupa.²³

²² En particular Silverstein, Harvey B., *Superships and Nation-States: The Trasnational Policies of the IMCO, Westview Press, Colorado, USA,* 1978 e *International Decision-Making in Ocean Regimes and Organizational Analysis of the IMCO,* University of Denver, 1972.

²³ Se refiere al primer periodo de sesiones del 15 de julio al 3 de agosto de 1984.

Reino Unido 13 representantes

de 3 ministerios distintos de los cuales 5 eran expertos técnicos.

Francia 9 representantes de los cuales 4

eran expertos técnicos.

RFA 11 representantes

con 6 expertos técnicos.

Japón 9 representantes

con 5 expertos técnicos.

Panamá 7 representantes.

Bolivia 2 representantes de la Misión

de Ginebra.

Ghana 3 representantes, 1 de la Misión

de Ginebra.

India 5 representantes (1 de Ginebra).
Camerún 3 representantes (2 de Ginebra).
Egipto 3 representantes de la Misión de

Ginebra.

México 4 representantes (2 de Ginebra).

Es evidente la desproporción en cuanto a la configuración de las delegaciones participantes, sobre todo si consideramos la complejidad de la negociación en sí misma, pues en ella se tocan aspectos jurídicos, políticos, técnicos, sociales y económicos que involucran a una diversidad de ministerios de cada país y de grupos de poder que quieren ver reflejados sus intereses en los debates de cada punto específico.

Existen muchos otros factores externos que influyen en los niveles del negociador, como son los costos de viáticos y pasajes por delegado. Este aspecto, que pudiera parecer sin importancia para la mayor parte de los países desarrollados, puede llegar a representar un gran obstáculo para algunos países en desarrollo.

En lo que se refiere a la negociación multilateral, es de hacerse notar que las sedes de los principales foros²⁴ técnicos se encuentran en Estados Unidos y en Europa occidental, por lo que el desplazamiento de los delegados de países en desarrollo resulta en ocasiones un verdadero reto en términos de transporte, que afecta la conformación de sus delegaciones. Para países como el Reino Unido, sólo por mencionar un caso, enviar una delegación a los trabajos de la Organización Marítima Internacional (OMI), con sede en Londres, implica cruzar el río Támesis, pues las oficinas del Ministerio del Transporte se encuentran enfrente de la sede de la Organización. De esta manera, éste y otros países europeos utilizan los foros internacionales como centro de entrenamiento para sus futuros

Organización de las Naciones Unidas (Nueva York); Organización Marítima Internacional (Londres); Organismo Internacional de Energía Atómica (Viena); Organización Mundial de la Salud (Ginebra); Unión Postal Universal (Ginebra); Organización para la Alimentación y la Agricultura (Roma); Organización Mundial de Turismo (Madrid), etcétera.

negociadores, mientras que las delegaciones de los países en desarrollo generalmente no pueden darse el lujo de incluir entre sus miembros a jóvenes funcionarios, que con el tiempo deberían convertirse en negociadores principales.

B) Los elementos subjetivos de la negociación

No debe olvidarse en ningún momento, que la negociación la realizan de manera invariable los seres humanos, que hacen entrar en acción elementos de estricto orden subjetivo. De esta manera el negociador debe tomar en cuenta la calificación de su adversario y el nivel de comunicación a lo largo de la negociación.

Cada negociador, dependiendo de la importancia estratégica que tiene para su país el resultado de la negociación, tendrá una apreciación distinta de su participación. Para nuestro ejemplo, hemos atribuido una percepción determinada para cada uno de los negociadores, dependiendo del país de origen.

Representación mental de cada negociador	Objetivo
Delegados de: Liberia y Panamá asunto vital	Defender los ingresos que por el servicio de registro de buques obtiene el país
•	Defender el statu quo que les permite la prestación del servicio en las condiciones más favorables a sus intereses
	Jugar política y comercial-mente dos cartas en el plano internacional
•	Modificar el statu quo para lograr una mayor participación en los fletes y las cargas
9	Adentrarse a la comprensión de un problema en el que prácticamente no pueden influir

De igual manera, el negociador parte de una apreciación de las cualidades de los otros negociadores, lo que va a influir de manera determinante en el nivel de comunicación que prevalecerá a lo largo de toda la conferencia. En la práctica, esto es muy difícil de determinar, pues aun cuando se trata de una negociación técnica, los negociadores participan en calidad de representantes gubernamentales de Estados soberanos.

Se pueden mencionar, no obstante lo anterior, algunos criterios que logran salir a flote a lo largo de los trabajos, según se indica en el siguiente cuadro.

Calificación de los negociadores	Nivel de comunicación durante la negociación
Países desarrollados	En general poco reconocimiento a los negociadores adversarios
muy calificados (cuenta con	 En ocasiones falta de respeto • En algunos casos hasta actitudes paternalistas • En algunos casos hasta actitudes de prepotencia
representantes muy calificados (generalmente las delegaciones no cuentan con	 Actitudes para demostrar a los adversarios que se domina la materia • Algunos llegan a mostrar falta de disciplina y de seriedad • Se busca la alianza con personalidades reconocidas que apoyen sus puntos de vista

También, se utiliza la amenaza de abandonar la negociación en un momento en el que aparentemente la responsabilidad de la ruptura recaería en el adversario. En todo caso, con base en esos niveles de comunicación, habrán de definirse las tácticas a utilizarse durante las etapas de la negociación.

LA NEGOCIACIÓN

A) Etapas de la negociación

1. Base material de la negociación

La negociación es en realidad un medio y no un fin en sí mismo. De esta manera, una vez que se detecta una problemática particular, se procede a

dar los pasos necesarios a efecto de solucionarla a través de esta vía considerada por los interesados como la más adecuada.

El asunto del registro de buques se tocó por primera vez en la VI Sesión de la Comisión del Transporte Marítimo de la UNCTAD en 1974, cuando se analizaron nuevas posibilidades de reforzar la cooperación internacional en materia de transporte marítimo. Más tarde, se realizó un estudio para determinar las repercusiones económicas sobre el transporte marítimo internacional de la existencia o ausencia de una relación auténtica entre el buque y la bandera.²⁵

Un grupo intergubernamental se reunió por primera vez en 1978, y concluyó que la expansión de las flotas de libre matrícula tenía consecuencias negativas en el desarrollo de otras flotas, incluidas las de los países en desarrollo. El grupo se reunió dos veces más en 1980. Más tarde, un grupo intergubernamental preparatorio se reunió en dos ocasiones en 1982 a efecto dé preparar una serie de principios fundamentales que deberían regir el registro de buques en las administraciones marítimas nacionales y al mismo tiempo, preparar los documentos de base para una conferencia de plenipotenciarios de las Naciones Unidas, que visualizaría la adopción de un acuerdo internacional sobre la materia.

De esta manera, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su XXXVII sesión, convocó²⁶ a la conferencia plenipotenciaria a iniciar sus trabajos a principios de 1984.

2. Codificación del Derecho internacional

El grupo de trabajo arriba señalado tenía como tarea principal redactar y recomendar un proyecto de acuerdo internacional sobre las condiciones de registro de buques, teniendo plenamente en cuenta los puntos de vista de todas las Partes involucradas.

En esta etapa de la negociación todavía no podía determinarse la naturaleza jurídica del instrumento resultante, sin embargo los países en desarrollo adelantaban que ésta no debería cristalizarse en una mera recomendación.

Por otra parte, puede señalarse que el fundamento jurídico para la convocatoria de esta conferencia se encuentra en el Artículo 5 de la Convención de Alta Mar del 29 de abril de 1958 y en el Artículo 92 de la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982, pues en ellos se señala que ha de existir una relación auténtica entre el buque y el Estado del pabellón. Asimismo, se establece la obligación del Estado del pabellón de ejercer de manera efectiva su jurisdicción y control sobre los buques que enarbolan su bandera con arreglo al principio de la relación auténtica.

²⁵ Estudio realizado de conformidad con la resolución 22 (VI) de la Comisión y presentado ensu Vil sesión en 1977.

²⁶ Resolución 37-209 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

3. El foro

La Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) fue convocada en 1962 por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) con el objeto de atender los problemas del desarrollo que se hallan íntimamente ligados a los del comercio internacional.

Además de la junta de Comercio y Desarrollo, que es el órgano permanente de la Conferencia²⁷ y de la Secretaría, existen diversas comisiones, entre las que se encuentra la de transporte marítimo.

Los objetivos principales de la UNCTAD en materia de transporte marítimo, pueden resumirse de la siguiente manera:

- Influir en la estructura y nivel de las tarifas de fletes, con el objeto de disminuir su impacto en las exportaciones e importaciones tradicionales y no tradicionales de los países en desarrollo.
- Establecer y expandir las flotas mercantes nacionales, particularmente de los países en desarrollo.
- Reformar la legislación marítima internacional con el propósito de lograr un crecimiento más ordenado en el plano mundial.
- Crear las condiciones necesarias para el mejoramiento de los recursos humanos e infraestructura del ámbito marítimo portuario.

No debe pasarse por alto que en el plano internacional existen otros foros encargados de atender asuntos diversos en materia de transporte marítimo, por lo cual la selección del foro negociador no resulta un asunto tan obvio. Recientemente el tratamiento de la hipoteca marítima y los privilegios marítimos, fueron asignados a la UNCTAD y a la OMI conjuntamente la constanta mayo de 1988 llevaba celebradas cuatro reuniones y se preparaba para convocar a una conferencia plenipotenciaria).

4. Reunión preparatoria

El comité preparatorio adoptó su informe final, en el que se señala que hasta la fecha de la terminación de sus trabajos (18 de noviembre de 1983), se consideraba que había suficientes avances que podían servir de base para la reunión de la conferencia plenipotenciaria. Al mismo tiempo, pedía al secretario general de la UNCTAD establecer un orden del día provisional para la conferencia y sugerencias para la organización de los trabajos.

También se solicitó un reglamento interior provisional para la

²⁷ Hasta la fecha la UVCTAD se ha reunido en siete ocasiones: Ginebra (1964). Nueva Delhi (1968). Santiago de Chile (1972). Nairobi (1976). Manila (1979). Belgrado (1983) y Ginebra (1987).
²⁸ Grupo Intergubernamental Mixto de Expertos en Privilegios Marítimos e Hipoteca Naval y Cuestiones Conexas. Es de hacerse notar que las reuniones se celebran alternativamente en Ginebra y Londres, aplicándose los reglamentos de la UNCTAD y de la OMI respectivamente

conferencia y el incluir una serie de documentos como base para las deliberaciones de la conferencia.

El proyecto de acuerdo internacional sobre el registro de buques²⁹ contaba con 17 variantes de diversos textos y más de cien palabras entre paréntesis, así como 32 notas de pie de página. En este contexto, pocas eran las posibilidades que se daba a la conferencia plenipotenciaria de conseguir un acuerdo internacional.

5. Preparación de la delegación

En el caso de México, la configuración de las delegaciones que habrán de participar en las negociaciones internacionales, está a cargo de la SRE.³⁰ Dependiendo de la naturaleza de la negociación, se convoca a las entidades interesadas, para las consultas a que haya lugar.

Es de señalarse que si bien la delegación que viaja al extranjero es bastante reducida por las ya conocidas restricciones presupuéstales, en la práctica no quiere decir que no se consulte a los expertos. Esto se hace en las reuniones intersecretariales.³¹

En la práctica, las dependencias técnicas también hacen consultas con todas aquellas entidades públicas o privadas que puedan tener interés en la negociación de que se trate, o que crean que pueden verse afectadas por los resultados de una determinada negociación. Posteriormente se elabora un proyecto de directivas que es enviado a la SRE, quien una vez habiendo recabado todos los puntos de vista y teniendo en consideración su congruencia con lo que considera la política exterior de México en ese terreno, se elabora un pliego de instrucciones, que es lo que conformará la actuación de la delegación de México.

- En nuestro ejemplo, el panorama que encontró la delegación mexicana puede resumirse en los siguientes términos:
- I. Un documento de base con un número excesivo de puntos a negociar, sobre todo si se considera que éste ya no era el grupo preparatorio, sino la conferencia plenipotenciaria.

²⁹ DOC, TD/RD/CONF/3TD/RS/CONF/PC/4.

³⁰ Ésta es la única Secretaría en México que cuenta con un servicio civil de carrera.

³¹ Por ejemplo para atender las reuniones de la OMI se cuenta con un grupo especial dentro de la SRE.

³² Cuando se pretendió cambiar de clasificación dentro del código de mercancías peligrosas a un producto elaborado básicamente por la industria del hierro en México, una empresa de Monterrey envió a sus técnicos acompañados de estudiosos que permitieron a la delegación mexicana defender como posición nacional ese interés.

- II. Un vocero latinoamericano³³ con instrucciones que reflejaban una posición intransigente en cuanto al tratamiento de los países de libre matrícula.
- III. Un vocero del Grupo de los 77³⁴ que reflejaba igualmente una posición radical en la solución de las banderas de libre matrícula, es decir su eliminación.
- IV. Una reglamentación nacional muy estricta en materia de registro de buques.³⁵

En este marco, la delegación mexicana tomó una serie de acciones tendentes a influir en el curso de las negociaciones:³⁶

- I. Desde un principio se manifestó que el enfoque mediante el cual se debería abordar el problema de la libre matrícula, no podía ser uno que provocara enfrentamiento entre los países en desarrollo, sino que debía buscarse una actitud realista y conciliadora. Esta actitud llevó al jefe de la delegación mexicana a ser nombrado vocero del grupo latinoamericano en la segunda sesión.
- II. La presentación de un paquete de normas mínimas como base negociadora³⁷ fue aceptada a nivel del Grupo de los 77 y junto con la actitud negociadora de México, en la tercera sesión de la conferencia, el jefe de la delegación mexicana fue nombrado su vocero. La actividad desplegada por la misión permanente en consultas oficiales y oficiosas, fue determinante para que México ocupara uno de los puestos principales en la negociación.
- III. Se mantuvo una actitud de negociación permanente, aprovechando los periodos intersesionales para realizar consultas con aquellos países que se consideraba podrían contribuir a construir un acuerdo.

Así, a través de la SRE se realizaron consultas con más de 15 países, en particular Australia, China, España y Francia.

De igual manera se aprovechó el primer periodo intersesional para

³³ Brasil.

³⁴ Sri Lanka.

³⁵ Cláusula de exclusión de extranjeros en las empresas navieras nacionales (Artículo 92). Mexicanos (por nacimiento) en la tripulación de los buques de la flota nacional (Artículo 146) de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos.

³⁶ El trabajo coordinado con la misión permanente de México ante los organismos internacionales en Ginebra, fue fundamental para el éxito de estas acciones.

³⁷ Con este principio, México podía aplicar su legislación nacional sin contradicción con el convenio internacional (preámbulo, párrafo 9:"... ninguna de las disposiciones del presente convenio podrá entenderse en perjuicio de las disposiciones que, en las leyes y reglamentos nacionales de las Partes contratantes en el presente convenio, excedan de lo dispuesto en él").

invitar al presidente de la conferencia³⁸ a participar en el Seminario de Comercio Exterior y Transporte Marítimo que se celebró en la ciudad de México en 1984, y en la cual el presidente tuvo la oportunidad de entrevistarse con representantes de diversos países de la región latinoamericana y España.

6. Organización de la conferencia plenipotenciaria

Para los aspectos organizativos de la conferencia se dieron los siguientes pasos:

- Apertura de la conferencia: 16 de julio de 1984.
- Elección del presidente: en la sesión inaugural el señor Lamine Fadika, ministro de la marina de Costa de Marfil, fue electo presidente (por aclamación).
- Adopción del reglamento interno: en su tercera sesión, la conferencia adoptó su reglamento interno, una vez habiendo escuchado algunas observaciones por parte de diversos grupos de países y países en lo individual.
- Adopción del orden del día.
- Organización de los trabajos: se constituyeron dos grandes comisiones en las que cada Estado podía participar sin restricciones.³⁹ La primera de ellas se encargaría de los siguientes aspectos:
- Tripulación, administración y participación del capital.
- Fletamento a casco desnudo.
- Identificación y responsabilidad.
- Registro de buques.

La segunda comisión trataría los siguientes temas:

- Medidas tendentes a proteger los intereses de países proveedores de mano de obra.
- Medidas complementarias necesarias para asegurar la plena jurisdicción del Estado del pabellón.
- Cláusulas del preámbulo.
- Disposiciones generales.
- Definiciones.

Ámbito de aplicación.

Algunas delegaciones que contaban con pocos representantes, se veían imposibilitados de participar en las diversas comisiones.

³⁸ Señor Lamine Fadika, jefe de la delegación de Costa de Marfil y ministro de transporte marítimo de su país.

- Disposiciones finales: depositario, aplicación, firma, ratificación, aceptación, aprobación y adhesión, reservas, entrada en vigor denunciación revisión y enmiendas.
- Elección de otros miembros de la mesa: correspondientes a las diversas comisiones y comités.
- Debate general: se limitó el tiempo de uso de la palabra a 15 minutos para cada representante gubernamental y 10 para los otros participantes.
- Constitución de un comité de redacción: integrado de manera que se garantizó una representación geográfica y por idiomas adecuada.
- Constitución de una comisión de verificación de poderes.

Adicional a esto se organizaron grupos especiales de negociadores, con el firme objetivo de resolver los aspectos más delicados de la negociación.

B) Las tácticas en la negociación

Existe una serie de variables que intervienen en las tácticas negociadoras, nosotros citaremos algunas de las que menciona el señor Fowler⁴⁰ en su trabajo, a saber:

- 1. Aspectos materiales de la negociación.
- 2. La definición del punto negociador.
- 3. Probar la posición del adversario y fortalecer la propia.
- 4. Tiempos de la negociación.
- 5. Búsqueda del terreno común para lograr un acuerdo.
- 6. Definiendo los alcances del acuerdo.

Estos elementos, los utilizaremos como guía en el análisis sistemático de nuestro caso.

1. Aspectos materiales de la negociación

I. Número de participantes.

Es claro, que entre menor sea el número de negociadores, mayor es la posibilidad de alcanzar algún acuerdo (por lo menos teóricamente).

Gracias al esquema negociador por grupos (que más arriba se explicó), el peso de las deliberaciones recae exclusivamente en los cuatro voceros principales. El vocero de la República Popular China, una vez que ha analizado las propuestas del G 77, generalmente las apoya, pues su posición se identifica en mucho con la de los países en desarrollo.

Las posiciones del G B al ser generalmente antagónicas a las del G 77, crean

⁴⁰ Fowler, Alan, op. cit., p. 48.

una situación en la que el vocero del G D de los países socialistas puede llegar a tener una mayor importancia estratégica.

Este esquema no impide que algunos países en lo individual disientan de la posición del grupo e intervengan, para así expresarlo. Esto, por supuesto, es una situación que se busca evitar hasta donde es posible, pues debilita la posición del grupo.

En la conferencia de matriculación siempre constituyó un reto mantener a países como Panamá y Liberia en las filas del G 77, habida cuenta de su posición tan particular.

II. Lugar.

La UNCTAD, como sede de negociaciones de este tipo, resulta ser un lugar propicio para analizar asuntos que afectan de manera particular a los países en desarrollo.

Las instalaciones propiamente dichas, cuentan con todos los adelantos y facilidades para negociaciones multilaterales. Hay que recordar que los edificios más antiguos de esta Organización fueron sede de la Sociedad de Naciones.⁴¹

En cuanto a Ginebra, Suiza, como ciudad sede, ya se ha indicado que esto genera situaciones que pueden ser onerosas para los presupuestos de los países en desarrollo. Esta ciudad está considerada como una de las más caras del mundo.

///. Documentación e idiomas.

Los idiomas oficiales para la reunión fueron español, inglés, francés, árabe, ruso y chino. 42 Los servicios de traducción se dieron, tanto en las reuniones plenarias, como en las dos comisiones creadas para atender asuntos específicos. Asimismo, se contó con traducción en un grupo de contacto del presidente. En cambio, en los grupos especiales negociadores, donde se tratan en general los aspectos más delicados y controvertidos de la negociación, no se contó con interpretación simultánea.

En cuanto a la documentación, el principal problema que se presentó durante los trabajos de la conferencia, fue el retraso en la traducción de algunos documentos a ciertos idiomas, lo que impedía estudiar las propuestas con el debido cuidado, antes de que fueran sometidas a discusión o a aprobación.

⁴¹ La distribución de lugares en el interior de la sala donde se realizan las sesiones plenarias se hace en orden alfabético (francés), iniciando por una letra que se escoge por sorteo.

⁴² Debido al alto costo de los servicios de traducción, ésta fue la última reunión de la UNCTAD en la que se autorizaron equipos de traductores después de las 21:00 horas.

2. Definición del punto negociador

I. Preparando el escenario.

Los voceros regionales iniciaron su trabajo con la preparación de una declaración oficial en la primera sesión de la plenaria, en donde se buscó aclarar la posición del grupo en cuanto al enfoque del problema y lo que el grupo esperaba de las negociaciones.

En general, las posiciones expresadas en esta declaración fueron bastante radicales y no se señalaron los puntos en que se estaba dispuesto a ceder.

De igual manera, al término de las sesiones de la conferencia, se hizo una declaración final en la que se dejó testimonio de la interpretación del avance de las negociaciones y de lo que se esperaba para el siguiente periodo de sesiones.

//. Precisando posiciones.

Durante el primer periodo de sesiones de la conferencia, se intercambiaron puntos de vista y se aclararon posiciones. Cabe señalar que para la organización de los trabajos de la conferencia se constituyeron dos comisiones y un grupo de contacto del presidente, esquema que prevaleció a lo largo de las tres sesiones posteriores.

Como resultado de estos trabajos se llegó a un consenso sobre diversos aspectos. En particular, el hecho de que toda la negociación giraría en torno a definir los elementos que garantizarían la relación auténtica entre el buque y el Estado del pabellón, pues como se desprende de las características de la libre matrícula, este aspecto era esencial para su supervivencia. Si por ejemplo, se exigiera a todos los Estados que los buques bajo su bandera tuvieran que ser propiedad de sus nacionales, o bien que la tripulación estuviera compuesta exclusivamente de sus nacionales, en teoría desaparecerían las libres matriculaciones. 43.

3. Probar la posición del adversario y fortalecer la propia

I. Posiciones duras.

Tanto de un lado como del otro las posiciones denominadas duras, tienen como finalidad probar la posición del adversario, sin que ello implique que sean inflexibles (pues no se daría lugar a la negociación).

En este contexto, encontramos que países como Panamá, Liberia y Vanautú sustentaron la tesis de que la conferencia de plenipotenciarios, tenía como finalidad sólo la preparación y consideración de un acuerdo

 $^{^{43}}$ Estas exigencias y algunas otras son propias de legislaciones nacionales muy estrictas, como es el caso de México y la Unión Soviética.

internacional sobre las condiciones de matriculación de buques y no su adopción.

Por su parte, países como Brasil, India y otros, sostenían que la única solución era la tajante eliminación de estos esquemas en el plano internacional.

//. Introducción de elementos nuevos.

Con esta táctica se busca tener mayores elementos negociadores en etapas subsecuentes.

Al final de la segunda sesión de la conferencia, se elaboró un marco general para el convenio que incluía los siguientes aspectos:

- El fortalecimiento del vínculo genuino, mediante el cual el Estado de registro aseguraría una completa identificación y responsabilidad relativa a los buques que enarbolan su pabellón.
- Los intereses de los países exportadores de mano⁴⁴ de obra marítima estarían garantizados por una serie de derechos laborales.
- En los casos en que la legislación nacional así lo permita, el convenio propiciaría la promoción de empresas conjuntas.
- Los países de libre matrícula tendrían que revisar y mejorar las condiciones para el registro nacional de buques, con lo que de alguna forma se limitaría la expansión y proliferación de libres matrículas.

4. Tiempos de la negociación

I. Negociación exhaustiva.

Debido a que en la época en que se negoció el convenio que nos ocupa, no había limitaciones de horarios, fue muy frecuente realizar sesiones durante toda la noche. Para este tipo de situaciones, se ponía en juego, ya no sólo la capacidad intelectual del negociador sino incluso su fortaleza física y nerviosa. Algo de lo más sorprendente en esas sesiones era la disciplina con que los representantes de países desarrollados y socialistas atendían dichas negociaciones. Mientras que por el lado de los representantes de países en desarrollo, su participación a altas horas de la madrugada no era muy regular.

//. Posposición.

Esta táctica sirve para que las Partes tengan más tiempo para considerar el progreso de la negociación, o bien para que en un grupo más pequeño se

⁴⁴ Algunos países asiáticos, y en particular Filipinas.

realicen consultas oficiosas a efecto de determinar la viabilidad de alguna propuesta. Esto da paso a las negociaciones en los corredores, que en muchas ocasiones son más efectivas que las sesiones formales.

De igual forma, se pueden aprovechar los periodos intersesionales, para hacer consultas con aquellos países que se consideren de una importancia estratégica.

5. Búsqueda del terreno común para lograr un acuerdo

Durante la segunda sesión de la conferencia (enero-febrero de 1985) se iniciaron propiamente las discusiones sobre los aspectos de fondo, lo que dio pie a que se evidenciaran las divergencias tan amplias entre los diversos grupos.

Dichas divergencias se debían en buena medida a los enfoques inflexibles que predominaron desde la primera sesión, de esta manera, las negociaciones se perfilaban hacia el estancamiento. Sin embargo, una propuesta impulsada por México al interior del grupo latinoamericano, y que trascendido al Grupo de los 77, permitió dar un paso adelante. Este paquete negociador contenía normas mínimas para la matriculación de buques, aplicables de manera uniforme y sin discriminación en el plano internacional (es decir no iba dirigida contra los países de libre matrícula 46).

La negociación puede clasificarse como antagónica si la rivalidad, desconfianza y competencia entre los negociadores es muy grande, o bien como cinegética si existe una confianza y una voluntad para buscar un entendimiento.⁴⁷ En este sentido, el buen negociador se esfuerza por encontrar aquellos aspectos que unen y no los que separan.

En el mejor de los casos, es muy probable que la negociación recorra un camino hacia una zona de compromiso, de lo contrario nos encontraremos cerca del punto de ruptura.⁴⁸

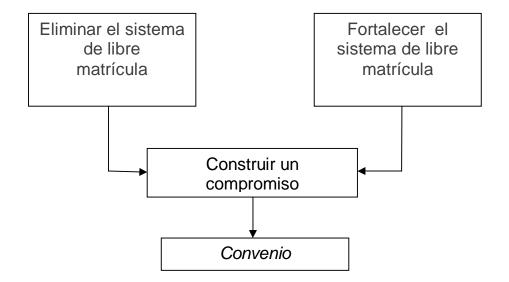
En nuestro caso de estudio, podemos representar gráficamente el proceso negociador de la siguiente manera:

⁴⁵ No es raro que en las negociaciones multilaterales se llegue a un punto de estancamiento, que pueda conducir a una suspensión y por lo tanto a una declaración parcial que sólo es apoyada por algunos grupos o países en lo individual. Véase por ejemplo la conferencia sobre la normalización de los contenedores celebrada en 1978 en Ginebra, Suiza

⁴⁶ En su planteamiento original, la negociación misma sobre matriculación, enfrentaba a los países en desarrollo, debido a una práctica de registro marítimo propiciada, no por ellos, sino por los países desarrollados.

⁴⁷ Cfr. Bellenger, Lionel, op. cit.

⁴⁸ La ruptura en sí misma, vista desde la óptica de cada negociador, también puede llegar a considerarse como un éxito, pues si el statu quo beneficia a un determinado país, lo mejor para él, es que no hay acuerdo de ningún tipo.

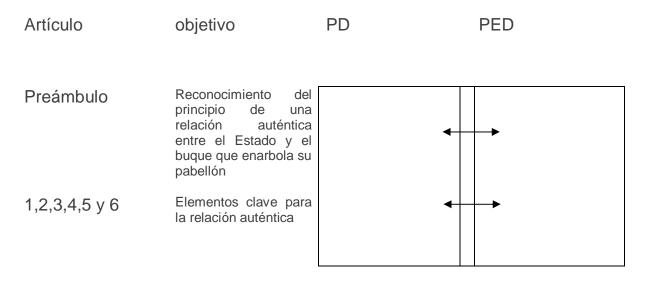


6. Definiendo los alcances del acuerdo

El resultado de la negociación, cristalizado en un documento (en nuestro caso un convenio internacional), es en sí mismo una expresión final de la correlación de las fuerzas que se dieron a lo largo de las sesiones.

Sin pretender hacer un análisis jurídico del convenio sobre matriculación, ⁴⁹ podemos para los efectos de nuestro ejercicio, calificar (en una actitud tal vez demasiado simplista) el valor de los elementos reglamentados.

La flecha se desplaza hacia la columna de los países desarrollados (PD) O en desarrollo (PED), de conformidad como hemos evaluado en favor de unos u otros, cada uno de los logros clave del convenio.



49

7	Esquema operativo para el cumplimiento obligatorio que garantice la relación auténtica	← →	
8	Aspectos de propiedad que garanticen la relación auténtica	← →	
9	Aspectos de tripulación que garanticen la relación auténtica	•	-
12	Arrendamiento a casco desnudo	•	-
19	Fórmula para la entrada en vigor del convenio meses después de que 40 Estados lo ratifiquen que signifiquen el 25 por ciento del tonelaje mundial	•	
	Adopción del convenio en el seno de la UNCTAD		
	Codificación del derecho marítimo internacional		← →

PD

PED

Hay dos aspectos externos al convenio señalados en nuestro cuadro, pero que considerados, pueden ser tratados en este contexto. El primero, se refiere al avance en la codificación del derecho marítimo internacional, que para los países en desarrollo, representa la seguridad de un marco jurídico que permita un desarrollo marítimo más ordenado en el plano mundial.

El otro aspecto es la adopción del convenio en sí mismo, pues en una época de crisis⁵⁰ de los foros internacionales, pudo demostrarse a la comunidad internacional, que la UNCTAD, como centro negociador, podía producir resultados concretos.

Artículo

objetivo

Para acentuar la relevancia de este logro, recuérdese que en 1982 Estados Unidos y más tarde el Reino Unido abandonaron la UNESCO. También es de señalarse que se mantuvo a los negociadores tanto de Estados Unidos como de la URSS en la misma mesa.

CONCLUSIONES DE LA PRIMERA PARTE

El área del transporte marítimo es por excelencia un campo que ofrece innumerables ejemplos de negociación, tanto bilaterales como multilaterales.

Consideramos que como un elemento complementario para los interesados en la disciplina de la negociación, el estudio de los casos concretos representa una valiosa aportación (junto con los ejercicios de simulación y los programas de computación), sin embargo, la capacidad negociadora se adquiere como muchas otras habilidades del hombre, con la práctica en el terreno de la acción misma.

Además de la experiencia, nos parece que existen dos aspectos básicos para la negociación: el conocimiento a fondo de la materia que se está negociando y un profundo sentido común durante la etapa de toma de decisiones.⁵¹

En cuanto a los aspectos de fondo conseguidos a través del convenio que nos ocupa, podemos mencionar los siguientes:

- Permite establecer por primera vez en el plano internacional, de manera unívoca, la relación auténtica entre el buque y el Estado del pabellón.
- A través de una fórmula flexible, cada país puede elegir los elementos que van a determinar esa relación auténtica (nacionalidad de la tripulación, composición del capital).
- Se hace obligatorio para todos los países, el establecer una administración marítima bien estructurada y con funciones amplias, para enfrentar de manera efectiva las responsabilidades que conlleva el control de embarcaciones.
- Se institucionaliza a nivel mundial, la figura del fletamento a casco desnudo, que confiere de manera temporal la bandera del país al buque operado en ese esquema.
- Para México, este convenio es un avance significativo en materia de registro de buques, al reconocer la figura de fletamento a casco desnudo (Artículo 12), el cual constituye en la actualidad uno de los elementos más dinámicos del negocio marítimo. ⁵²

Para comprender con mayor precisión el significado del convenio sobre matriculación, éste debe analizarse en un contexto más amplio, compuesto por el código de conducta de las conferencias marítimas; las reglas de Hamburgo; el convenio de transporte multimodal, y la Conferencia sobre el Derecho del Mar, ya que constituye un eslabón más en la constitución de un nuevo orden marítimo internacional, que tiene por objeto

⁵² Véase párrafo 2, sec. I, b de la segunda parte.

⁵¹ Otros elementos son la cultura general y el manejo de los idiomas más utilizados en las negociaciones (inglés, francés y español).

el que las actividades económicas se realicen con una mayor participación de los países en desarrollo.

En cuanto a los aspectos formales sólo podemos agregar que el caso concreto del que nos ocupamos es particularmente interesante, pues se partió de posiciones extremas, que reflejadas en los documentos preparatorios, daban pocas esperanzas de lograr algún acuerdo. De hecho, cada año se realizan un gran número de negociaciones, que no llegan a ningún resultado.

No obstante lo anterior, se dieron los pasos y las circunstancias para que de posiciones extremas, los actores y los negociadores lograran, no sin dificultades, un acuerdo internacional.

De manera retrospectiva puede analizarse el comportamiento de la negociación, pero en la realidad cada etapa se va superando en un ambiente de la mayor incertidumbre, que en no pocas ocasiones hace pensar en la ruptura del proceso negociador. Así, sólo la capacidad negociadora de los involucrados en este difícil proceso, permite el logro de resultados concretos.

SEGUNDA PARTE EL MARCO JURÍDICO MARÍTIMO NACIONAL

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En la primera parte de este trabajo se utilizó como ejemplo el proceso negociador que permitió a la comunidad marítima internacional, adoptar el convenio de las Naciones Unidas sobre matriculación de buques. En esta segunda parte se describirán algunos procesos de negociación interna entre los sectores operativos y las autoridades marítimas. Asimismo se revisarán las implicaciones de ese instrumento internacional para el desarrollo de la marina mercante mexicana.

El marco jurídico en el que opera cualquier actividad económica y comercial, va a influir de manera decisiva en su eficiencia.⁵³ El criterio que debe utilizarse en la implantación de la reglamentación aplicable, estará definido por el grado en que esa normatividad se espera que contribuya a una mejor operación de la actividad que se pretende regular.

La reglamentación aplicable al transporte marítimo a nivel nacional tiene en muchos casos su origen en normas y prácticas internacionales. En ese sentido, la participación de los países en desarrollo en la configuración de la reglamentación internacional es muy importante, ya que resulta menos difícil negociar los términos de un convenio durante su proceso de adopción que tener que adecuarse a esquemas en los que el país no participó.

⁵³ Véase el impacto de la reglamentación en materia de transporte carretero a partir de 1989.

La complejidad⁵⁴ de este marco jurídico hace que uno de los mayores retos para la reglamentación internacional, sea el de lograr su efectiva aplicación en el mayor número de Estados Parte. Sobre todo porque al interior de cada país se desarrolla una intensa serie de negociaciones tendentes a proteger ciertos intereses, que bien pueden ser particulares o nacionales.

Cuando los intereses particulares coinciden con los planteados por el gobierno como política de desarrollo en una determinada área de la economía, nos encontramos con posiciones negociadoras muy sólidas (véase por ejemplo el caso de Japón o en general de la Unión Europea). Pero en aquellos países donde no se cuenta con una política bien definida a largo plazo, nos encontramos que los intereses particulares, que buscan desarrollarse en determinadas áreas, requieren realizar intensas negociaciones con las autoridades para poder encontrar un respaldo en la configuración y contenido del marco jurídico aplicable.

Un ejemplo particularmente ilustrativo de lo señalado anteriormente, lo constituyen las rondas de negociaciones que giraron en torno a la negociación principal del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. En este caso todos los intereses particulares se movilizaron para poder llevar a la mesa de negociaciones, en manos de las autoridades correspondientes, sus posiciones particulares a efecto de que en su caso, se conviertan en posición nacional.

Cuando estos grupos logran su objetivo y posteriormente el representante gubernamental tiene éxito en su gestión internacional, podemos decir que tanto el marco jurídico nacional como el internacional resultan ser propicios para el desarrollo de esa actividad económica en particular. Pero cuando no se da este caso, entonces la negociación se centra al interior del país y lógicamente los resultados de crecimiento de dicho sector se ven afectados.

Estimamos conveniente proceder a un breve análisis de la situación legal que prevalece en México en materia de registro de buques, comparándola con las medidas del convenio de matriculación y finalmente hacer algunas reflexiones sobre el futuro de esas y otras medidas en el contexto mexicano.

ESQUEMA JURÍDICO DE LA OPERACIÓN MARÍTIMA EN MÉXICO La legislación marítima se deriva de prácticas y técnicas comerciales muy antiguas, al mismo tiempo que hace eco de un dinamismo extraordinario, propio de una de las actividades esenciales del mundo moderno.

Las disposiciones normativas contenidas en las leyes nacionales y en los convenios internacionales, persiguen un fin determinado. En el caso de las normas internacionales, se busca desarrollar la actividad marítima mundial en condiciones de armonía y orden. Las leyes marítimas nacionales buscan

⁵⁴ De los convenios emanados de la OMI, UNCTAD, OIT, entre otros, pueden contarse cerca de cien instrumentos jurídicos internacionales.

en general el impulsar la actividad marítima de cada país y de manera particular, el incremento de las flotas nacionales como instrumento para lograrlo.

En este contexto, las medidas de inscripción de buques tienen como fin ultimo garantizar un vínculo auténtico entre el buque y el Estado de su pabellón, a efecto de tener un mejor control sobre la operación de las empresas navieras y de los buques que enarbolan el pabellón nacional.

A. Legislación en materia de registro de buques

Las disposiciones más relevantes sobre registro de buques se encuentran contenidas en la Ley de Navegación de 1994:

Ley de Navegación

Esta Ley se encuentra actualmente en su fase reglamentaria, justamente buscando el legislador adecuarla al entorno de apertura comercial que se ha emprendido en nuestro país a partir de 1985.

B. Disposiciones del convenio de matriculación

El convenio de matriculación es un eslabón más en una larga cadena de instrumentos jurídicos internacionales⁵⁵ que hoy en día constituyen un marco tendente a fomentar la expansión ordenada del transporte marítimo mundial en su conjunto.

De esta manera, aun cuando pudieran parecer modestos los logros conseguidos a través de la adopción del convenio que nos ocupa, su importancia en un contexto más amplio es muy grande.

1. Principales medidas para la relación auténtica entre el buque v el Estado del pabellón

El objetivo fundamental del convenio es garantizar o en su caso consolidar la relación auténtica entre el Estado y los buques que enarbolan su pabellón⁵⁶ de manera que se pueda ejercer efectivamente sobre tales buques su jurisdicción y control en las áreas técnica, administrativa y social. El convenio sobre matriculación consta de 22 artículos y 3 anexos- sin embargo, nosotros sólo nos interesamos en analizar aquellos artículos que son de mayor relevancia para los aspectos de registro de buques.

 $^{^{55}}$ Véanse las consideraciones finales de la primera parte.

⁵⁶ Artículo 1.

/. Administración marítima nacional.

Aun cuando para países como México la constitución de una administración marítima nacional es un hecho consolidado, en el plano internacional existen muchos países que no cuentan con una estructura de este tipo, que les permitiera ejercer un mínimo de control sobre los buques que enarbolan su bandera, ⁵⁷ lo cual resulta indispensable para poder aplicar las normas de diversa naturaleza establecidas en el convenio de matriculación.

Esto es particularmente importante, cuando ciertos buques tocan puertos de otros países y navegan en aguas internacionales, sin cumplir con las normas internacionales en lo concerniente a la seguridad de los buques y de las personas a bordo y a la prevención de la contaminación, haciendo muy difícil determinar la responsabilidad por los daños causados a terceros derivados de la explotación de los buques.⁵⁸

En cuanto a la identificación y responsabilidad, se busca contar con un registro de buques confiable que contenga información relativa al buque y a su propietario o propietarios, que permita en su momento hacer efectiva su plena responsabilidad.

Ese registro está establecido en el Artículo 11, estipulando en su párrafo segundo que se incluyan entre otras, las indicaciones siguientes:

- nombre del buque y en su caso el nombre anterior y la inscripción anterior;
- el lugar de inscripción en el registro o el puerto de matrícula y el número o la marca oficial de identificación del buque;
- el indicativo de llamada internacional del buque, si se le hubiere asignado;
- el nombre de los constructores y el lugar y año de construcción del buque;
- la descripción de las principales características técnicas del buque;
- el nombre, la dirección y en su caso, la nacionalidad del propietario o de cada uno de los propietarios.

Y salvo que conste en otro documento público fácilmente accesible al registrador del Estado del pabellón:

- la fecha de cancelación o de suspensión de la inscripción anterior del buque;
- el nombre, la dirección y en su caso, la nacionalidad del arrendatario a casco desnudo, si las leyes y reglamentos nacionales dispusieren la inscripción de los buques tomados en arrendamiento a casco desnudo;
- la relación de cualquier crédito hipotecario u otros gravámenes análogos que pesen sobre el buque conforme a lo dispuesto por las leyes y reglamentos nacionales.

Artículo 5 sobre administración marítima nacional y Artículo 6 sobre identificación y responsabilidad del convenio de matriculación.

Véase el caso del *Amoco Cádiz*, un buque-tanque de 228,513 TPM, construido en España, propiedad de una empresa petrolera estadounidense, bajo bandera liberiana, con oficiales italianos, accidentado en 1978 en aguas territoriales francesas.

Además, en ese registro también deberían constar:

- si hay más de un propietario, la proporción del buque que es propiedad de cada uno de ellos;
- el nombre, la dirección y en su caso, la nacionalidad del naviero, cuando el naviero no fuere propietario o el arrendatario a casco desnudo.

Antes de inscribir un buque en su registro, el Estado debería cerciorarse de la cancelación de la inscripción anterior, si la hubiere. En el caso de un buque tomado en arrendamiento a casco desnudo, el Estado debería cerciorarse de la suspensión del derecho a enarbolar la bandera del anterior Estado del pabellón. Tal inscripción se efectuará, previa acreditación de la suspensión de su precedente, en lo concerniente a la nacionalidad del buque bajo el anterior Estado del pabellón y la indicación de los gravámenes de cualquier género inscritos.

En cuanto a esta disposición del convenio de matriculación, puede decirse que la legislación mexicana cuenta con importantes antecedentes, por lo que hoy en día, la administración marítima y en particular los aspectos relacionados con la contabilidad y control de buques, están consolidados.

//. Participación de los nacionales en la propiedad y/o dotación de los buques (Artículo 7).

El Artículo 7 del convenio tiene una redacción particular,⁵⁹ producto de complicadas negociaciones; sin embargo, en esencia, lo que ahí se estipula, es que el Estado de matrícula deberá cumplir obligatoriamente con alguno de los dos elementos que vinculan efectivamente al buque con el Estado del pabellón: la participación de sus nacionales en la propiedad y/o en la dotación de los buques.

En rigor, este artículo no debe interpretarse como que alguno de los dos aspectos (propiedad o dotación) no se cumpla, lo que se está estipulando es la obligatoriedad de uno dé ellos, como mínimo.

Históricamente, las flotas comerciales han jugado un papel importante como apoyo logístico a la marina de guerra, por lo cual el vínculo auténtico resulta indispensable para el ejercicio efectivo de su jurisdicción y control sobre los buques de su pabellón. ⁶⁰En la actualidad y sobre todo para países

Puede señalarse a manera de ejemplo que la Ley de Navegación francesa de 1793 exigía tres condiciones para la nacionalidad, a saber: construcción nacional, propiedad nacional y tripulación en una gran mayoría francesa.

173

[&]quot;En lo concerniente a las disposiciones relativas a la propiedad y la dotación de los buques contenidas en los párrafos 1 y 2 del Artículo 8 y en los párrafos 1 a 3 del Artículo 9, respectivamente, y sin perjuicio de la aplicación de cualquier otra disposición del presente convenio, el Estado de matrícula ha de cumplir las disposiciones de los párrafos 1 y 2 del Artículo 8 o las disposiciones de los párrafos 1 a 3 del Artículo 9, aunque podrá cumplir unas y otras."

con una vocación pacifista como México, el criterio logístico debe interpretarse en un contexto comercial.

a. Participación de los nacionales en el capital

El Artículo 8 sobre la propiedad de los buques señala a la letra que:

- Sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 7, el Estado de matrícula regulará en sus leyes y reglamentos la propiedad de los buques que enarbolan su bandera.
- ... el Estado del pabellón establecerá en (sus) leyes y reglamentos las correspondientes disposiciones sobre la participación de ese Estado o de sus nacionales como propietarios de los buques que enarbolan su bandera o en la propiedad de esos buques y sobre el grado de esa participación. Estas leyes y reglamentos deberían ser suficientes para que el Estado del pabellón pudiera ejercer de manera efectiva su jurisdicción y control sobre los buques que enarbolan su bandera.

Como se desprende de la redacción del artículo, queda a la discreción del Estado del pabellón determinar el grado de participación de sus nacionales, que sea "suficiente", para ejercer la jurisdicción y control necesarios en sus buques nacionales.

Legislaciones nacionales.

En la época de las negociaciones se encontró que la gama de soluciones que se daba a nivel internacional, iba desde los sistemas muy nacionalistas de los países socialistas (y México) que exigen la propiedad total en manos de sus nacionales, hasta otros países que permiten un porcentaje de propiedad en manos de los extranjeros, llegándose a extremos como ciertos países de banderas de registro abierto, donde no existe ninguna restricción a la propiedad por parte de los no nacionales.

Con el propósito de mantener una mayor congruencia con la primera parte del estudio, a continuación se presenta la posición de diversos países en la materia a la fecha de la negociación. Actualmente muchos de ellos han cambiado su legislación, pero manteniendo un control de su flota.

Francia. El maritimista francés Rene Rodiére explica que la legislación nacional de su país, estipula lo siguiente:"... si el buque pertenece a individuos, los de nacionalidad francesa deberán detentar al menos la mitad de la propiedad; la regla aplicable a la copropiedad dividida en 24 quirates por ejemplo, será suficiente cuando 13 quirates por lo menos pertenezcan a franceses".⁶¹

⁶¹ Rodiére, Rene, *Droit Maritime* (le Navire), Dalloz, París, 1980, p. 49 (traducción libre del autor).

Más adelante el señor Rodiére señala que "...si el buque pertenece a una sociedad, es necesario que ésta sea francesa; el código de aduanas (ley del 3 de enero de 1967) clasifica los diversos tipos de sociedades para determinar los elementos de nacionalidad requeridos: así, para una sociedad anónima, el presidente del consejo de administración, los directores generales y la mayoría de los miembros del consejo de administración, deberán ser franceses. Para estructuras de administración diferentes, la ley estipula los requerimientos aplicables a cada caso.

Cualquiera que sea el tipo de sociedad, ésta debe tener la sede de su razón social en el territorio de la República Francesa". 62

URSS. Sólo admite buques bajo su pabellón si pertenecen al Estado o a otras organizaciones cooperativistas soviéticas o a ciudadanos soviéticos.

Polonia. Establece las mismas condiciones que las señaladas para la URSS, pero exige que sus ciudadanos estén domiciliados en el país. Sin embargo, indica en otro apartado de su código marítimo (Artículo 14, párrafo segundo) que un buque puede ser polaco si pertenece por lo menos en un 50 por ciento a las personas físicas y morales referidas, exigiendo en tal caso, que el armador tenga su domicilio, sede de su establecimiento o una sucursal en Polonia.

Bulgaria. El código marítimo búlgaro, es en su presentación menos exigente, ya que pone en el mismo plano a las tres situaciones siguientes para que un buque pueda enarbolar el pabellón de ese país:

- Pertenecer al Estado; pertenecer a una organización cooperativa; pertenecer a ciudadanos búlgaros.
- Pertenecer a una sociedad, de la cual, al menos la mitad del capital esté en manos de organizaciones o ciudadanos búlgaros.
- Pertenecer a entidades del primer grupo en un 50 por ciento (Artículo 28).

Argelia. El código argelino exige solamente que al menos el 51 por ciento del buque pertenezca a personas físicas o morales de nacionalidad argelina (Artículo 28).

Italia. El buque debe pertenecer a ciudadanos u organismos públicos italianos o a sociedades autorizadas en una proporción no inferior a los 16 quirates⁶³ (Artículo 143, párrafo 1). Pero ciertas personas, por motivo de interés nacional, pueden ser asimiladas como italianas.

Países Bajos. Dos terceras partes de la propiedad del buque deben pertenecer a nacionales neerlandeses (Artículo 311 de su código de navegación).

Suecia. El código marítimo sueco buscó en las reformas de 1975 aprobar la proporción de dos terceras partes en la propiedad por parte de sus ciudadanos o de sociedades suecas, sin embargo, sólo se aprobó la fórmula 50/50.

⁶² *Ibidem*, p. 50.

⁶³ El buque se divide en 24 quirates.

Gran Bretaña. La reglamentación británica es más estricta (Merchant Shipping Act, 1894 y British Nationality Act 1948) al exigir que el buque debe pertenecer en su totalidad a británicos por nacimiento o naturalizados o a sociedades que tengan su centro de actividad principal en suelo británico.

Panamá.⁶⁴ No existe ninguna exigencia en cuanto a la propiedad de los buques por parte de nacionales. La casi totalidad de los buques bajo bandera panameña son propiedad de extranjeros (51 por ciento de Estados Unidos y el resto de nacionales de Grecia, Hong Kong, Italia y Japón).

Para registrar un buque bajo bandera panameña, se requiere pagar una tarifa inicial de registro de 1 dólar por tonelada de peso neto; 20 centavos de dólar por cada tonelada por el permiso provisional de navegación y 25 centavos de dólar por tonelada para cubrir el permiso definitivo de navegación.

También se requiere pagar 10 centavos de dólar por cada tonelada de peso neto a manera de impuesto anual y un pago único que va de 720 dólares por año hasta 1,800 dólares, dependiendo del tonelaje de la embarcación.

Como podrá observarse, fuera de los casos extremos en los que se exige un 100 por ciento de propiedad de los nacionales y de los que no exigen ningún porcentaje de la propiedad en manos de sus nacionales, la mayor parte de los países sitúa la "participación suficiente de sus nacionales en la propiedad" entre "al menos el 50 por ciento" o bien" el 51 por ciento" hasta las "dos terceras partes" de la participación de sus nacionales en el capital del buque.

b. Dotación de buques

En relación con este aspecto, considerado fundamental para la relación auténtica entre el buque y el Estado del pabellón, vale la pena aclarar que la composición de la tripulación no es condición suficiente para determinar la nacionalidad del buque. En cambio, dependiendo de las disposiciones nacionales, el otorgamiento de la nacionalidad del buque, puede estar condicionado a la nacionalidad de la tripulación.

El Artículo 9 del convenio de matriculación señala que:

"...el Estado de matrícula al aplicar el convenio, observará el principio de que una parte satisfactoria de la dotación de oficiales y tripulantes de los buques que enarbolan su pabellón esté compuesta por nacionales suyos o por personas que estén domiciliadas o tengan legalmente su residencia permanente en ese Estado."

En la práctica, muchos países permiten una participación porcentual en la tripulación de las embarcaciones de su flota nacional debido principalmente a algunas de las siguientes causas:

 $^{^{64}}$ Maritime Subsidies, U.S. Department of Transportation, Washington, junio 1988, pp. 114 y ss.

- falta de disponibilidad en el Estado de matrícula de gente de mar calificada;
- a la aplicación de convenios multilaterales o bilaterales u otros tipos de acuerdos válidos y ejecutables conforme a la legislación del Estado de matrícula:
- la explotación racional y económicamente viable de sus buques. 65

En un estudio realizado por la UNCTAD en 1982, ⁶⁶ en relación con la composición de las tripulaciones de los buques nacionales, los países fueron clasificados en seis categorías principales:

a. Países que exigen que sus buques sean enteramente tripulados por nacionales, en caso de estar disponibles:

Bangladesh	Etiopía	Israel	Polonia ⁶⁷
Canadá	Francia ⁶⁸	Italia	Portugal
Cabo Verde	Gabón	Malasia	Senegal
Checoslovaquia	Guinea	México ⁶⁹	Túnez
Chile	India	Paquistán	Turquía
China	Indonesia	Filipinas	URSS ⁷⁰
Cuba	Irak	Togo	

Aun cuando los países admiten a los extranjeros de manera discreta, existen algunas restricciones tanto para los niveles de la tripulación como para el número:

b. Países que estipulan que un porcentaje del personal de mando y de la tripulación, esté compuesto por nacionales:

6

⁶⁵ Párrafo 2 del Artículo 9 del convenio.

⁶⁶ Conditions for Registration of Ships, UNCTAD Secretary TD/B/AC, 34/2. Enero, 1982, Genova, citado en Ruiz, Sergio, Transpon *Maritime et Developpement*: Enjeux et Perspectives, These de Doctorat, 1987, Université de Bourgogne, Dijon, France, pp. 293-296.

⁶⁷ Las personas con status de residentes permanentes pueden embarcarse en buques polacos.

 $^{^{68}}$ Esta restricción no se aplica para personal de servicio a bordo. Francia admite ciudadanos de la Comunidad Europea.

Mexicanos por nacimiento. Es de señalarse, no obstante lo anterior, que en la propuesta original de modificación del Artículo 32 constitucional, en 1917, se pedía lo siguiente:

[&]quot;... para pertenecer a la Marina de Guerra y para desempeñar cualquier cargo o comisión en ella se requiere ser mexicano por nacimiento; esta misma calidad será indispensable para ser capitán, piloto, primer maquinista naval y patrón en los buques mercantes, debiendo tenerla además, los que compongan las dos terceras partes de su tripulación", citado por el ingeniero Fausto Arellano Reyes en *Boletín de la marina mercante mexicana*, año III, vol. I, núm. 12, 50. bimestre de 1987.

⁷⁰ Acepta extranjeros para los casos de entrenamiento.

Brasil: El capitán y 67 por ciento de la tripulación. Los oficiales y el 80 por ciento de la tripulación. Colombia: Grecia: El capitán y el 75 por ciento de la tripulación. Costa de Marfil: Los oficiales y el 75 por ciento de la tripulación. El capitán y el 67 por ciento de la tripulación. Noruega:

Suecia: El capitán y el 67 por ciento de la tripulación nórdica.

Estados Unidos: Los oficiales y el 75 por ciento de la tripulación

c. Países que estipulan que un determinado porcentaje de la tripulación sea de nacionales sin indicar los niveles:

Egipto: 95 por ciento Argentina: 75 por ciento Nicaragua: 75 por ciento Tailandia: 75 por ciento Siria: 67 por ciento

República

Dominicana: 70 por ciento 51 por ciento⁷¹ Chipre: 50 por ciento⁷² Irán: 50 por ciento⁷³ Singapur: Panamá: 10 por ciento

- d. Otros países como Bélgica, Dinamarca, Republica Federal de Alemania, Países Bajos, Nueva Zelandia, Surinam y el Reino Unido de Gran Bretaña, exigen que los oficiales sean nacionales suyos, pero no cuentan con un reglamento preciso sobre este particular.
- e. Los siguientes países dejan a la discreción de la administración la composición de la tripulación de sus buques nacionales: Australia, Jordania, Mauricio, Nueva Guinea y Camerún.
- f. Honduras, Japón, Liberia y Suiza no cuentan con ninguna especificación sobre la composición de la tripulación de sus embarcaciones. Durante las negociaciones del convenio, hubo propuestas concretas con objeto de establecer algún porcentaje que reflejara la expresión "...parte satisfactoria de la dotación de oficiales y tripulantes...", sin embargo, no pudo llegarse a ninguna cifra concreta, por lo cual, queda a la discreción de cada legislación nacional, con base en los criterios arriba expuestos, el determinar los porcentajes y la estructura de la tripulación a bordo de sus buques nacionales.

2. Otras medidas relevantes del convenio de matriculación

Si el buque tiene entre 17 y 20 años, y 15 por ciento en los otros casos.
 En los cuatro años que siguen al registro de la embarcación.

⁷³En buques de tráfico doméstico.

I. Arrendamiento a casco desnudo.

Esta figura jurídica y operativa busca dar un dinamismo particular a la práctica marítima internacional, ubicando al buque en un punto intermedio entre el buque nacional propiamente dicho y el buque de tercera bandera, considerando al arrendatario, para los efectos del convenio, como propietario.⁷⁴ Esto, sin embargo, no debe dar pie a establecer derechos de propiedad sobre el buque tomado en arrendamiento, distintos de los estipulados en el contrato de arrendamiento a casco desnudo de que se trate.⁷⁵

A través de esta figura jurídica y práctica operativa, un naviero puede incrementar su flota de acuerdo con los requerimientos que le impone el mercado, sin necesidad de hacer inversiones en el activo fijo.

Y al mismo tiempo beneficiarse de las ventajas reservadas a los buques de bandera nacional.

Es de señalarse que aun cuando se trate de un arrendamiento a casco desnudo, deberá cumplirse con todas las disposiciones de inscripción estipuladas en el convenio.

II. Empresas conjuntas.

En su Artículo 13, el convenio define los términos, en que deberían establecerse las empresas conjuntas, para promover el transporte marítimo: Las Partes contratantes en el presente convenio, de conformidad con su política nacional, su legislación y las condiciones de inscripción de los buques contenidas en el presente convenio, deberían promover empresas conjuntas entre propietarios de distintos países y con tal fin, deberían adoptar disposiciones apropiadas, en particular mediante la protección de los derechos contractuales de las Partes en empresas conjuntas, para fomentar la creación de esas empresas conjuntas con objeto de desarrollar la industria nacional del transporte marítimo.

En virtud de la fuerte intensidad de capital requerido para el establecimiento de una empresa naviera, se consideró necesario invitar a las instituciones financieras regionales e internacionales y a los organismos de asistencia a que contribuyeran en lo necesario a la creación o consolidación de empresas conjuntas dentro del sector del transporte marítimo, de los países en desarrollo y en particular los menos adelantados.⁷⁶

Artículo 12, parágrafo 3,"... para los efectos de la aplicación de los requisitos establecidos en el presente convenio en el caso de un buque así tomado en arrendamiento a casco desnudo, se considerará que el arrendatario es el propietario..."

⁷⁵ Segunda parte del párrafo 3, Artículo 12.

⁷⁶ Párrafo 2 del Artículo 13.

Hasta aquí, lo que hemos hecho es tratar de presentar de la manera más clara posible, el esquema internacional negociado en el contexto del convenio de registro de buques.⁷⁷ Esquema que por lo demás, representa un mecanismo flexible y en algunos casos novedoso. Y por otro lado el marco de la reglamentación marítima mexicana.

La complejidad de los elementos en juego y su correlación, son fuente para diversos estudios de naturaleza económica, comercial, financiera y por supuesto jurídica, que buscan determinar su aplicabilidad y congruencia con el marco jurídico vigente. A continuación presentaremos algunos de los esquemas de apoyo en los que se desarrollan las marinas mercantes en el plano internacional.

III. Estímulos a la marina mercante.

Los gobiernos de la mayor parte de los países que tienen como política nacional desarrollar su propia flota mercante, sea ésta estatal, privada o mixta, ofrecen algún tipo de asistencia a su industria marítima, con el objeto de fomentar esta actividad económica.

Existe una gran variedad de medidas de apoyo, de conformidad con las leyes nacionales de cada país y de acuerdo con la profundidad con que se quiere fomentar esta actividad. También se da el caso de que no se tenga como política nacional el fomentar esta actividad, dejándose a la libre competencia en su territorio, de nacionales y extranjeros en la prestación del servicio.

A. Esquemas de apoyo a las marinas mercantes en el mundo

A efecto de poder ilustrar la dimensión internacional de esas prácticas gubernamentales, señalamos a continuación la medidas tomadas por algunos países seleccionados.⁷⁸

Argentina. Otorga subsidios y ayuda económica en la operación a las navieras del Estado que prestan servicios en condiciones no rentables. Cuenta con un fondo nacional para la marina mercante, que permite ofrecer préstamos y subsidios hasta de un 90 por ciento del valor del buque, pagaderos en 15 años con un periodo de gracia de 6 meses. Este fondo también ofrece préstamos y subsidios para la construcción, hasta por un 30 por ciento del valor del buque. El fondo es administrado por la Secretaría de Intereses Marítimos.

Existe una política de preferencia de las cargas a la flota nacional cuando éstas son propiedad o financiadas por entidades gubernamentales. Argentina tiene firmados cinco convenios bilaterales de reparto de carga al 50-50 con Brasil, Perú, Unión Soviética y China.

⁷⁷ No debe pasarse por alto que México ratificó este convenio en el año de 1986.

⁷⁸Tomado y traducido libremente de Maritime Subsidies, U.S. Department of Transportation, Washington, junio 1988.

Brasil. Otorga subsidios y ayuda económica en la operación a las navieras del Estado (74 por ciento de su flota nacional) y no así a las privadas.

En cuanto a la construcción naval, existe un subsidio de hasta el 90 por ciento para la exportación de embarcaciones. Para los navieros brasileños, el gobierno puede financiarles hasta el 80 por ciento del valor total del buque, a cubrir en 15 años a tasas entre el 5 y el 10 por ciento.

En cuanto a la reserva de cargas, la ley brasileña estipula que el cabotaje sólo podrán efectuarlo los buques de bandera nacional o buques fletados por nacionales.

Aun cuando se ha decretado que las cargas para importación o exportación financiadas por el gobierno deben ser transportadas por buques brasileños, en la práctica existe un mecanismo de liberación de bandera para casos específicos.

Japón. Por razones de interés nacional⁷⁹ Japón históricamente ha desarrollado una industria marítima muy fuerte, tanto en construcción como en operación, a través de subsidios y ayudas que cubren los siguientes aspectos:

Subsidios para el desguace de buques de altura no rentables (de 1978 a 1985 se han desguazado 3 millones de TRB); créditos para la exportación de buques; créditos para el seguro a las exportaciones en un amplio rango de riesgos políticos y comerciales; beneficios fiscales, en particular para la reparación de buque y para depreciación.

Además se cuenta con un presupuesto para la investigación y desarrollo en el área.

República Federal de Alemania. Aun cuando ha habido cambios recientes en materia de subsidios y ayudas en este país, pueden señalarse los siguientes aspectos:

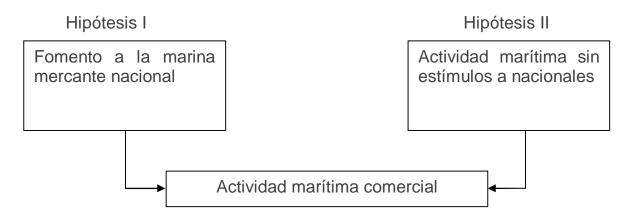
Subsidios a la construcción naval y facilidades de crédito para la exportación de buques; esquemas de depreciación acelerada a partir del quinto año posterior a la entrega de la embarcación; las ganancias en libros resultantes de la venta de un buque pueden ser depositadas (hasta seis años) en una cuenta especial libre de impuestos, para ser usados en la compra posterior de otro barco.

El cabotaje está reservado a los buques de bandera alemana, a menos que por alguna razón no hubiera oferta suficiente de servicio nacional.

La RFA tiene firmados acuerdos bilaterales que se refieren al reparto de cargas gubernamentales exclusivamente (Brasil y Costa de Marfil).

CONSIDERACIONES FINALES DE LA SEGUNDA PARTE

El transporte marítimo es una actividad indispensable en el proceso productivo de cualquier país, por lo cual, algunos países han adoptado como política marítima, el desarrollar su flota mercante nacional. Otros, sólo tienen interés en facilitar el tráfico marítimo, como apoyo a su comercio internacional, sin importar la nacionalidad del buque que va a prestar el servicio.



De esta manera, la hipótesis I es característica de los países que desean tener una flota nacional por razones estratégicas y que están dispuestos a instrumentar medidas tendentes a incrementar el número de embarcaciones bajo su bandera. De manera complementaria estos países en general, desarrollan la industria de la construcción naval.

La hipótesis II es característica de países como Canadá que no tienen interés de desarrollar su flota mercante, pero sí de proporcionar un servicio eficiente a su comercio exterior. Por esa razón, su principal punto de interés se centra en una infraestructura portuaria muy eficiente y la implantación de una reglamentación que evite la competencia desleal entre los prestadores del servicio.

Las dos hipótesis iniciales no son necesariamente antagónicas; algunos países han buscado esquemas jurídicos y operacionales que les permiten contar con un servicio marítimo y portuario de alta calidad, combinando disposiciones de ambas corrientes.

Dependiendo de la solución que adopte un determinado país, lo único que variará será la estructura de su actividad marítima, pues el servicio necesariamente será ofrecido, o bien por sus navieras nacionales o por empresas extranjeras.

Sólo por citar un caso, podemos señalar que países como Gran Bretaña tienen un esquema pragmático de registro de buques que permite una composición de su flota mercante de la siguiente manera:⁸⁰

⁸⁰ Tomado de General Council of British Shipping, London, 1989.

Reino Unido	Núm. 586	1985 TPM ⁸¹ 15.3	Núm. 456	1986 TPM 9.3	Núm. 386	1987 TPM 6.0	Núm. 350	1988 TPM 5.4
Dependencias de la Corona británica ⁸²	24	0.2	36	0.7	77	5.5	87	3.2
Territorios británicos dependientes ⁸³	82	2.7	99	5.9	99	6.3	91	6.0
Otras banderas	90	1.8	94	1.9	93	1.8	93	1.9
Total	782	20.0	685	17.8	655	17.6	621	16.5

A estas estadísticas deberían agregarse los buques fletados y operados por compañías navieras británicas; sin embargo por su gran movilidad, no son fáciles de contabilizar.

En resumen puede decirse que este trabajo en su segunda parte, es una llamada a la reflexión y a la negociación entre las entidades públicas y privadas, a efecto de definir el horizonte de la actividad marítimo-portuaria en una época de apertura comercial en la que por definición el transporte marítimo (nacional o extranjero) jugará un papel decisivo en el buen éxito de esas políticas comerciales en México.

-

⁸¹ Millones de Toneladas de Peso Muerto.

⁸² Isle of Man y Channel Islands.

⁸³ Bermudas, Islas Cayman, Gibraltar y Hong Kong.

SELECCIÓN DE ESTUDIOS SOBRE NEGOCIACIONES

JUAN JOSÉ SALDAÑA*

ESTUDIOS GENERALES SOBRE LOS ASPECTOS TEÓRICOS Y PRÁCTICOS DE LAS NEGOCIACIONES

- Barrea, Jean, "Une Approche Synoptique des Théories de la Decisión de la Puissance et de la Négociation", en *Etudes Internationales*, vol. 12, núm. 2, junio 1981, pp. 251-267.
- Barston, Ronald P., "International Negotiation: The Development of Central Concepts", *European Journal of Political Research*, vol. 27, núm. 2, junio 1983, pp. 129-138.
- Bell, Coral, Negotiation from Strength: A Study in the Politics of Power, London, Chatto and Windus, 1962.
- Calliéres, François de, *On the Manner of Negotiating with Princes*, Washington, D.C., University Press of America, 1983.
- Cooper, Chester, "The Iron Law of Negotiations", en *Foreign Policy*, vol. 19, verano 1975, pp. 94-96.
- Druckman, Daniel (ed.), Negotiations: *Social-Psychological Perspectives*, Be-verly Hills, Cal., Sage Publications, 1977.
- _____, "The Person, Role and Situation in International Negotiation", en M.G. Hermán (ed.), *Psychological Examination of Political Leaders*, New York, Free Press, 1976.

^{*} Licenciado en Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM, profesor adjunto de Negociaciones Internacionales.

- FISHER, Glen, International Negotiations: A Cross-Cultural Perspective, Chicago, III., Intercultural Press, 1980.
- FISHER, Roger and URY, William, Getting to Yes: *Negotiating Agreement without Giving in*, Boston, Mass., Houghton Mifflin, 1981.
- _____, Obtenga el sí: El arte de negociar sin ceder, México, Compañía Editora Continental, S.A. de C.V., 1992.
- FREYMOND, Jean F., "Diplomatie Multilatérale et Négociation Informelle", *Relations Internationales*, núm. 40, invierno 1984, pp. 403-412.
- HAYCOCK, Roger S., Negotiating Practice, New York, Wiley, 1984.
- KLE, Fred C, How Nations Negotiate, New York, Preager, 1964.
- JONSSON, Christer, "A Cognitive Approach to International Negotiation", *European Journal of Polítical Research*, vol. 11, núm. 2, junio 1983, pp. 139-150.
- _____, "Situation-Specific versus Actor-Specific Approaches to International Bargaining", *European Journal of Political Research*, vol. 6, núm. 4, diciembre 1978, pp. 198-381.
- KOMORITA, Samuel S., "Negotiating from Strength and the Concept of Bargaining Strength", *Journal of the Theory of Social Behavior*, vol. 7, núm. 1, 1977, pp. 65-79.
- LACROIX, Michel, "Psychologie des Rencontres au Sommet", *Politique Internationale*, primavera 1981, pp. 165-177.
- LALL, Arthur, *Modern International Negotiation*, New York, Columbia University Press, 1966.
- ____(ed.), *Multilateral Negotiation and Mediation*, New York, Pergamon Press, 1985.
- LALL, Sanjaya (ed.), *Conflict and Bargaining*, New York, Pergamon Press, 1976.
- LOCKHART, Charles, *Bargaining in International Conflict*, New York, Columbia University Press, 1979.
- _____, "Problems in the Management and Resolutions of International Conflicts", *World Politics*, vol. 29, núm. 3, abril 1977, pp. 370-403.
- LOUCHE, C, "La Négociation Comme Processus Interactif", *Psychologie Française*, vol. 23, núms. 3 y 4, 1978.

- MIDGAARD, Knut, "Rules and Strategies in Negotiations: Notes on Institutionalist and Intentionalist Approaches", *European Journal of Political Research*, vol. 11, núm. 2, junio 1983, pp. 151-166.
- MORLEY, Ian E. and STEPHENSON, G.M., *The Social Psychology of Bargaining*, London, Alien and Unwin, 1972.
- PLANTEY, Alain, La Négociation Internationale: Principes et Méthodes, París, France, Editions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1980.
- POSSES, F., *The Art of International Negotiation*, Brookfield, Vt., Brookfield Press, 1978.
- RAIFFA, Howard, *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1982.
- RUBÍN, Jeffrey Z., "Negotiations: an Introduction to some Issues and Themes", *American Behavioral Scientist*, vol. 27, núm. 2, noviembrediciembre 1983, pp. 135-147.
- _____ and BROWN, Berth R., *The Social Psychology of Bargaining and Negotiation*, New York, Academic Press, 1975.
- SALDAÑA GARCÍA, Juan José, "Elementos teórico-metodológicos de la negociación internacional", Tesis, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1990.
- SAUNDERS, Harond H., "We Need a Larger Theory of Negotiation: The Importance of pre-Negotiating Phases", *Negotiation Journal*, vol. 1, núm. 3, julio 1985, pp. 249-262.
- SCHER, Jordán M., "Conflict, Negotiation and Cooperation: an Analysis of these Parameters in National and International Relations", *American Journal of Psychotherapy*, vol. 28, núm. 2, abril 1974, pp. 222-234.
- SHEA, C.F., Creative Negotiating: Productive Tools and Techniques for Solving Problems, Resolving Conflicts, and Settling Differences, New York, Van-Nostrand Reinhonld, 1983.
- STRAUSS, Anselm, Negotiations: Varieties, Contexts, *Processes and Social Order*, San Francisco, Cal., Jossey-Bass, 1978.
- TEDESCHI, J.T. and ROSENFELD, P., "Communication in Negotiation and Bargaining", en M.E. Roloff and G.R. Miller (eds.), *Persuasión; New Directions in Theory and Research*, Beverly Hills, Cal., Sage Publications, 1980.

- TOLLISON, Robert D. and WILLET, Thomas D., "An Economic Theory of Mutually Advantageous Issues Linkages in International Negotiation", *International Organization*, vol. 33, núm. 4, otoño 1979, pp. 425-449.
- United States, Congress, Senate, Subcommittee on National Security and International Operations, International Negotiation: *The Impact of the Chan-ging Power Balance, Washington, D.C.*, United States Government Printing Office, 1972.
- WAART, Paul de, *The Elements of Negotiation in the Pacific Settiement of Disputes Between States*, The Hague, The Netherlands, Martinus Nijhoff, 1973.
- WINHAM, Gilbert R., "Complexity in International Negotiation", en DRUCKMAN, Daniel (ed.), Negotiations: Social-Psychological Perspectives, Beverly Hills, Cal., Sage Publications, 1977.
- _____, "International Negotiation in an Age of Transition", *International Journal*, vol. 35, núm. 1, invierno 1979-1980, pp. 1-20.
- _____, "Negotiation as an Art and Science", *International Perspectives*, marzo 1980, pp. 24-27.
- ______, "Practitioners Views of International Negotiations", *World Politics*, vol. 32, núm. 1, octubre 1979, pp. 111-135.
- ZARTMAN, I. William, *The 50% Solution*, New York, Anchor Press, 1976.
- _____, "Negotiations: Theory and Reality", *Journal of International Affairs*, vol. 29, núm. 1, primavera 1975, pp. 69-77.
- _____ and BERMAN, Maureen R., *The Practical Negotiator*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1982.

ESTUDIOS SOBRE EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN

- BACHARACH, Samuel B. and LAWLER, Edward J., *Bargaining: Power, Tactics and Outcomes*, San Francisco, Cal., Jossey-Bass, 1981.
- BECHMANN, Neal W., *Negotiations: Understanding the Bargaining Process*, St. Louis, Mo., Warren and Green, 1980.
- CARNEVALE, P.J.D. et al., "Looking and Competing: Accountability and Visual Access in Integrative Bargaining", *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 40, núm. 1, enero 1981, pp. 111-120.

- CHATTERJEE, K. and SAMUELSON, W., "Bargaining Under Incomplete Information", *Operations Research*, vol. 31, septiembre-octubre 1983, pp. 835-851.
- CODDINGTON, A, *Theories of the Bargaining Process*, Chicago, III., Aldine, 1968.
- CROTT, Helmut, KAYSER, Egon, and LAMM, Helmut, "The Effect of Information Exchange in an Asymmetrical Negotiation Situation", European Journal of Social Psychology, vol. 10, núm. 2, abril-junio 1980, pp. 149-162.
- DRUCKMAN, Daniel, "Social Psychology in International Negotiation: Processes and Influences", en KIDD, R.F., and SAKS, M.J. (eds.), *Advances in Applied Social Psychology*, vol. 2, Hillsdale, N.J., Lawrence Erlbaum, 1983.
- FISHER, Roger, "Negotiation Power: Getting and Using Influence", *American Behavioral Scientist*, vol. 27, núm. 2, noviembre-diciembre 1983, pp. 149-166.
- FOURAKER, Lawrence E. and SIEGAL, Sydney, *Bargaining Behavior*, New York, McGraw-Hill, 1963.
- GULLIVER, Philip H., *Disputes and Negotiations: A Cross-Cultural Perspective*, New York, Academic Press, 1979.
- HAMNER, Clay W., "The Effects of Bargaining Strategy and Pressure to Reach Agreement in a Stalemated Negotiation", *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 30, núm. 4, octubre, 1974, pp. 458-467.
- HAWVER, Dennis A., *Cómo mejorar su capacidad de negociación*, Maywood, N.J., Alexander Hamilton Institute, Inc., 1992.
- HILTROP, Jean and RUBÍN, Jeffrey Z., "Position Loss and Image Loss in Bargaining", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 25, núm. 3, septiembre 1981, pp. 521-534.
- IKLE, Fred C. and LEITES, Nathan, "Political Negotiations as a Process of Modifying Utilities", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 6, núm. 1, marzo 1962, pp. 18-28.
- KELMAN, Herbert C. and COHÉN, S.P., "The Problem-Solving Workshop: Social Psychological Contribution to the Resolution of Conflicts", *Journal of Peace Research*, vol. 13, núm. 2, 1976, pp. 79 y 80.
- KIMMEL, J.J. et al., "Effects of Trust, Aspiration, and Gender on Negotiation Tactics", *Journal of Social Psychology*, vol. 38, núm. 1, 1980, pp. 9-22.

- KOMORITA, Samuel S. and KRAVITZ, D.A., "The Effects of. Alternatives on Bargaining", *Journal of Experiment Social Psychology*, vol. 15, marzo 1979, pp. 147-157.
- LAVER, Michael and UNDERHILL, John, "The Bargaining Advantages of Combining with Others", British Journal of Political Science, vol. 12, núm. 1, enero 1982, pp. 27-42.
- LAX, David A. and SEBENIUS, James K., "The Power of Alternatives or the Limits to Negotiation", Negotiation Journal, vol. 1, núm. 2, abril 1985, pp. 163-179.
- LEBEL, Pierre, *El arte de la negociación, Barcelona, Ediciones* Ceac, S.A., 1990.
- LEVINE, P. and POUSSARD, J.P., "Negotiation and Power Relations", *Revue Française de Sociologie*, vol. 20, núm. 2, 1979, pp. 381-408.
- LUKOV, Vadim, "International Negotiations of the 1980s: Features, Problems and Prospects", *Negotiation Journal*, vol. 1, núm. 2, abril 1985, pp. 139-148.
- McGILLICUDDY, N.B. et al., "Perceptions of Firmness and Strength in Negotiation", *Personality and Social Psychology Bulletin*, vol. 10, núm. 3, septiembre 1984, pp. 402-409.
- NEALE, M.A., *Improving Negotiation: A Decisión Making Perspective*, Unpublished Ph. D. Thesis, The University of Texas at Austin, 1982.
- RUITT, Dean G., "Strategic Choice in Negotiation", *American Behavioral Scientist*, vol. 27, núm. 2, noviembre-diciembre 1983, pp. 167-194.
- ROTH, A. E. and SCHOUMAKER, F., "Expectations and Reputations in Bargaining; an Experimental Study", *American Economic Review*, vol. 73, junio 1983, pp. 362-372.
- RUIZ SÁNCHEZ, Lucía Irene et al., *Las negociaciones internacionales*, México, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, SRE, 1990.
- SAWYER, Jack and GUETZKOW, Harold, "Bargaining and Negotiation in International Relations", en KELMAN, Herbert C. (ed.), International Behavior: *A Social Psychological Analysis*, New York, Holt, Rinehartand Winston, 1965.
- SEBENIUS, James K., "Negotiation Arithmetic: Adding and Substracting Issues and Parties", *International Organization*, vol. 37, núm. 2, primavera 1983, pp. 281-316.

- SLUSHER, E.A., "Counterpart Strategy, Prior Relations and Constituent Pressure in a Bargaining Simulation", *Behavioral Science*, vol. 23, núm. 6, 1978, pp. 470-477.
- STEVENS, Cari M., Estrategia y negociación del acuerdo colectivo, Editorial NORMA, S.A., México, 1988.
- SUSSKIND, Lawrence and RUBÍN, Jeffrey Z. (eds.), "Negotiation: Behavior Perspectives", *American Behavioral Scientist*, vol. 27, núm. 2, noviembrediciembre 1983, pp. 133-279.
- TJOSVOLD, P. and HUSTON, T.L., "Social Face and Resistance to Compromise in Negotiation", *Journal of Social Psychology*, vol. 104, febrero 1978, pp. 57-68.
- UNDERAL, Arild, "Causes of Negotiation Failure", *European Journal of Political Research*, vol. 11, núm. 2, junio 1983, pp. 183-195.
- ZARTMAN, I. William, "Negotiating from Asymmetry: The North-South Stalemate", *Negotiation Journal*, vol. 1, núm. 2, abril 1985, pp. 121-138.

MEDIACIÓN INTERNACIONAL Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

- BEATTIE, Clay E., "Technical Skills Required in Multilateral Mediation and Negotiation to Resolve Violent or Potentially Violent Conflicts", Paper Presented to the International Peace Academy, Quebec City, Quebec, 20-23 abril 1978.
- BELLIVEAU, Lorraine and STOLTE, John F., "The Structure of Third Party Intervention", Journal of Social Psychology, vol. 103, núm. 2, diciembre 1977, pp. 243-250.
- BERCOVITCH, Jacob, Social Conflicts and Third Parties: Strategies of Conflict Resolution, Boulder, Col., Westview Press, 1984.
- BROOKMIRE, D.A. and SISTRUNK, F., "The Effects of Perceived Ability and Impartiality of Mediators and Time Pressure in Negotiation", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 24, núm. 2, junio 1980, pp. 311-328.
- CHELIUS, James R. and DWORKIN, James B., "An Economic Analysis of Final Offer Arbitration as a Conflict Resolution Device", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 24, núm. 2, junio 1980, pp. 293-310.
- EDMEAD, Frank, *Analysis and Prediction in International Mediation*, New York, United Nations Institute forTraining and Research, 1971.

- FARBER, Henry S., "An Analysis of Final Offer Arbitration", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 24, núm. 4, diciembre 1980, pp. 683-705.
- FISHER, Roger, *International Mediation: a Working Guide*, New York International Peace Academy, 1976.
- FISHER, Ronald J., "Third Party Consultation: a Method for the Study and Resolution of Conflict", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 16, núm. 1, marzo 1972, pp. 67-94.
- _____, "Third Party Consultation as a Method of Intergroup Conflict Resolution", Journal of Conflict Resolution, vol. 27, núm. 2, junio 1983, pp. 301 -334.
- HILL, Barbara J., "An Analysis of Conflict Resolution Techniques: from Problem-Solving Workshops to Theory", Journal of Conflict Resolution, vol. 26, núm. 1, marzo 1982, pp. 109-138.
- INSTITUTE OF ARBITRATORS, "Rules for the Settlement of International Disputes", *Arbitration Journal of the Institute of Arbitrators*, vol. 42, núm. 1,1975, pp. 31 -39.
- JACKSON, Elmore, *Meeting of Minds: a Way to Peace Through Mediation*, New York, McGraw-Hill, 1952.
- MITCHELL, C.R., *Peacemaking and the Consultant's Role*, New York, Nichols Publishing, 1981.
- MORE, Christopher Warren, "A General Theory of Mediation: Dynamics Strategies and Moves", Unpublished Ph. D. Thesis, Rutgers University, 1983.
- OTT, Marvin C, "Mediations as a Method of Conflict Resolution: Two Cases", International Organization, vol. 26, núm. 4, 1972, pp. 595-618.

ASPECTOS DIVERSOS

- BARTOS, Otomar J., *Process and Outcome of Negotiations*, New York, Columbia University Press, 1974.
- BELENGER, Lionel, *La Négociation*, Ed. PUF, Serie Qué Sais Je? París, 1984.
- _____, Les Techniques d'Argumentation et de Négociation, Ed. PUF, Paris, 1978.
- BINNENDIJK, Hans, *National Negotiating Styles*, Ed. Center for the Study of Foreign Affairs, 1988.

- BENTAN, Allan and HAROLD, Kedly, "Effects of Extremity of Offers and Concession Rates on the Outcomes of Bargaining", Journal of Personality and Social Psychology, núm. 24, octubre 1972, pp. 73-83.
- CALERO, H.H., Negotiate the Dealyou Want, New York, Dodd-Mead, 1983.
- _____, Winning the Negotiations, New York, Hawthorn Books, 1979.
- CARTER, Jimmy, Negotiation: The Alternative to Hostility, Macon, Ga., Mercer University Press, 1985.
- CHARELL, R., How to Get the Upper Hand, New York, Avon Books, 1979.
- CHARNEY, Jonathan I., "Technology and International Negotiations", *American Journal of International Law*, vol. 76, núm. 1, enero 1982, pp. 78-113.
- COHEN, H., You Can Negotiate Anything, Seacaucus, N.Y., Lyle Stuart, 1980.
- COLOSI, Thomas and BERKELEY, Arthur, *Negociación colectiva: el arte de conciliar intereses*, 1a. ed., México, LIMUSA, 1989.
- CLARKE, Michael, Simulations in the Study of International Relations, Ed. G.W. & A. Hesketh, Great Britain, 1978.
- CRAIG, Gordon A. and GEORGE, Alexander, Force and Stratecraft: Diplomatic Problems of Our Time, Oxford, Oxford University Press, 1983.
- DRUCKMAN, Daniel, *Human Factors in International Relations and Negotiations*, Beverly Hills, Cal., Sage Publications, 1973.
- ____and MAHANEY, R., "Processes and Consequences of International Negotiations", Journal of Social Issues, núm. 32, 1977, pp. 60-87.
- EBAN, Abba, *The New Diplomacy: International Affairs in the Modern Age*, New York, Randon House, 1983.
- "Era of Negotiations", *An Journal of International Affairs*, vol. 29, primavera 1975.
- FISHER, Glen, *The Cross-Cultural Dimensión in International Negotiation*, Washington, D.C., Foreign Service Institute, 1979.
- FISHER, Roger, International ConflictforBeginners, New York, Harperand Row, 1969.
- FOWLER, Alan, Effective Negotiation, IPM, London, 1986.

- GRAHAM, John L. and HERBERGER, R.A., "Negotiators Abroad Don't Shoot from the Hip: Cross-Cultural Business Negotiation", *Harvard Business Review*, vol. 61, núm. 4, julio-agosto 1983, pp. 160-168.
- GUETZKON, Harold and SAWYER Jack, "Bargaining and Negotiations in International Relations", KILMAN, Herbert C. (ed.), International *Behavior:* a Social Psychological Analysis, New York, Rinehart and Winston, 1966.
- HOLSTI, K.J., *International Politics*, Prentice Hall Inc., New Jersey, 1967, cap. VIII.
- HORNE, Robert E. and CLEAVES, Anne, *The Guide to Simulations: Games for Education and Training, Beverly Hills*, Cal., Sage Publications, 1980.
- HUNSAKER, Johanna S., WHITNEY, Gary G. and HUNSAKER, Phillip L, "Learning Negotiation Through Simulation", Simulation and Games, vol. 14, núm. 4, diciembre 1983, pp. 391-400.
- IKLE, Fred, Negociación: una definición de la enciclopedia internacional de C. S., IMRED, SRE, México.
- ILICH, J., *The Art and Skill of Successful Negotiation*, Grand Rapids, Mich., Beagal Press, 1983.
- _____, *Power Negotiating*, New York, Jove Publications, 1983.
- KAPPOR, Ashok, *Planning for International Business Negotiation*, Cambridge, Mass., Ballinger, 1974.
- KARRASS, Chester L, Give and Take: The Complete Guide to Negotiating Strategies and Tactics, New York, Thomas Crowel, 1974.
- KELLY, Joe, "Make Conflict Work for You", *Harvard Business Review*, 38, julio-agosto 1970, pp. 102-113.
- KENNEDY, Gavin etal., Negotiate Anywhere, Arrow Books London, 1985.
- KNIVETON, Bromley and TOWERS, Brian, Training for Negotiating, London, Business Books Ltd., 1978.
- LAKOS, Amos and KAPUR, Ashok, Aspects of Negotiations Between States, Waterloo, Ont., University of Waterloo, 1981.
- LALL, A.S. (comp.), ZELAYA CORONADO, H. et al., *Multilateral Negotiation*. *Instruments and Methods*, Edited by International Peace Academy, 1985, p. 216.

- LIGHT, Margot and GROOM, A.J.R., *International Relations: a Handbook of Current Theory*, London, Frances Pinter, 1985.
- LOCKHART, Charles, *Bargaining in International Conflicts*, New York, Columbia University Press, 1979.
- MCCALL, J.B. and WARRINGTON, M.B., Marketing by Agreement: A Cross Cultural Approach to Business Negotiation, New York, Wiley, 1984
- McDONALD, John, How To Be a Delegate, Washington, D.C., Department of State (Publication 9383), 1984.
- McDONALD, Jr. John and BENDAHMANE, Diane, International Negotiation: Art and Science, Center for the Study of Foreign Affairs, 1984.
- _____, Perspectives on Negotiation, Center for the Study of Foreign Affairs, 1986.
- MORGENTHAU, Hans, *La lucha por el poder y la paz*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1963, pp. 190-197.
- MUSHAKOJI, Kiehide, "The Strategies of Negotiations: an American-Japanese Comparison", en LAPONCE, I. A. and SMOKER, Paul (eds.), *Experimentation and Simulation in Polítical Science*, Toronto University Press, 1975.
- NICOLSON, Harold, Diplomacy, London, Oxford University Press, 1964.
- NIEREMBERG, Gerard I., The Art of Negotiation: Psychological Strategies for Gaining Advantageous Bargains, New York, Hawthorn Books, 1968.
- _____, Fundamentals of Negotiating, New York, Hawthorn Books, 1973.
- _____, *The Art of Negotiation*, New York, Cornestone Library, 1981.
- NOGEE, Joseph, "Propaganda and Negotiation. The Case of the Ten Nations Disarmament Committee", Journal of Conflict Resolution, vol. Vil, 1963, pp. 604-615.
- PAARLBERG, R. et al. (eds.), Diplomatic Dispute: U.S. *Conflict with Irán, Japan and México*, Lanham, Md., University Press of America, 1984 (Harvard Studies in International Affairs, 39).
- PLISCHKE, Elmer (ed.), *Modern Diplomacy: The Art and the Artisans*, Washington, D.C., American Enterprise Institute, 1979.
- PODELL, Jerame E. y KNAPP, William, "The Effects of Mediating of the Opponent", Journal of Conflict Resolution, núm. 13, 1969.

- RAPAPORT, Anatol, Two-Person Game Theory: *The Essential Ideas*, Ann Arbor, Mich., University of Michigan, 1966.
- _____, Strategyand Consciense, New York, Harper & Row, 1964.
- Rico, Carlos, "Modelos implícitos y explícitos en la evaluación de la capacidad de negociación intergubernamental", en *Foro Internacional*, El Colegio de México, vol. XXIX, abril-junio 1989, núm. 4, pp. 693-712.
- RUSK, Dean, *Parlamentary Diplomacy*: Debate versus Negotiation, World Affairs Interpreter, XXVI, 1955, pp. 121-138.
- SHATZKI, M., Negotiation: *The Art of Getting what You Want, New York*, New American Library, 1981.
- SCHEIN, Edgar, *Organizational Psychology*, Englewood Eliffs, núm. 1, Prentice Hall, 1970.
- SCHELING, Thomas, *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, Cam-bridge, Mass., 1960.
- STONE, Jeremy, *Strategic Persuasion*, New York, Columbia University Press, 1967.
- SULLIVAN, Timothy J., Resolving Development Disputes Through Negotiations, New York, Plenum Publishing, 1984.
- TOLLISON, Robert and THOMAS, Willet, "An Economic Theory of Mutually Advantageous Linkages in International Negotiations", *International Organization*, 33, otoño 1979, pp. 425-450.
- TOUVAL, Saadia y ZARTMAN, I. William, *Teoría y práctica de la mediación internacional*, Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS), John Hopkins University, 1985.
- TRUMP, Donald J., El arte de la negociación, México, Grijalbo, 1988.
- WALTON, Richard E. and MCKERSIC Robert, *A Behavioral Theory of Labor Negotiations: an Analysis of a Social Interaction System*, New York, McGraw-Hill, 1965.
- WARSCHAW, T.A., Winning by Negotiation, New York, McGraw-Hill, 1980.

- WINHAM, Gilbert and EUGENE, Boris, "Distribution of Benefits in Negotiation: Report on a State Department Training Simulation", *Journal of Conflict Resolution*, 23, septiembre 1979, pp. 408-424.
- YOUNG, Oran (ed.), Bargaining: Formal Theories of Negotiation, Urbana, III., University of Illinois Press, 1975.
- ZARTMAN, I. William (ed.), *The 50% Solution: How To Bargain Successfully with Hijackers*, Strikers, Bosses, OH Magnates, Arabs, Russians, and other Worthy Opponents in this Modern World, Garden City, N.Y., Doubleday Anchor Press, 1976.
- ____(ed.), The Negotiation Process: Theories and Applications, Beverly Hills, Cal., Sage Publications, 1978.