

# La Diplomacia y las negociaciones internacionales<sup>1)</sup>

Luis Narváez Rivadeneira\*



—“Siendo usted uno de nuestros políticos más hábiles, señor Ministro, sabrá por experiencia que es más difícil comprar a un hombre rico que a un pobre.”

—Y siendo usted uno de nuestros diplomáticos más astutos, señor Embajador, deberá saber que no es más difícil, sino simplemente más caro.”

Este parlamento, escrito por Alvaro de Laiglesia, forma parte de una descarnada caricatura que, más allá de la novela —antesala de la filosofía—, traduce el ser y deber de una negociación, condicionada por la trama de las exigencias políticas y el ejercicio profesional del diplomático en sus responsabilidades de negociador, al mismo tiempo.

1) Conferencia dictada en la Cancillería Dominicana.  
(\*) Embajador del Ecuador en la República Dominicana.

Con estos breves apuntes, con gran humildad e irrecusable agradecimiento ante los riesgos asumidos por mis nobles anfitriones, acudo a este podio de la fraternidad para reflexionar a viva voz y motivar vuestro interés sobre un segmento de las relaciones interestatales:

### **La Diplomacia y las negociaciones internacionales**

En cumplimiento de este noble encargo, frente a una audiencia tan calificada y conocedora del tema, debo necesariamente despojarme de la tentación pedagógica y del modelo académico, para abordar la materia de esta charla a través de una tesis sustentada en la "experticia" que la he construido a lo largo de mi carrera diplomática, inscrita en el servicio público del Estado ecuatoriano.

Durante el trayecto de esta exposición habré de utilizar expresiones, conceptos e ideas, al igual que dibujaré perfiles de escenarios y burlaré personajes. Lo haré no por sapiencia, que sería actitud irrespetuosa e inoportuna a la audiencia, sino por exigencias de sindéresis, en cuyos casos precisaré cuando fuere absolutamente indefectible algunas referencias a escritos, así como también acudiré a citas de autores y,

acaso, a la semántica. Desde ya, os ruego tolerancia.

### **La diplomacia**

Múltiples son las definiciones, como múltiples son los autores y estudiosos de esta disciplina. La noción más cabal, desde mi punto de vista ajustada al tema, es aquella que considera a la diplomacia "como la técnica y el arte de conducir las relaciones entre los estados y de éstos con otros sujetos de Derecho Internacional por medio de las negociaciones (y) en función de sus políticas exteriores", según apropiada sistematización hecha por Manuel Morales Lama<sup>1</sup>.

Es, pues, técnica y arte; vale decir, en cuanto técnica pertenece a una ciencia, ejercida por una persona que posee conocimientos especiales en esa ciencia. No hay, por lo tanto, cabida al empirismo ni a la improvisación. Y, en cuanto arte, la diplomacia es una actividad creativa; es una obra del hombre, un oficio, una habilidad, sustentada en un conjunto de normas para hacer bien una cosa. No hay espacio, asimismo, para la artesanía ni para el iluminismo espontáneo. La simbiosis de arte y ciencia garantiza la confianza de la sociedad en los depositarios de la ejecución de la política exterior de las diversas "uni-

1) "Diplomacia Contemporánea.- Teoría y Práctica".- I.S.B.N. 84-605-5491-0.- Primera Edición, 1996.- Santo Domingo.

dades diferenciadas", expresión que la utilizaré a contrapelo de la ortodoxia y de la rigidez del derecho internacional público, cuyos cultores aún agotan su numen en la calistenia de circunscribir el ejercicio de las relaciones internacionales únicamente entre los "sujetos" reconocidos por esa ciencia.

Téngase presente, de lo anotado en líneas precedentes, al ser humano y a la formación profesional. Al individuo de carne y hueso, adherido y respaldado por el saber científico. Al actor, por excelencia, de las negociaciones internacionales. Al representante de una "unidad diferenciada" específica, quien en el proceso de negociación debe exhibir humildad para entender los disensos; ductibilidad para llegar al consenso; y firmeza para asumir la defensa de la política exterior de su "unidad diferenciada".

Para no ser mal interpretado, perdonadme una digresión que ejemplificativamente, la ubicaré en los linderos de mi patria. Para mi, miembro de aquella unidad diferenciada llamada Ecuador, inmersa en el gran sistema de las relaciones internacionales, son insoslayables las reminiscencias sobre las cuales debo reflexionar constantemente para el mejor ejercicio de la representación que se me confiara. En tal sentido intermitentemente recuerdo que es función primordial

del Estado fortalecer la unidad nacional; asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes; al mismo tiempo tengo presente que, como miembro del servicio exterior de la República, me corresponde en el marco de la jurisdicción del Estado receptor ejecutar la política exterior de mi país en base al respeto a la personalidad del Estado que —como todos sabemos— descansa en la persistencia que pongamos y en el cuidado que brindemos a la observancia y robustecimiento de los valores culturales. En esa dirección es indispensable superar las crisis de identidad, trocar el pesimismo que nos abruma por un sentimiento de confianza. No puedo eludir, en tales evocaciones, mis propias infancia y juventud. Soy un ser burilado entre espigones montañosos, glaciales andinos y trópicos con vados vivificadores que se precipitan hacia la amazonía, unos, al pacífico mar, otros; venas alimentadas por culturas superpuestas; cuerpo desarticulado, apenas cubierto con "un poncho, hecho a base de retazos". Soy un ser arrullado con yaravís y amasado entre redobles de timbales y marimbas; soy alma insuflada con bocinas.

Tras esa primaria y básica aproximación que devela la personali-

dad del individuo concreto, vale decir, a quien asumirá las responsabilidades de negociador, éste deberá tener presente, al mismo tiempo, el perfil de su Patria, no exclusivamente pegado a los signos convencionales sino a través del registro cuidadoso de los valores nacionales y el imperio de la fraternidad. En mi caso, apoyado en la magia del poeta mexicano Ramón López Velarde y en las límpidas expresiones del ecuatoriano Benjamín Carrión, de la sabiduría sempiterna de ambos rapsodas de "La suave Patria", me apropio de su lírica para recrear la "Patria que, como la madre, despierte y avive el amor de sus hijos, la ternura y el anhelo ferviente de servirla, de honrarla, de engrandecerla. Que el cuento de la Patria, despierte el interés de los niños. Que pueda ser contada por las abuelitas, para arrullar el sueño de los nietos. No la patria terrible, vindicativa, altanera. En cambio sí la Patria segura de sí misma, llena de noble altivez, fortalecida con su histórica límpida".

El vado precedente me da pie para rescatar la cualidad más importante e indelégable del diplomático-persona: su identidad con las raíces de la sociedad que representa y que, en última instancia, constituye el legado de intereses que está obligado a defenderlos.

Esa identidad, que supera la temporalidad, es intransferible. Unida a ella está la escala de la "unidad diferenciada" a la que pertenece. En este punto es importante pulsar en los ejercicios de la geopolítica, la cual aporta elementos de singular importancia para apreciar y ponderar las "fortalezas" y las "vulnerabilidades" de aquélla. En definitiva, se trata de analizar el llamado "poder nacional", cuya capacidad cualitativa y cuantitativa está en relación directa con los factores geo-físicos, geo-económicos, geo-humanos y geo-políticos. Allí descansa la capacidad real y actual de una "unidad diferenciada", base sobre la cual los actores políticos, especialmente, están llamados a imprimir un horizonte de largo plazo para alcanzar, ojalá en el menor tiempo, la capacidad potencial futura de la sociedad. En este escenario interesan, fundamentalmente, las políticas domésticas, pues de éstas depende la proyección externa de una "unidad diferenciada", proyección que es transferida a los diplomáticos para su ejecución en el exterior, con trazos acerca de la vecindad y proximidad geográficas, y con estrategias y tácticas para una adecuada y fructífera inserción y articulación en el plano internacional.

2) "El Cuento de la Patria", por Benjamín Carrión.- Casa de la Cultura Ecuatoriana. Quito, 1973.

**La política exterior**

Roto el mito del "secreto de Estado", en el que suele parapetarse el tratamiento de estos tópicos, sencillamente colegimos que el esquema precedente forma parte de un modelo que, sin lugar a dudas, aunque con ciertas peculiaridades, es aplicado o debería serlo por todas las "unidades diferenciadas".

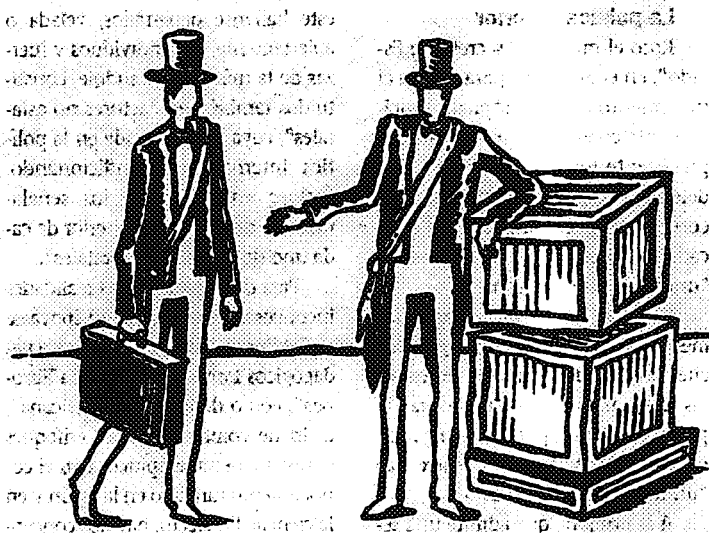
De esta situación, apretadamente esquematizada, emergen dos cuestiones que conviene rescatar: las bases para definir y adoptar la política exterior, por un lado; y, por otro, la "interacción" entre las "unidades diferenciadas".

A la primera, que admite una serie de acepciones, los autores y tratadistas del derecho internacional público en esencia la conciben como "el conjunto de objetivos que establecen los creadores de las decisiones de un Estado con respecto al comportamiento de otros estados o entidades internacionales". Sin embargo; hay que advertir a tales publicistas, como lo hacen los especialistas en la Teoría del Sistema de Relaciones Internacionales que, frente a la dinámica de la situación mundial, la política exterior de una "unidad diferenciada" debe, además, atender al hecho de que el "esquema" de las relaciones foráneas, y la estructura de

éste hallarse penetrados, velada o abiertamente, por individuos y fuerzas de la más variada índole, constituidos también en "actores no estatales", cuya acción incide en la política internacional condicionando, incluso en ocasiones, los señalamientos de la política exterior de cada uno de los "actores estatales".

Para dar espacio a esas realidades inconcusas siempre será útil apoyarse en los lineamientos académicos y pedagógicos tanto de la "Escuela Europea", como de la "Norteamericana", a fin de combinar ciertos enfoques eminentemente empíricos con el conocimiento fundado en la razón y en la ciencia. En efecto, hay dos conceptos, recogidos en sendas palabras, que se corresponden entre sí, y que brindan el adecuado conocimiento para la articulación de las propuestas y la elaboración y adopción de la política exterior. El primer concepto se refiere al "esquema"; es decir, "a la estructura de las relaciones internacionales formada por los diferentes hechos que caracterizan a la política internacional en una época determinada"; y, el segundo, al "sistema" que, por su parte, "representa a esa estructura internacional en funcionamiento a través del conjunto de relaciones en interacción que se producen"<sup>5</sup>. En definitiva, me atrevo a resu-

4): "Política Mundial Contemporánea", por Pablo Valdés-Phillips y Juan Salazar. Ed. Andrés Bello. Chile, 1979  
 5): "America Latina en el Sistema Político Internacional", por G. Pope Atkins. De. Gerrlika S.A.- Buenos Aires, 1980.



mir: se trata del "escenario" más el "mecanismo". Permittedme ilustrar con un ejemplo: el enfrentamiento soviético-norteamericano configuró el "esquema" de las relaciones internacionales desde la terminación de la segunda guerra mundial hasta la caída del muro de Berlín; es decir, el "esquemá" fue la guerra fría. Entretanto el "sistema" internacional prevaliente en todo ese período se subordinó al "bipolarismo rígido". Hoy el "esquema" es la "globalización" y el "sistema" el "unipolar". Al traer estas referencias prácticas y doctrinarias, lo he hecho con el propósito de alertar al diplomático bisoño en experiencias; el cuida-

do y la atención que debe brindar a esos hechos, con el propósito de que mida el grado de estabilidad e inestabilidad de tales situaciones internacionales, en un momento determinado y con la oportunidad del caso; determine, a la vez, los principales factores perturbadores y reguladores que juegan en favor o en contra del necesario equilibrio; y finalmente, pero al mismo tiempo, diferencie las distintas etapas en la evolución de la comunidad internacional, en cuyo espacio suelen escurrirse la fuerza del derecho y los lineamientos de la política exterior. De lo expuesto hasta aquí, quedó pendiente lo relativo a la "inte-

racción" entre las "unidades diferenciadas". Veámosla:

En la una mano tenemos que la política exterior tiende a ser mejor, debe ser una proyección de las políticas y de las demandas domésticas; y, en la otra, el espacio exterior traducido por las políticas internacionales, en el marco de un "esquema" y de un "sistema" prevalentes en el escenario mundial, regional y aún vecinal. La urdimbre que allí se crea delimita la extensión, la profundidad y la naturaleza de las negociaciones y sus resultados, bien sea coincidiendo, pugnando o resignándose ante los intereses particulares o generales de los integrantes y actores, estatales o no, del conglomerado de naciones. El meollo está, entonces, en apreciar y juzgar si las estrategias respondieron o no a un manejo que condiga con la doctrina (política exterior) y la praxis (política internacional). No olvidemos esta advertencia: "El Estado nunca ha sido el único actor en el sistema político internacional moderno, ni las políticas el resultado particular de la interacción entre Estados"<sup>6</sup>.

A fin de conjugar lo dicho en los párrafos precedentes, añadiré una ligera referencia a los "actores políticos". Su rol adquiere trascendencia, en tanto que en ellos recae la responsabilidad de la conduc-

ción de los asuntos estatales. La conducta y orientación observadas por los encargados de gobernar a una sociedad, cuya misión principal es la de alcanzar los fines que interesan a su nación, constituyen la columna vertebral de la personalidad del Estado.

En la cúspide de tales "actores políticos" se encuentra el Jefe de Estado o de Gobierno, quien tiene el deber y la responsabilidad de definir y conducir, además de las cuestiones domésticas, la política exterior de dicha "unidad diferenciada". A quien cumple cabalmente esa tarea, según la generalidad de los politólogos, suele reconocérsele la categoría de estadista; definición que abarca la capacidad para concentrar el poder, el monopolio de la autoridad legítimamente reconocida y la aptitud en favor de la consecución de los objetivos nacionales. En delegación suya y con la plenipotencia que él los confiere, corresponde a los diplomáticos el noble, delicado y sabio manejo de las negociaciones internacionales, materia a la que paso a referirme.

### Negociaciones

#### Internacionales

Todos negocian algo cada día. En efecto -y para ello me apoyo en Roger Fisher- "Le agrade o no; usted es un negociador. La negocia-

6) "Obtenga el sí.- El arte de negociar sin ceder", autor citado.- De. CECSA. México, 1994.

ción es un hecho de la vida. Usted discute un aumento con su jefe. Trata de llegar a un acuerdo con un extraño acerca del precio de la casa. Dos abogados tratan de solucionar una demanda sobre un accidente automovilístico. Un grupo de compañías petroleras planea asociarse para... Un funcionario público... se reúne con los líderes de un sindicato para prevenir una posible huelga". Etcétera, etcétera. Todos estos ejemplos son negociaciones. Y, desde luego; lo son también los múltiples y variados encuentros de los Jefes de Estado, de Cancilleres, de enviados gubernamentales, ocasiones en las que éstos con sus contrapartes arriban a acuerdos, declaraciones o arreglos de interés compartido. Es, en definitiva, una comunicación mutua, diseñada para llegar a un acuerdo. De donde resulta que "Negociar es un medio básico para conseguir lo que se desea de otros".

Algo más: con gran dosis de cinismo se afirma "el conflicto es una industria en crecimiento", por lo cual "cada vez son más las ocasiones en que debemos negociar".

Para el tema que estamos discutiendo interesa refrescar a nuestra memoria que, sin embargo, desde hace apenas un par de décadas el tratamiento de la negociación se ha encauzado con gran avidez, desde las perspectivas académica y profesional. Hay muchos trabajos, publi-

caciones y obras de carácter teórico articulados con lógica cartesiana mediante el método de "estudio de casos". Cada vez más las universidades y academias especializadas, entre ellas las estructuradas en el seno de las Cancillerías, designan personal docente especializado en la negociación. No están al margen de esa corriente las empresas asesoras, particularmente en el ámbito mercantil.

La negociación —permítidme insistir— es un mecanismo, a través del cual los actores involucrados, metodológicamente, pretenden ora conciliar sus diferencias, ora sumar sus afinidades, a fin de llegar a la concertación de un arreglo en forma amistosa.

Referido lo anterior y trasvasado al campo de acción de la diplomacia, metodológicamente, debemos partir del siguiente marco de referencia que, desde luego, enclaustra las potestades y atribuciones del negociador: me refiero a los objetivos nacionales, mancomunados éstos a las demandas de la sociedad y a la ejecución de las políticas gubernamentales.

Es claro, por lo demás, que la definición y adopción de los objetivos nacionales para que tengan trascendencia en el tiempo, deben sustentarse en el consenso alcanzado mediante la acumulación de la voluntad y de la participación de todos los



estratos de la sociedad, cuyos actores: políticos, gremiales, sindicales, militares, religiosos, académicos, comunicadores sociales, organizaciones populares, financieras y mercantiles, democráticamente trasieguen sus particulares intereses, depongan los disensos y se avengan a los términos del consenso nacional. Por esa vía, entonces, conseguiremos que tales objetivos nacionales adquieran permanencia en el tiempo; cuenten con el aval de la legitimidad nacida democráticamente; y, además, recojan las demandas de la sociedad en su conjunto.

La otra cuestión importante emerge, desde el punto de vista operativo y funcional, de la observancia, preservación y ejercicio de la democracia, en cuanto ésta se alimenta de la alternabilidad en la conducción de las instituciones del Estado, a través de los procesos electorales periódicos, con mandatos a plazo fijo. Quienes así son elegidos ostentan legitimidad, adquieren autoridad y son responsables de ejecutar su política. En este escenario el mandatario está obligado a velar por el cumplimiento de los objetivos nacionales, con la prerrogativa —bautizada por la voluntad de la mayoría ciudadana— para trazar sus estrategias, definir sus prioridades y desarrollar su política.

En definitiva se trata de la unidad de dos concepciones democrá-

ticas: la del consenso, de raigambre inglés, y la de apego a la voluntad de la mayoría, de esencia francesa.

El segundo paso nos lleva al escenario internacional. Nuestro análisis debe conducirnos al conocimiento teórico-práctico del "sistema" y del "esquema" de las relaciones foráneas. De ese modo, con un alto nivel de certeza, salvando los imponderables de hechos, inclusive previsibles y otros que se esconden en las hipótesis, estaremos en capacidad de trazar los lineamientos de la política exterior del país (permanentes unos y de alcance temporal limitado otros), en la esfera mundial, regional, subregional y vecinal.

Recuérdese que la política exterior se nutre de los requerimientos del Estado; y es por lo tanto el instrumento para ejecutar las tareas inherentes al ejercicio y desarrollo de las relaciones internacionales de esa "unidad diferenciada".

El tercer paso, en conjunción con los anteriores, nos introduce a la interacción con los diversos actores de las relaciones internacionales. Es, para decirlo de manera sencilla, nuestra inserción en la política internacional, y en su seno el tráforo de las negociaciones, bien para concertar las afinidades, bien para superar las divergencias o simplemente asumir posturas neutras, con apego a los intereses en juego.

Viene, entonces, la pregunta de cómo prepararnos para tener buen éxito.

No volveré al perfil del diplomático, pues, sobre este mis reflexiones quedaron anotadas al inicio de la charla.

Ensayaré, finalmente, algunas conjeturas sobre la cuestión del método, para lo cual es condición sine qua non precisar el objetivo de la capacitación y entrenamiento de los integrantes del Servicio Exterior. A ese propósito el objetivo comprenderá:

- Ampliar la formación académica;
- Investigar la realidad nacional y los problemas coyunturales;
- Estimular el hábito de estudio;
- Robustecer la capacidad ejecutiva, de liderazgo y de trabajo.

Analizar la situación internacional; y, Adiestrar la conducción de negociaciones.

El plan de capacitación y entrenamiento, por cierto, incorporará un proceso académico que combine conferencias, seminarios, simposios, talleres, debates, viajes de estudio, conformación de comités de trabajo, la investigación personal alimentada con lecturas recomendadas, y el estudio de casos.

De todas esas actividades académicas el método "estudio de casos" reunirá las mayores y mejores excelencias. Esta actividad permite desarrollar, a partir de una situación o problema relacionado con la vida real, el análisis de una u otro, introducir la simulación de un escenario de negociaciones, con la incorporación de los puntos de vista de los actores involucrados en la situación o problema; y, buscar la solución a esa situación o problema en el marco de la política internacional, acudiendo y utilizando documentos de apoyo, de información y conocimiento, exhibiendo las habilidades personales y de equipo y ejercitando aptitudes de negociador. El monitor de este conjunto de tareas, al cierre del ejercicio académico, realizará la evaluación respectiva en la que participarán los propios involucrados.

Varios estudiosos de la materia recomiendan que esta actividad de entrenamiento y capacitación debe apuntar hacia la "Mejor Alternativa para un Acuerdo Negociado", a la cual la identifican con la sigla MAPAN.

Combinando las recomendaciones de los expertos en "Planificación Estratégica Situacional" (PES), cuyo mejor exponente es Carlos Matos, con las sugerencias y consejos académicos de los especialistas en negociaciones internacionales, entre ellos Roger Fisher, Wi-

William Ury y Bruce Patton, con su fórmula de la "Mejor Alternativa para un Acuerdo Negociado" (MA-PAN), en el "estudio de casos" el análisis se inicia con la descripción minuciosa y puntual de la situación o problema; se añaden con precisión los objetivos de la negociación; y se adopta un plan estratégico, con tres alternativas: una que recoja el mayor cúmulo de aspiraciones; otra que reproduzca al mínimo el piso de las demandas; y una tercera que se constituya en el punto de equilibrio de las pretensiones de cada una de las partes. El método sugiere, asimismo, tener un plan de contingencias que brinde espacio a previsiones, predicciones y cambios en las circunstancias; es decir, prepararse con anticipación a las eventualidades, a algo que va a suceder, y aún a aquellas sorpresas y contingencias de fuerza mayor o caso fortuito.

Un adecuado cronograma estructurado alrededor del estudio de casos, incorporará, durante el período de capacitación y entrenamiento, los otros instrumentos del proceso académico a fin de que los integrantes del grupo penetren en los contextos nacional y externo, en los cuales tenga sentido práctico el plan estratégico de la negociación sobre el tema o temas previamente elegidos.

Hecho tal diagnóstico situacio-

nal se inicia el estudio y análisis de los aspectos favorables de la negociación; así como de los factores adversos de la no negociación, en ambos casos precisando en sus conclusiones los efectos y costos políticos, económicos, sociales e históricos para el Estado.

Es importante en el estudio de casos que los actores involucrados, antes de iniciar la negociación sobre las cuestiones sustantivas o de fondo, determinen los procedimientos para alcanzar, siempre por la vía pacífica, la solución del asunto, cuestión o problema materia de la negociación. Tales procedimientos, en primer término, deben preservar que en todo momento del proceso negociador prevalezcan el espíritu de cooperación, la credibilidad y la buena fe entre las partes.

En esa dirección es recomendable la adopción de medidas de confianza mutua, que en gran manera se reflejan en la actitud y aptitud de los actores, como individuos y representantes de una unidad diferenciada.

En el ámbito de los procedimientos son manifestaciones que favorecen el clima de entendimiento, mediante aproximaciones sucesivas, la adopción de la agenda de trabajo sobre las cuestiones involucradas; la determinación del lugar y sede de la o las reuniones; el acuerdo sobre la estructura y el nivel de

las delegaciones; la definición de los términos y modalidades para hacer de conocimiento público el desarrollo de las conversaciones; la precisión de los mecanismos para la solución pacífica de las eventuales contingencias futuras, por ejemplo.

Luego, por cierto, se ingresa a la negociación de las cuestiones sustantivas, donde caben las argumentaciones de cada una de las partes; se develan los disensos entre ellas; se receptan las propuestas y se desarrolla una actitud de aproximación hasta llegar al consenso; y, alcanzado éste, se concluye con la solución del asunto de interés compartido, mediante la concertación de fórmulas de aceptación recíproca, de buena fe y dignidad, bases sobre las cuales descansa la validez de los compromisos internacionales.

Quedan muchas cuestiones en el tintero. Me refiero, por ejemplo, a la aplicación de una serie de recomendaciones en torno a la necesidad de separar lo personal frente a la sustancia del problema; la conveniencia de centrar nuestra actitud

en beneficio de los intereses que abrigan las partes, más que en las posiciones rígidas y secantes de índole unilateral; la utilización de criterios objetivos y la generación de alternativas de provecho compartido. Asimismo, introducir en la negociación el apego a los principios que la inspiran; ajustar nuestra conducta negociadora al trato con las personas, admitiendo las diferencias de cultura, idiosincrasia y personalidad de los interlocutores.

Troquelar el lenguaje y saber cómo decir las cosas y expresar las ideas para, sin arriesgar demasiado, arribar a los compromisos que solucionan el problema. En fin, he tratado de señalar la mejor manera en que las personas, los actores gubernamentales y no gubernamentales, puedan conciliar sus diferencias en el orden internacional con dignidad y realismo. Sólo así tendremos una patria sin amarguras, sin angustias populares, sin dobleces frente a las presiones.

Muchas gracias.

Santo Domingo, 19 de junio de 1997.