

Estrategia de grupos en las negociaciones internacionales

DIEGO LUIS CASTELLANOS*

INTRODUCCION (¿POR QUÉ?)

La negociación es una función esencialmente diplomática. En este sentido el Barón de Martens decía que la diplomacia "no es otra cosa que el arte de negociar". De acuerdo con la experiencia diaria, podemos decir que es un arte más que una ciencia, porque en las negociaciones no hay preceptos legales, ni siquiera reglas convencionales que aplicar. La conducta de los negociadores no se rige por principios jurídicos, sino por su propia responsabilidad ante el Estado que representan, o ante los estados que les confían la negociación. Si bien hay conceptos morales que se deben y conviene cumplir, algunas veces dejan de ser operantes por un mal entendido nacionalismo. Esto es más cierto en el cada vez más reducido mundo en que se mueven los actores principales del escenario internacional.

La negociación ha pasado a ser una especie de lucha a la cual los combatientes se lanzan, por lo general, con todo amor patriótico (o de grupo), con todo entusiasmo y amor propio. Es, quizá, la competencia humana más interesante y los participantes se comportan con las características de verdaderos deportistas. Es por ello que los elementos que más se tienen en cuenta son "las reglas del juego" y las "normas del arte".

La negociación económica colectiva no es, estrictamente hablando, una novedad. Los primeros congresos celebrados en Europa, y luego en América, se hicieron para resolver dificultades y convenir normas principalmente políticas o, cuando más, ordenar jurídicamente las relaciones entre estados. No obstante, tuvieron claras repercusiones económicas, aunque sólo fueran derivadas de los acuerdos políticos, aparte de su valor como ejemplo y estímulo para adaptar procesos semejantes en las relaciones comerciales y administrativas.

* Economista venezolano. Ex-Embajador Representante Permanente de Venezuela ante la Oficina Europea de las Naciones Unidas y los organismos internacionales con sede en Ginebra. Director de Consulta y Coordinación del SELA. Las opiniones aquí expresadas son personales.

De todas formas, se pueden distinguir: a] congresos para concertar tratados más o menos simultáneos, donde pueden quedar sin firma los que interesan a las grandes potencias y donde puede no importar aplazar cuestiones espinosas, y b] conferencias con propósito declarado de conseguir constancia de la voluntad de obligarse los gobiernos de todos los estados participantes. En ambos casos, la tarea es compleja y asume la forma de negociación colectiva.

Hasta hace poco se sostenía que la táctica que debía emplearse en las negociaciones colectivas o múltiples se asemejaba a la parlamentaria y no a la diplomática. Al tener que ponerse de acuerdo los representantes de países sobre cuestiones que son obligantes para sus respectivos estados, es claro que todos los negociadores —especialmente los que asumen posiciones directivas u orientadoras, o los de países más directamente interesados o involucrados—, tratarán de sumar voluntades en favor de sus respectivas fórmulas; en este proceso debe haber, necesariamente, concesiones recíprocas en las cuales muchas veces se procede sobre la base de *do ut des*.

Empero, hasta 1945 existió una diferencia fundamental entre el proceso diplomático y la práctica parlamentaria. Se mantenía el principio de la soberanía de cada Estado; se precisaba la unanimidad de los delegados y, cuando no la había, se consentían "reservas", como ahora, por medio de las cuales los estados se obligaban sólo en la medida en que esas reservas lo estipulaban. Era una época en la cual la participación de los países subdesarrollados era insignificante y, por consiguiente, había más homogeneidad entre las naciones representadas, a las que se solía llamar "potencias". Hasta 1964, durante la primera sesión de la UNCTAD, en Ginebra, los proyectos de resolución y las declaraciones solían calificarse como presentadas o hechas por "potencias". Hoy llama la atención que cualquiera de esos proyectos presentado por cinco países en desarrollo lleve el pomposo título de "Proyecto presentado por las potencias. . ."

Desde 1945, con el propósito de obviar la norma de unanimidad en las votaciones, se introdujo el principio de la mayoría calificada. Así, lo que importaba ya no era el peso de la soberanía, sino "la soberanía de los pesos". Y es así

que, cuando aparecen los grupos regionales que se fueron formando por las circunstancias políticas y la comunidad de intereses económicos, se intensifica la actividad negociadora en los organismos internacionales y surge una nueva diplomacia, la llamada "diplomacia discreta".

Alguien ha dicho que si el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de las Naciones Unidas siguen siendo "los foros", los altos lugares de la "diplomacia parlamentaria", los grupos de negociación, los comités, los grupos de trabajo y las comisiones representan los lugares propios de la "diplomacia discreta".

De esta manera, también las misiones permanentes ocupan un lugar especial en el cuadro de los organismos internacionales. En efecto, constituyen un elemento de unión, el vínculo entre la diplomacia pública y la privada. Este sí es un proceso novedoso, pues representa una diferencia sustancial de enfoque en las relaciones internacionales que surge, en realidad, cuando se impone el principio de la cooperación internacional y comienza a declinar la acción unilateral.

El desenvolvimiento de la "diplomacia discreta" se acelera cuando se comienza a legislar, mediante convenios internacionales, en beneficio de la humanidad y no en función de grupos de países. Es decir, al ir conformándose la realidad de la relación de interdependencia sobre la base de principios de equidad entre las naciones y al perfilarse un cambio en el marco de las relaciones económicas internacionales: de un viejo orden, que privilegia a las grandes potencias, a uno nuevo, con sentido democrático.

EVOLUCION DEL SISTEMA DE GRUPOS (¿COMO?)

Thomas Hovet distingue los "bloques" de los "grupos informales" (*caucusing groups*)¹ es decir, las agregaciones de estados que han adoptado la decisión de votar en el mismo sentido, de los grupos de estados que no se encuentran ligados por compromisos de votos. Empero, en la actualidad tal distinción carece de validez cuando un "grupo" constituye una constelación de estados, o de representantes en las misiones permanentes, que por tener afinidades particulares coordinan, sobre una base informal, su estrategia y su acción para reafirmar su capacidad negociadora y sus influencias. Estas afinidades pueden surgir de lazos históricos, culturales o ideológicos; de intereses políticos o económicos, y aun de la proximidad geográfica, el sufrimiento común o la condición de marginalidad.

Sus características esenciales son: 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, con excepción de algunos acuerdos sobre procedimientos.

En la práctica, el interés común ha coincidido con las afinidades regionales. La naturaleza misma parece haber

situado al Norte ciertas regiones con características especiales y al Sur otras con diferentes condiciones. Del mismo modo, el comercio y la relación de dependencia parece haber seguido una orientación vertical. La interdependencia fue, hasta épocas muy recientes, de tipo horizontal y sólo se daba en el Norte.

El proceso de formación de grupos se inició en 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 geográfico 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.

Fue en dicha ocasión cuando la colaboración entre los países en desarrollo se impuso un poco por la fuerza de las cosas; a partir de ese momento los grupos comenzaron a desempeñar un papel decisivo en las negociaciones y surgió la diplomacia "discreta" o "privada" (por su movilidad silenciosa en los grupos informales, en los cuales se revela una acción solidaria entre las diversas representaciones) que aflora a la diplomacia "pública" sólo cuando hay resultados, buenos o malos.

Es indudable que a los países en desarrollo les ha correspondido la responsabilidad de ir conformando la nueva dinámica de las negociaciones, en virtud de la colaboración que se han prestado, lo cual ha sido consecuencia, entre otras cosas, de factores tales como:

- 1) El nivel de desarrollo y las condiciones de marginalidad que ello supone frente a los centros industriales;
- 2) la toma de conciencia frente a una estructura económica y comercial que les es desfavorable y que debe ser objeto de transformaciones estructurales;
- 3) la actitud inflexible de los países industrializados y sus reservas a las transformaciones;
- 4) la solidaridad política en cuanto a la condición de dependencia que les caracteriza;
- 5) los intereses comunes y objetivos a largo plazo;
- 6) la necesidad de presionar en el plano internacional y movilizar a la opinión pública de los países del centro hacia la comprensión de los problemas del subdesarrollo, y
- 7) 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.

De esta manera, y de acuerdo con esos fundamentos, los grupos regionales y la "diplomacia discreta" han contribuido, por así decirlo, a hacer más manejables las negociaciones mediante la adopción de posiciones comunes, la presentación

1. Thomas Hovet, Jr., *Bloc Politics in the United Nations*, Harvard University Press, Cambridge, 1960.

y defensa concertada de los principios que sustentan y la unidad de acción.

Si bien es cierto que la adopción de posiciones comunes tiende, a la larga, a resultar en una media entre las posiciones máximas y mínimas, y que por lo general en los países del centro las posiciones se aproximan al mínimo común denominador, también lo es que el resultado se acerca a una media ponderada, aceptable para todos los estados, que evita la confrontación.

Es indudable que, hasta ahora, con todo y a pesar de 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, lo cual, indudablemente, va dando forma a criterios homogéneos que, a la larga, se imponen en beneficio de todos.

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 o imprescindible para que al final haya suficiente cohesión, coherencia y continuidad.

Tales fricciones y confrontaciones, pese a su propia naturaleza y su origen político, regional, de objetivos y enfoques, se resuelven al final en el diálogo constructivo y en la comprensión racional de las diferencias. A nuestro juicio este es el papel más importante y el fundamento de los grupos regionales en el marco de las negociaciones globales; el diálogo esclarecedor, el intercambio serio de ideas, posiciones y principios que debe conducir a la mutua comprensión de ideas, posiciones y principios.

Empero, es indispensable que el diálogo adquiera nueva consistencia y orientación, de acuerdo con las circunstancias que se plantean en el escenario internacional. La naturaleza de la crisis que padece la comunidad internacional impone una visión diferente y una actitud más decidida en la negociación, porque conforma la problemática mundial y porque la resistencia a los cambios fundamentales que exige la estrategia del desarrollo puede conducir a situaciones imprevisibles. Es por ello que parece llegado el momento de otorgarle a las negociaciones un carácter y un procedimiento un tanto más concreto, para que los resultados, en términos de expectativas, tengan menos sentido de frustración para los países en desarrollo y para la comunidad internacional en su conjunto.

LOS ACTORES Y LOS ESCENARIOS (¿QUIEN?)

En reciente artículo, Miguel S. Wionczek advierte, con acierto, que "hay más actores en el juego del NOLI que los que por lo general se reconoce".² En efecto, en el diálogo

normalmente participan, en *primer lugar*, los países desarrollados capitalistas que integran el llamado Grupo B de la UNCTAD. Este grupo recibe también el nombre de IMEC (*Industrialized Market Economies Countries*) en la OIT. En *segundo*, el Grupo de los 77 (hoy son alrededor de 117 estados) que integran el conjunto de países subdesarrollados. En *tercero*, los países socialistas (Grupo D). Finalmente, China, que es un actor separado. Además, existen otros dos grupos de actores que participan "informalmente": las empresas transnacionales y los miembros del incipiente sistema público global (organismos internacionales), tanto de la familia de la ONU, como sus extensiones y filiales regionales y subregionales. "Estos dos nuevos actores —dice Wionczek— entraron al proceso internacional de toma de decisiones y estrategias en los últimos veinte años... Sería un error o miopía considerarlos, como hacen algunos, un nuevo reflejo de la conspiración global privada, en primer lugar, o la expresión del nuevo poder público global, en el segundo."

Cada uno de estos actores principales representa en la escena un papel diferente, producto de una concertación previa. El grupo B tiene su propio medio de concertación en la OCDE, creada en 1961, e integrada por la CEE (nueve países), Austria, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza, Grecia, Islandia, España, Turquía, Canadá, Estados Unidos y Japón. Hoy, la concertación técnico-política se realiza también en la Comisión Trilateral, que constituye el mecanismo para determinar las opciones "políticas y económicas en la etapa tecnológica del poder industrial", y representa "la respuesta lógica, transnacional, a los problemas del capitalismo monopolístico", que aspira, mediante una "política conjunta, [a] desarticular, dentro de la dinámica misma del proceso, la unidad del Tercer Mundo y establecer, sobre los precios, una crisis que desarticula, de nuevo, las relaciones, entre sí, de los países proletarios y permite, para los grandes poderes imperiales, la *bilateralización* de las negociaciones".³

La Comisión Trilateral, como "mecanismo de captación de dirigentes empresariales, líderes políticos y especialistas en asuntos internacionales, tiene como propósito la *administración colectiva* del orden internacional capitalista por los principales países industrializados bajo la hegemonía de Estados Unidos". Asimismo, su "estrategia para conducir las negociaciones con los países del Tercer Mundo puede expresarse en forma resumida en los siguientes conceptos:

- 1) Jerarquización de los países en desarrollo,
- 2) abastecimiento seguro de materias primas,
- 3) diferenciación en el trato preferencial, y
- 4) apertura de las economías de los países de ingreso medio".⁴

El Grupo de los 77 no tiene respuesta adecuada a una estrategia de esa naturaleza. En realidad, la conforma sobre la base de la suma de las concertaciones previas en los tres grupos regionales que lo integran: el africano, el asiático y el

3. Enrique Ruiz García, *La era de Carter*, Alianza Editorial, Madrid, 1978, pp. 41 y 42.

4. Véase Claudio E. Ureño, "La estrategia trilateral y los países en desarrollo", en *comercio Exterior*, vol. 29, núm. 11, México, noviembre de 1979, pp. 1206-1211.

2. Véase Miguel S. Wionczek, "El diagnóstico de los fracasos y las perspectivas del Nuevo Orden Económico Internacional", en *Revista de Economía Latinoamericana*, núm. 59, enero-marzo de 1980.

latinoamericano, que a su vez establecen sus posiciones con suma dificultad dada la heterogeneidad de intereses y aspiraciones disímiles y las presiones políticas y económicas de las grandes potencias. Tampoco tienen respuesta los países no alineados, cuyo interés por la concertación económica es cada vez mayor, pero que padecen los mismos problemas.

El Grupo D, o de países de Europa Oriental con economía centralmente planificada, tiene posiciones más homogéneas; a pesar de que también tienen sus diferencias, representan un bloque más disciplinado, que ofrece un singular respaldo político a los países en desarrollo. La República Popular China actúa en forma independiente y, hasta ahora, ha ofrecido, de una manera incondicional, su total respaldo a estos países.

“Aunque en su forma de funcionar difieren de los estados-naciones, tanto las empresas transnacionales como los organismos públicos internacionales se asemejan en muchos sentidos a ellos”.⁵ De igual manera que los estados-naciones, las transnacionales y los organismos internacionales “varían en tamaño y nivel de desarrollo y están dotados de distintos grados de poder”. Sus objetivos principales son la supervivencia, la seguridad, el bienestar y el poder. A pesar de que sólo el objetivo “bienestar” tiene un contenido económico explícito, según Wionczek los aspectos económicos tienen un papel implícito en los otros tres. Todos los actores, por lo demás, tienen algo en común: “no funcionan más que cuando consisten en estructuras jerárquicas cuyos miembros están ligados por lealtades subyacentes a las respectivas estructuras”.

La participación de las transnacionales en la escena no necesariamente se hace en representación propia. A decir verdad las más grandes de ellas tienen su representación natural en la Comisión Trilateral, muchos de cuyos representantes también son altos funcionarios de los gobiernos del sistema trilateral, aunque también actúan por intermedio de otros representantes de gobiernos (aun de países en desarrollo que, consciente o inconscientemente, sirven a los intereses de los conglomerados privados) e incluso por medio de funcionarios de los organismos internacionales. Todo ello crea una red de intereses que pone de relieve lo difícil e intrincado de las negociaciones.

Es necesario coincidir con Wionczek en los problemas que señala como causa de que los organismos internacionales tengan escasa capacidad para prestar “servicios de intermediación y resolución de conflictos en el orden internacional”: a) lo alejados que se encuentran muchos de los funcionarios de la vida real; b) la tendencia a confundir “acuerdos negociados” con “acciones”; c) la interpretación muy particular de las acciones, que resulta en interminables negociaciones burocráticas que afectan la calidad y la actualidad del trabajo de fondo; d) la repetición de ejercicios sobre las líneas de los temas de moda, en lugar de emprender acciones innovadoras, y e) “el poco peso que se le da a la ejecución de las decisiones, so pretexto de que es asunto que cabe tratarse exclusivamente en el ámbito nacional”. A todo esto habría que añadir lo que alguien ha señalado, y que coincide con nuestra experiencia personal: que los acuerdos, decisiones y

resoluciones generalmente no indican quién se responsabiliza por ellos, quién lo hará y cuándo se hará, porque parecería que a dichos organismos les interesara más el logro de un acuerdo, consenso o resolución, cualquiera sea su contenido, que el seguimiento real del mismo.

En general, la superposición y los conflictos entre las estructuras y los objetivos hace que las diferentes lealtades y los intereses específicos, permanentes y transitorios, de los distintos actores en el escenario de las negociaciones globales, promuevan las complicaciones para adoptar decisiones. Es por ello que es preciso tener presente esa enmarañada red de intereses, en los cuales se confunden los públicos y los privados, muchas veces con influencia en toda estrategia negociadora de estos últimos sobre los primeros.

LA ESTRATEGIA DEL TERCER MUNDO (¿PARA QUÉ?)

El Tercer Mundo y, justo es reconocerlo, muchas mentes preclaras del primero y del segundo, después de muchas frustraciones han llegado a una conclusión fundamental en cuanto a las negociaciones Norte-Sur: es necesario comenzar a explorar las bases para una nueva forma de cooperación internacional que reconozca de manera explícita la necesidad, que comparten los pueblos del Norte y del Sur, de realizar transformaciones estructurales del orden vigente y de trabajar unidos en el propósito de instaurar un orden distinto que favorezca el progreso armónico y sostenido en todo el planeta. Ello supondría el establecimiento de una asociación que asegure iguales oportunidades a todos los países, con atención apropiada a los que por una razón u otra carecen de los recursos suficientes.

Una cooperación internacional novedosa debe ser responsable de toda la comunidad internacional, y por ello corresponde a los países que tienen mayor poder económico y político asumir plenamente sus obligaciones, de manera de que aquellos que no lo tienen puedan orientar sus acciones sin interferencias.

Esta nueva forma de cooperación internacional, propia del NOEI, tiene como significado la sustitución de una “asimetría impuesta por una simetría negociada”, que procure reestructurar las relaciones económicas internacionales. Empero, es indispensable tener en cuenta que no se puede esperar que quienes disponen de poder y privilegios se deshagan de ellos en forma voluntaria y gratuita. Es por ello que el avance en la conformación de un nuevo orden dependerá de “la capacidad del Tercer Mundo para organizar su autonomía colectiva, y de la capacidad de sus pueblos para juntar sus poderes latentes y combinarlos con el de los pueblos de los países industrializados”. Esto forma parte del “espacio global” que, junto con el local, el nacional y el del Tercer Mundo, constituyen los cuatro espacios del desarrollo que concibe el Proyecto del Tercer Sistema, que ha sido organizado por la Fundación Internacional para Alternativas de Desarrollo (FIAD).

Corresponde, pues, 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. Corresponde a los pueblos oprimidos del

5. M.S. Wionczek, *op. cit.*

Tercer Mundo aliarse con las fuerzas progresistas que en el Norte muestran su interés por el mundo mejor al que todos aspiramos, para convencer o forzar, si es necesario, a la estructura de poder a aceptar un planeta desmilitarizado y un mundo que se fundamente en el respeto por la diversidad cultural, la igualdad de oportunidades y la equidad en el reparto de los recursos.

Herramienta fundamental para el logro de estos objetivos es la autodeterminación económica colectiva, que expresa la solidaridad basada en los valores de un desarrollo más humano, descolonizado económica y culturalmente, porque el peso de la dominación de los centros es de tal naturaleza que "la mayoría, si no todos los países del Tercer Mundo, no está en condiciones de determinar el curso de su propio desarrollo". Esto es así porque no tienen suficiente control sobre sus propios recursos naturales; el acceso a los que necesitan es limitado; su participación en las decisiones que afectan el destino de la humanidad es marginal o desigual con respecto a la de los centros y, lo que es más grave, no pueden adoptar, en forma autónoma, sus propias decisiones.

En una apreciación realista de lo que debe hacerse no es posible ignorar la heterogeneidad de los países del Tercer Mundo. Es fundamental reconocer las diferencias y hacer un uso apropiado de ellas, organizando las complementaciones. Pero no se puede tolerar que las políticas de los centros hegemónicos dividan al Tercer Mundo por medio de medidas de diferenciación, interesadas en mantener la dominación. La heterogeneidad no tiene por qué excluir la acción común; la OPEP lo ha demostrado. Es por ello que "cualquier estrategia efectiva y a largo plazo de autonomía colectiva debe construirse sobre intereses comunes (que son muchos), y no sobre los puntos de divergencia".

Es necesario destacar que el Tercer Mundo "es un concepto político más que geográfico". Por ello es preciso introducir la dimensión política en los programas de acción, hasta ampliarla y profundizarla de manera que abarque todos los aspectos de la realidad del mundo subdesarrollado. La cooperación política, bien entendida y mejor practicada, orientada bajo direcciones apropiadas, otorgará al Tercer Mundo el ingrediente "eficiencia" de que ha carecido en las negociaciones, en cuanto a los objetivos centrales de: 1) lograr la mayor coherencia y solidaridad para la transformación del ambiente internacional, mediante la negociación y la confrontación; 2) crear el ambiente necesario para que las diferencias internas sean resueltas en el propio espacio, sin interferencias externas, y 3) asegurar de manera colectiva las garantías requeridas para aplicar estrategias autónomas nacionales que, si se aplicaran ahora, serían objeto de mucha hostilidad e intervención externa.

Los objetivos de los países subdesarrollados de propiciar cambios en sus relaciones con las naciones industrializadas emergen con claridad recientemente. Empero, la respuesta de éstas no ha sido tan clara. Para realizar cabalmente las negociaciones, el Tercer Mundo debe comprender claramente la posición del mundo industrializado sobre todos los temas y sus prioridades. Es evidente que no existe homogeneidad en la posición de los países desarrollados; hay grados de "dureza" y "suavidad" frente a las demandas del Tercer Mundo. No todos ellos reconocen la necesidad, y mucho

menos la urgencia, de reestructurar el sistema económico mundial, y su respuesta política está en la propia recuperación como condición para el mejoramiento de la economía mundial y el desarrollo del Tercer Mundo. Para éste, la prueba convincente de la necesidad de cambio estructural es la crisis mundial misma, su persistencia y el fracaso de las estrategias convencionales para conjurarla. Desde el punto de vista del Tercer Mundo, la recuperación económica no puede lograrse sin reestructuración y la respuesta de los países industrializados, que clama sólo por recuperación y volver a la "época dorada" previa a 1974, sólo puede servir para reforzar los elementos estructurales de la crisis.

El deseo de volver a esa época de oro y la obligación, humana al fin, de conservar sus privilegios, hace que las élites de las sociedades desarrolladas sean inmunes y hasta reacias a una respuesta racional. No obstante, es posible que el cambio de actitud se produzca en la medida en que las áreas de interdependencia genuina y la mutualidad de intereses y beneficios entre los países desarrollados y subdesarrollados sea demostrada, y en la medida en que el Tercer Mundo sea capaz de ejercer su poder de compensación o represalia. Estos dos elementos, la interdependencia y la represalia, son esenciales para el proceso negociador constructivo, en el cual la posibilidad de ganancias y el temor a pérdidas pueden complementarse en forma estimulante.

Este enfoque exige que el Tercer Mundo también tenga una actitud consciente en cuanto al propio orden interno: la comunidad de intereses existe hoy entre las élites de las sociedades desarrolladas y los sectores dominantes del capitalismo periférico, entre las sociedades transnacionales y sus filiales en los países subdesarrollados, y entre el sindicalismo aliado al capital, conformista y burocrático, en el Norte, y el sindicalismo incipiente, contaminado y sumiso, en el Sur. Estos son intereses comunes que mantienen el orden existente y que deben ser modificados. Los cambios que exige el sistema económico mundial, para que los países del Tercer Mundo sean capaces de controlar su propio proceso de desarrollo, son válidos y esenciales para ellos mismos y, lógicamente, suponen transformaciones estructurales internas que erradiquen el consumismo que la nacionalización de su dependencia ha impuesto y que reordenen sus propias estrategias de desarrollo y estilos de vida, para que se haga posible una más equitativa distribución y un desarrollo sostenible. De esto, sin embargo, no están exentos los pueblos del Norte.

La comunidad de intereses que sí es preciso destacar es aquella en la que coinciden todos los pueblos, tanto de los países industrializados como de los subdesarrollados: la desmilitarización; el control social de las transnacionales; un sistema de comunicaciones que permita el mutuo conocimiento y comprensión; un sistema monetario internacional al servicio de toda la comunidad mundial, y un orden internacional democrático en toda su extensión. Obviamente, para esto es importante la participación de los gobiernos, lo que depende de su orientación y de sus bases de sustentación. Los gobiernos, del Norte y del Sur, que reflejan las aspiraciones de sus pueblos, contribuirán a las transformaciones positivas. Los que no reflejan esas aspiraciones, sino las de grupos privilegiados, se oponen y obstaculizan los cambios.

Para ejercer su poder de represalia y para llevar a cabo una acción compensatoria es indispensable que el Tercer Mundo desarrolle una estrategia negociadora conjunta, que concilie la diversidad de sus intereses económicos y que conforme una voluntad colectiva. Lo fundamental es afincar sobre estas bases el poder de negociación y movilizarlo para alcanzar los objetivos. Esto exige, a la vez, que los países en desarrollo convengan en aunar sus recursos para la acción colectiva, así como unir sus voluntades y capacidades para optar por formas unilaterales de acción común. Sólo cuando el Tercer Mundo se decida a ejercer una acción unilateral en los sectores clave (productos básicos, financiamiento, comercio, ciencia y tecnología, transporte y alimentos) logrará modificar objetiva y concretamente su situación con respecto al importante sector del Norte que ofrece resistencias a la negociación positiva.

En el informe de Scheveningen⁶ se afirma que “los países del Tercer Mundo pueden ejercer colectivamente una influencia negativa impidiendo el acceso a sus recursos, sus mercados, sus finanzas y su fuerza de trabajo. En otras palabras, pueden utilizar el arma de la huelga contra el Norte (o contra sectores de él). La actual crisis económica internacional puede ofrecerles oportunidades para comportarse de esa forma”.

PODER DE NEGOCIACION (¿CON QUE?)

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 los países se unieran, esto es, si todos los del Tercer Mundo formaran un frente común de negociación que fortalezca las capacidades nacionales y regionales. Sin embargo, 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, si el asunto se aprecia con una óptica positiva, el obstáculo de la diversidad puede convertirse en un medio o instrumento para consolidar o fortalecer el poder de negociación colectiva. Esto es así porque 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. Esto permite, en una estrategia racional, conformar tácticas negociadoras y métodos de acción que conduz-

can al encuentro de resultados constructivos en las negociaciones y convertir en positiva la influencia negativa.

La propia diversidad de intereses y la heterogeneidad política forman, además, un cuadro disímil de aspiraciones que tampoco debe ser considerado como elemento negativo para la negociación global; por el contrario, puede otorgarle al mundo en desarrollo una ventaja real en el ejercicio de su poder de negociación colectiva. En efecto, el apoyo recíproco que pueden otorgarse los diferentes países cuyos intereses en determinados aspectos tienen una importancia distinta, proporciona bases para consolidar posiciones de presión que, de otra manera, no se podrían alcanzar. Ello representa para el Tercer Mundo un elemento de complementariedad de extraordinaria significación.

Complemento fundamental de los elementos estratégicos y tácticos considerados es el fortalecimiento de la capacidad de autodeterminación económica colectiva, que ya hemos dicho constituye una herramienta básica de insospechable utilidad en la negociación global, por cuanto promueve la intensificación de los vínculos entre los países en desarrollo y les permite movilizar sus fuerzas individuales hacia el logro de transformaciones sustanciales, que van desde el fortalecimiento del poder de compra, el mejoramiento de las condiciones de financiamiento, transportes, seguros, etc., 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. Para ello se requiere, en primer lugar, que se desembaracen de los prejuicios de grupo. Si, como hemos visto, el Tercer Mundo es un concepto más político que geográfico, es indispensable situarse en un ambiente amplio y verdaderamente político de solidaridad en la dependencia; ésta es, en definitiva, la característica común que identifica a los países subdesarrollados. La emulación grupal geográfica es buena como acicate de progreso, pero perjudicial cuando crea competencias innecesarias y permite la disgregación que se ejerce desde los centros, con ofertas de tratamientos preferenciales que tienden a graduar para dividir. En segundo lugar, se requiere eliminar el complejo de inferioridad frente al Norte, elemento que constituye uno de los mayores obstáculos al desarrollo de los países y sociedades del Sur. Se ha dicho que el subdesarrollo es “mental” y mucho hay de cierto en eso. La capacidad creativa no es, está demostrado, 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 del centro.

Existe un tercer requisito, a nuestro juicio, esencial y tan importante como los señalados: la operatividad. Es imprescindible procurar que las negociaciones entre los países en desarrollo se enmarquen en mecanismos operativos y pragmáticos, con diálogo directo, sin preconceptos y sin prejuicios, con un pragmatismo real que determine propósitos definidos: esto es, qué se quiere, dentro de una concepción clara de porqué se quiere y con definición precisa de quién

6. Nombre de la ciudad holandesa donde se celebró, en julio de 1979, un simposio convocado por el Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional de la ONU y organizado por la FIAD.

se responsabiliza y cómo se hará, con absoluta firmeza respecto a dónde y cuándo.

Las negociaciones fundamentales sobre estos principios pueden asegurar el objetivo de crear el ambiente necesario para que las diferencias internas se resuelvan en el propio Tercer Mundo, sin interferencias externas. Estas soluciones complementan y refuerzan el poder de negociación colectiva, que apunta a lograr el objetivo de alcanzar mayor coherencia y solidaridad para transformar el ambiente internacional mediante la negociación y la confrontación. El otro objetivo, asegurar colectivamente las garantías requeridas para aplicar estrategias autónomas nacionales, exige otros comentarios.

LOS MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS DE LA NEGOCIACION (¿QUIEN, COMO, DONDE, CUANDO?)

Es evidente que a los países en desarrollo les corresponde la gran responsabilidad de dar sentido, coherencia y especificidad a las negociaciones. Estas se realizan en interés de ellos y es a ellos a quienes pueden beneficiar o perjudicar sus resultados, más aún cuando son los que han tomado las iniciativas y son los que aspiran a un desarrollo diferente, en tanto que los sectores hegemónicos del Norte sólo han concurrido a las negociaciones obligados por las circunstancias y, hay que decirlo, con deliberado propósito de hacerlas fracasar o retardarlas. No tiene otra explicación su actitud restrictiva permanente y el sinnúmero de artificios que utilizan, entre ellos el famoso "juego de los foros".

Sin embargo, los países en desarrollo aún no están suficientemente preparados para llevar a cabo una actividad negociadora que garantice el éxito. La tarea de formular posiciones unificadas y estrategias conjuntas no es suficiente; es necesario aplicarlas con las tácticas apropiadas para concretar el proceso negociador. Los mecanismos y procedimientos para las negociaciones que utilizan los países en desarrollo, y su preparación, no parecen precisamente los más adecuados. Entre otras cosas porque sólo se aplican para las conferencias y reuniones de alto nivel, no son lo suficientemente flexibles para adoptar decisiones, ni facilitan ajustes o cambios cuando éstos se requieren en el proceso negociador. Asimismo, la preparación política no ha desarrollado las disciplinas fundamentales para orientar apropiadamente las deliberaciones y decisiones.

En consecuencia, es una tarea indispensable revisar tanto la formulación de la estrategia como la elaboración de las tácticas que se seguirán o la delimitación del campo de acción en la negociación, en cuanto a los argumentos, opiniones y repliegue: hasta dónde ceder, en qué medida y, sobre todo, a cambio de qué; así como, lo más importante, qué otras cosas pueden obtenerse. Los países en desarrollo también deben mejorar los procedimientos de "gestión" de las negociaciones, ya sea tanto a escala nacional como colectiva, para mantener una operación continua en el marco institucional que promueva una mayor interacción política y una más intensa preparación técnica. Esto es, formular la estrategia colectiva, estructurar las tácticas negociadoras, proveer a los negociadores de mandatos flexibles en los que se indiquen las prioridades de las posiciones, y que cuenten con dirección y coordinación política.

Contra todo esto conspiran, es indispensable reconocerlo, las distancias geográficas y las limitaciones de recursos. Estos elementos no son determinantes para los países del centro, porque lo han tratado de resolver con mayor pragmatismo y organización.

En el mismo sentido, también deben mejorarse los mecanismos de adopción de decisiones entre los países en desarrollo. Las posiciones se adoptan a nivel ministerial y se hacen públicas (incluso asisten representantes de los países del Norte, a título de "observadores", como en la Cuarta Reunión Ministerial del Grupo de los 77, celebrada en Arusha, en febrero de 1979). No hay oportunidades para que los ministros de los países en desarrollo se reúnan, en sesiones cerradas, a discutir las opciones posibles, modificar posiciones, otorgar flexibilidad a los negociadores en sus mandatos o evaluar las posiciones de los otros grupos. Esto obstaculiza las negociaciones y mete a los participantes en una especie de camisa de fuerza.

No menos importante es el problema de los "foros" de negociación. Su diversidad, los diferentes temas que se discuten en ellos, las responsabilidades frente a los mismos —que incumben a distintas ramas de las administraciones internas— y el interés de los países del centro en disgregar y mantener el control en algunos de ellos, crea grandes dificultades a los países en desarrollo, no sólo para atender en forma apropiada los temas, sino también para coordinar de manera oportuna sus posiciones, incluso en el ámbito nacional. Es frecuente o normal que existan contradicciones en las posiciones de un mismo país en dos foros diferentes, producto de instrucciones emanadas de distintos entes administrativos o políticos del mismo gobierno.

En algunos foros no sólo no participa el Grupo de los 77, como en el FMI y el GATT, sino que además apenas se permiten reuniones de "grupos informales" de países en desarrollo, entre los cuales se incluyen a estados como España, Israel y Turquía, cuyos intereses son distintos y distantes, en lo político y en lo económico, de los del Grupo de los 77. Así por ejemplo, en la OIT, organismo de características especiales por el "tripartismo" de gobiernos, trabajadores y empleadores, si bien desde hace pocos años "se permite" que el Grupo de los 77 se reúna durante las sesiones anuales de la Conferencia del Trabajo, no ha sido posible que el mismo Grupo funcione en las reuniones del Consejo de Administración, mecanismo permanente de la organización; es más, no ha sido posible, en casi 17 años, reformar la Constitución de la OIT que establece, al igual que en el Consejo de Seguridad de la ONU, puestos *no electivos* en el Consejo de Administración para las diez potencias industriales más grandes (hoy parece que elevadas a once, por el "malabarismo" de la Secretaría de la Organización, con el reingreso de Estados Unidos).

Lo propio ocurre, en cierta medida, en el FMI y el Banco Mundial, con el agravante de que son los propios países en desarrollo, en flagrante y abierta contradicción con sus posiciones en las Naciones Unidas, las que forman grupo con países industrializados dentro de concepciones geográficas ajenas a sus intereses políticos y económicos. Más aún, ha habido resistencias del Grupo de los 24 países en desarrollo, en el FMI creado por el Grupo de los 77 en Lima, a seguir

las líneas políticas trazadas por éste, y ha pretendido actuar con independencia total, so pretexto de que trata cuestiones eminentemente técnicas. Cabe destacar, en este aspecto, que en realidad la influencia que ejerce el Fondo (o los países hegemónicos que lo controlan) es muy grande y sutil; así, impresionan las diferencias tan notables en las posiciones de los representantes de los países en desarrollo ante ese organismo y ante los de las Naciones Unidas. Esta falta de coherencia, de articulación en las posiciones, es un elemento que conspira en forma abierta y descubierta en contra de sus intereses específicos. Se requiere, por tanto, de una inspiración política diferente, que sea homogénea y articulada, orientada en función del auténtico desarrollo y de las genuinas aspiraciones de los pueblos. Dicho en palabras del presidente de Tanzania, Julius K. Nyerere, "si queremos mantener la unidad del Tercer Mundo, tendremos que trabajar al unísono cuando actuamos en organizaciones que no son del Tercer Mundo en pro de los objetivos de este último".⁷

Godfrey Gunatilleke, en un trabajo elaborado en colaboración con Tony Obeng y Ahamed Shalaby para el Foro del Tercer Mundo (abril de 1979), plantea lo que podría ser una primera conclusión de lo que hemos comentado en cuanto a las tareas negociadoras: 1) la necesidad de asegurar que sus relaciones y transacciones bilaterales sean consistentes con las estrategias colectivas que ellos se trazan; 2) la necesidad de reconciliar la diversidad de sus intereses, para desarrollar posiciones conjuntas de negociación; 3) la necesidad de coordinar sus negociaciones en los diferentes foros, con clara comprensión de la interrelación de los temas y, en términos de una estrategia global, para la instrumentación del Nuevo Orden Económico Internacional; 4) la necesidad de que los negociadores del Tercer Mundo tengan cabal comprensión de la complejidad técnica de los temas objeto de las negociaciones, y 5) la necesidad de seleccionar el foro apropiado, en el cual los temas pueden negociarse mejor.

Una segunda conclusión es la imprescindible necesidad de que el Tercer Mundo constituya su propio mecanismo para la decisión colectiva y la acción consecuente. Tal conclusión surge objetiva y naturalmente como condición *sine-qua non* para el éxito de las negociaciones y para enmarcar su proceso, dentro de la racionalidad que la importancia de los elementos en juego exige. No parece necesario argumentar, en consecuencia, sobre su conveniencia, ya que asoma a cada momento y frente a toda la problemática del Tercer Mundo ante las negociaciones globales.

El tema no es novedoso. Se planteó formalmente desde 1976, en la Tercera Reunión Ministerial del Grupo de los 77 (Manila) bajo la forma de una Secretaría del Grupo de los 77. Un año antes (junio de 1975), la Primera Ministra de Sri-Lanka, en un discurso pronunciado en Ginebra ante el Grupo de los 77, había expresado lo siguiente: "En tanto que Grupo, debemos estudiar nuestros problemas colectivamente y preparar nuestras posiciones sobre la base de un análisis documentado que hagamos nosotros mismos. Tenemos que estar en condiciones de presentar propuestas con-

cretas, tras haber sopesado cuidadosamente nuestros intereses divergentes y de haber logrado la reconciliación factible de esas divergencias. Los países occidentales tienen su propia Secretaría independiente, que examina las cuestiones internacionales corrientes en materia de comercio y desarrollo desde el punto de vista de su propio interés. El CAME tiene una finalidad análoga en Europa Oriental. Creo que es necesario que establezcamos nuestra propia base institucional independiente, que nos proporcione un apoyo de secretaría semejante, que analice nuestros problemas comunes y que suministre las ideas y los conceptos para buscar soluciones comunes".

Solamente cuando los países del Tercer Mundo dispongan de un mecanismo de esta naturaleza, su argumentación técnica y analítica adquirirá sustento suficiente, sus posibilidades de ejercicio de la autonomía económica colectiva se fortalecerán y su objetivo de "asegurar colectivamente las garantías requeridas para poder aplicar estrategias autónomas nacionales" tendrá viabilidad; así dispondrán de un órgano operacional para hacer efectiva la solidaridad y para planear oportuna y eficazmente las acciones compensatorias necesarias.

No es secreto el ardor con que se ha combatido esta idea. La oposición se resume en dos bandos: uno que se escuda en un "falso nacionalismo", que se expresa en el temor de perder la "autonomía política", porque la llamada Secretaría del Grupo de los 77 podría convertirse en una estructura supranacional. Esta tesis la sostienen los países con regímenes totalmente impopulares, surgidos de las armas —o apuntalados por éstas—, o con gobiernos controlados clara y abiertamente por élites vinculadas a conglomerados transnacionales.

La otra posición contraria se escuda en "razones presupuestarias" y la auspician países cuyos gastos militares tienen una proporción impresionantemente mayor que las de aduación. Lo más grave es que estarían dispuestos a aceptar una "Secretaría" financiada por los bancos transnacionales, o por agencias de los gobiernos de los países industriales, como sugirió alguna vez Willi Brandt. En este aspecto, conviene recordar lo expresado por el presidente Nyerere en su mencionado discurso: "Las burocracias internacionales y las nuevas instituciones son miradas con mucha desconfianza (iyo mismo no escapo a esta tendencia!). Suelen ser muy caras. . . Pero quizá el Grupo de los 77 deba volver a estudiar la cuestión de si necesita sus propios economistas fijos y profesionales de otras disciplinas, como ayuda técnica para los que toman las decisiones y los que negocian. *Me limitaré a añadir que si decidimos que los necesitamos, entonces deberemos pagar de nuestro bolsillo esa oficina técnica. ¡El que paga manda!*"⁸

Parece llegado el momento de que los países con sentido real y global del progreso, de la dignidad y la solidaridad, decidan crear el mecanismo, cualquiera que sea su dimensión inicial y sus propósitos inmediatos: su ejemplo irradiará positivamente; sus resultados —a muy corto plazo— serán evidentemente alentadores y sus proyecciones serán de beneficios insospechados.□

7. Discurso pronunciado en la Cuarta Reunión Ministerial del Grupo de los 77 el 12 de febrero de 1979, en Arusha. Véase *Revista de Economía Latinoamericana*, núm. 57-58, pp. 259-273.

8. Subrayado mío (D.L.C.)