

RAZÓN Y PALABRA

ISSN 1605-4806

Primera Revista Digital en Iberoamérica Especializada en Comunicología

[Acerca de RyP](#)

[Números anteriores](#)

[Convocatoria](#)

[Directorio](#)

[Política editorial](#)

México Diciembre 26, 2011

[Inicio](#)

FORTALEZAS Y DESAFÍOS DE LA NEGOCIACIÓN INTEGRATIVA ENTRE ALIADO: EL CASO DEL TRATADO DE LISBOA

Por: [Marta Ochman](#)

Número 62

Desde sus orígenes, el proceso de la integración europea ha llamado el interés de los especialistas y de la opinión pública, por su carácter único e innovador. Uno de los aspectos más complejos de este proyecto son los procesos de negociación: una práctica cotidiana, que acompaña los avances y los retrocesos en la construcción de una Europa común. En este artículo analizaremos el proceso de negociación más reciente: el del Tratado de Lisboa, para identificar las claves del éxito en un contexto inicialmente desfavorable. Efectivamente, el fracaso de la Constitución Europea y las tensiones previas a la negociación del Tratado de Lisboa auguraban para muchos, otro desacuerdo y un mayor atraso en la reforma de las instituciones. Este caso ilustra también que las negociaciones entre aliados pueden ser igualmente conflictivas que las entre adversarios, que la tradición de negociar con tácticas distributivas es todavía muy arraigada entre los políticos y los gobiernos.

Iniciaremos este análisis con la presentación del contexto de las negociaciones, como el punto de partida de un proceso tenso y dramático, que culminó en la noche del 22 al 23 de junio, cuando los ojos de Europa estaban otra vez en los adversarios históricos: Alemania y Polonia, esta vez aliados y socios en un proyecto de integración difícil.

Contexto histórico y político de la negociación

Las recién concluidas negociaciones del Tratado de Lisboa tenían para la Unión Europea una importancia particular, por el fracaso del proyecto de la Constitución. Para entender los intereses en juego es importante hacer un breve recuento del proceso, que inició de hecho en el año 1997. En aquel entonces ya se sabía que el fin de la Guerra Fría y la desaparición de la Cortina de Hierro abrieron la oportunidad -y el reto- de ampliar la Unión Europea a los países post-comunistas, mismos que desde inicios de la década han expresado su intención de formar parte de las estructuras europeas. Este hecho hizo de la reforma institucional una necesidad urgente. Las instituciones europeas y los procesos de toma de decisión seguían siendo fundamentalmente los mismos: los que fueron diseñados inicialmente para los seis miembros fundadores. Las ampliaciones pasadas modificaron ciertas prácticas, sobre todo por la frecuente resistencia británica a las iniciativas de profundización de la integración; y tenían forma de *option-out*, es decir, la posibilidad de autoexcluirse de los proyectos europeos, como el Acuerdo de Schengen o la moneda única. Sin embargo, era un recurso aceptable sólo si se recurría a éste excepcionalmente; como regla, *option-out* ponía en cuestionamiento el sentido mismo de la integración europea.

De esta forma, en 1997, en el contexto de la negociación del Tratado de Ámsterdam, los Quince abordaron el tema de la reforma institucional por primera vez, y fracasaron. Sin embargo, este fracaso fue encubierto por un acuerdo sobre el aplazamiento de la reforma para el nuevo siglo. En el Tratado de Niza (2000) se acordó una reforma parcial, sin llegar a resolver los conflictos de intereses que se manifestaron en la negociación. De ahí que ya en el momento de la firma del Tratado (diciembre 2000) hubo acuerdo de convocar la Convención para el Debate sobre el futuro de la Unión Europea, que iba a encargarse de reformas más sustanciales.

El proceso de la ratificación del Tratado de Niza presentó también dificultades serias, dado que por primera vez en la historia de la Unión Europea, un Tratado ya firmado no pudo entrar en vigor por el fracaso del referéndum de ratificación, en Irlanda. El *no* de Irlanda, sin embargo, no tuvo el impacto tan dramático como los *noes* francés y holandés en 2005, y fue así por dos razones: primero, Irlanda pertenece a los países euroescépticos, y -junto con Gran Bretaña- con frecuencia recurría a la *option-out*; por otro lado, cuando los irlandeses rechazaron el Tratado de Niza, ya estaba instalada la Convención sobre el futuro de Europa, y el Tratado de Niza se percibía como una solución transitoria y de impacto limitado. También el rechazo de los irlandeses fue interpretado más como señal de desinterés que una oposición real; para muchos, el *no* se debió a la campaña de los opositores, quienes simplemente pidieron: "si no conoces el Tratado, di *no*". Unos meses después, el gobierno de Irlanda organizó una mejor campaña a favor del Tratado, repitió el referéndum y logró la ratificación. Sin embargo, las dificultades de lograr un consenso sobre el diseño institucional de la Unión Europea fueron patentes.

El desarrollo de la Convención sobre el futuro de Europa inyectó un nuevo optimismo en el proceso de negociación. Un factor importante fue el cambio del formato de la negociación. Tradicionalmente, los tratados se acordaban entre los gobiernos de los Estados miembros. La negociación arrancaba y se finalizaba en las llamadas Conferencias Intergubernamentales: cumbres de jefes de Estado y de Gobierno; y entre estos actos de mucha visibilidad, había una negociación indirecta, mediada por la Comisión y por jefe del Estado que ocupaba la presidencia de la Unión Europea en el periodo de la negociación. La Convención, en contraste, de manera formal incorporó a los Estados candidatos y a los representantes de la sociedad civil. Fue un experimento mucho más democrático y aunque la cantidad de actores involucrados complicaba las negociaciones, también auguraba una ratificación formal e informal menos turbulenta. Una vez que la Convención presentó el borrador de la Constitución, se convocó la Conferencia Intergubernamental inaugural (octubre 2003) y después de un año de negociaciones intergubernamentales, la Constitución fue aprobada por los Estados miembros en octubre de 2004.

El proceso de ratificación inició con buenos augurios; la mayoría de los países ratificó la Constitución a través del proceso legislativo, pero incluso el referéndum en España (febrero 2005) arrojó la victoria del *sí* con un contundente 76.73% de los votos. Sin embargo, pronto el panorama se tornó pesimista: los sondeos de opinión mostraban una tendencia negativa entre los franceses y los holandeses, quienes iban a ratificar la Constitución vía referéndum con una escasa diferencia de 3 días. La proximidad de las dos votaciones fue una circunstancia poco afortunada, porque las tendencias negativas -publicadas en la prensa- se reforzaban mutuamente. El 29 de mayo, los franceses dijeron *no* a la Constitución, y el rechazo holandés refrendado el 1 de junio ya no fue una sorpresa. Después de algunas semanas de incertidumbre, varios países decidieron aplazar su propia decisión, y finalmente la Comisión Europea también anunció que el proceso de ratificación tenía que ser suspendido.

Es interesante considerar que de los 25 países miembros, 16 ratificaron la Constitución; algunos incluso -como Finlandia o Luxemburgo- lo hicieron ya después del rechazo franco-holandés. Otros 6 aplazaron la decisión y solamente tres la rechazaron. Sin embargo, el impacto del *no* fue tal, que ni siquiera se planteó la posibilidad de repetir los referéndum en Francia, Holanda y Dinamarca (rechazó la ratificación en septiembre de 2005). En los meses que siguieron a la interrupción del proceso de ratificación, la opinión pública en el mundo entero se dedicó a analizar el fracaso de la ratificación, y paulatinamente se construyó una percepción de un debacle, más que de un contratiempo. Se cuestionó el futuro mismo del proyecto europeo, se habló de la parálisis, del fin del proyecto político y un regreso a una mera integración económica. A pesar de las declaraciones tranquilizadoras de la Comisión Europea, en el sentido de que la Unión seguía funcionando y trabajando con las reglas del Tratado de Niza, y que el rechazo de la Constitución no se debía interpretar como el fracaso del proyecto mismo, el peso de la derrota parecía hundir a Europa. Las altas expectativas que acompañaron la Convención, toda la campaña mediática para resaltar la importancia de la Constitución, su carácter innovador, revolucionario incluso, se volvió en contra de sus promotores. Los Tratados anteriores no llamaban tanto interés mediático (quizás con la excepción del Tratado de Maastricht), su aprobación y ratificación tampoco se interpretaban como una gran victoria de los europeístas, simplemente se percibía como un trabajo cotidiano. El aura mediática en torno a la Constitución fue excepcional, y el rechazo del acuerdo tuvo entonces un impacto mayor.

Solamente en este contexto se entiende por qué la negociación del Tratado de Lisboa había adquirido tanta importancia y tanto interés de los medios. La percepción común fue que Europa no sobreviviría a un fracaso más. Las negociaciones formales fueron precedidas por una serie de consultas, para comprobar la voluntad de negociar de los actores principales y tentativamente dibujar el posible rango del acuerdo, o el *conjunto ganador*, en términos de Robert D. Putnam (1993). Esta tarea fue asumida por Angela Merkel en septiembre de 2006, como parte del plan de trabajo para la presidencia alemana, programada para el primer semestre de 2006. En esta pre-negociación (Fisas, 2004) se manifestaron las primeras *líneas rojas* en cuanto a la agenda: no se usaría el concepto de Constitución, sino de tratado, incluso en palabras del futuro presidente francés Nicolás Sarkozy: un mini-tratado. Se simplificó también el proceso de la negociación, regresando al esquema tradicional de conferencias intergubernamentales. La participación de la sociedad civil se limitó a la figura del *Comité de sabios*: un grupo de personalidades europeas, quienes hicieron recomendaciones sobre el primer borrador del proyecto. Éste fue negociado en reuniones con distintos representantes de los gobiernos europeos, y los puntos más conflictivos se negociaron en la reunión del Consejo Europeo los días 22 y 23 de junio, proceso que constituye el núcleo de nuestro análisis. Los últimos detalles fueron acordados ya en el marco de la Conferencia Intergubernamental, en octubre de 2007, y la firma solemne se llevó a cabo el 13 de diciembre, en Lisboa.

La difícil negociación de una noche de verano

Como hemos señalado, la negociación más difícil tuvo lugar durante la reunión de los jefes de Estado y de Gobierno, en Bruselas, los días 22 y 23 de junio. Varios han sido los puntos conflictivos: la primacía del derecho comunitario sobre los nacionales, la personalidad jurídica de la Unión, la vinculación a la Carta de Derechos Fundamentales, el nombre y las prerrogativas del encargado de la política exterior de la Unión, y el sistema de voto. Los gobiernos que mayor oposición presentaban al proyecto negociado fueron Polonia, Reino Unido, Holanda y República Checa. Aquí, centraremos nuestro análisis en la oposición del gobierno de Polonia a la modificación del sistema de voto acordado en Niza. Iniciaremos explicando la relevancia de este punto de agenda.

Cuando los primeros seis Estados europeos fundan la Comunidad Económica Europea, las decisiones se tomaban por unanimidad; sin embargo, mientras crecía el número de Estados miembros, aumentaba también la diversidad de intereses e interpretaciones en torno a los alcances de la integración. Desde que en la década de los setenta se incorporan Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, la Comunidad Europea ha vivido constantes tensiones entre los países comprometidos con la profundización del proyecto (Francia, Alemania, Bélgica, por mencionar algunos) y los llamados *euroescépticos*, quienes veían en la integración beneficios económicos, pero riesgos para su soberanía (Reino Unido, Irlanda, Dinamarca). Periodos de parálisis legislativa pusieron en manifiesto la necesidad de abandonar la unanimidad -por lo menos en la mayoría de los ámbitos de la acción comunitaria- y pasar a la toma de decisiones por mayoría cualificada. Una vez hablando de mayoría, surge la pregunta natural: ¿cómo se definirá la mayoría? La tensión que existe aquí es la gran diversidad de los Estados en cuanto a su perfil demográfico: el más poblado, Alemania, tiene más de 80 millones; el menos, Malta, no llega a 400 mil. El sistema *un Estado = un voto*, sometería la sociedad alemana a los dictados de la minoría. En contraparte, si se aplicara la asignación de votos proporcional a la cantidad de población, el voto de los Estados pequeños no tendría ninguna relevancia y sus sociedades obedecerían la tiranía de la mayoría. El compromiso fue el principio de proporcionalidad regresiva, es decir, el voto de los países grandes representa mayor número de habitantes, que el voto de los países pequeños.

Adicionalmente, hay que considerar que -aunque en la Unión Europea existen cuatro países grandes, es decir, los que tengan el número máximo de votos- Alemania destaca por su potencial demográfico, superando en más de 20 millones a la población de Francia, Reino Unido o Italia. Alemania es también el principal contribuyente al presupuesto comunitario, y a partir de su reunificación, ha buscado reafirmar su posición privilegiada ante otros miembros. Ahora, para Francia, la paridad entre estos dos Estados es condición *sine qua non* del diseño del sistema de votos; postura motivada tanto por la histórica desconfianza ante Alemania, como por sus aspiraciones de mantener el estatus de potencia regional, e incluso mundial. De ahí, que Francia concede a Alemania algunos gestos simbólicos -un mayor número de eurodiputados, por ejemplo- pero no permite modificar la categoría de los *cuatro grandes*, definidos por el mayor número de votos en el Consejo de la Unión Europea.

La tensión entre *grandes* y *chicos* tiene una faceta particular de tensión entre *grandes* y *medianos*. Desde que José María Aznar asumió la presidencia de España, intentó sumar su país a la categoría de los grandes. Sus intentos no tuvieron éxito, pero desde la entrada de Polonia (mayo 2004) surgió la categoría de los medianos: ambos países con aproximadamente 40 millones de habitantes, y una asignación de votos muy cercana al máximo (los grandes, 29 cada uno; España y Polonia, 27; y ya después iría Rumania, con 14). El ingreso de Polonia fortaleció la postura de España y ambos lograron que el Tratado de Niza estableciera el sistema de voto llamado *triple mayoría*, según el cual la mayoría cualificada se define como:

1. un mínimo de 255 votos de los 345 (el 73,9%)
2. la mayoría de los Estados miembros (en algunos casos dos tercios) y
3. que los votos a favor representan como mínimo al 62% de la población total de la Unión.

Sin embargo, para simplificar la toma de decisiones, en la Constitución y en el proyecto del Tratado de Lisboa se establecía el sistema de doble mayoría, eliminando el primer requisito (un mínimo de votos asignados a los países miembros). De esta forma, los países medianos, perdían el poder relativo de bloquear las decisiones. Ahora, una vez que desaparece la regla de unanimidad, la facilidad con la cual un Estado pueda bloquear las decisiones del resto de los países constituye un recurso importante de la defensa de los intereses nacionales. En el caso del sistema de triple mayoría (Tratado de Niza), Alemania tenía la posibilidad de bloqueo de 78%, mientras los países medianos de 76%; en el sistema de doble mayoría, Alemania conservaba su capacidad, mientras que la de España y Polonia se reducía al 40%. De ahí, que la postura inicial de Polonia fue *triple mayoría* o no firmamos el Tratado. Para todos los actores implicados, el tema del sistema de votos era el más importante, el escollo principal del acuerdo y el más difícil para pensar compromisos aceptables. La importancia del tópico aumentaba también porque por primera vez el principio de mayoría se ampliaba a ámbitos de acción comunitaria tan relevantes, como la migración o la política exterior y de defensa.

Cuando inició la reunión del Consejo, reinaba un pesimismo bastante profundo: amenazas de rechazo por parte de la delegación de Polonia y de Reino Unido, amenazas de exclusión por parte de Alemania. La noche que definió el resultado de la negociación (del 22 al 23 de junio), inició con la declaración del presidente polaco sobre un posible veto, y la contradecación de la canciller alemana sobre la posible exclusión de Polonia del Tratado. Aunque durante la noche no hubo comunicados oficiales para la prensa, los comentarios que trascendían hablaban de rechazos, de la imposibilidad de compromisos, de ultimátum. La negociación tuvo formato de *negociación de confesionario*, es decir de reuniones independientes entre Merkel y distintos líderes europeos, para presentar propuestas y negociar posturas. Particularmente en el caso del equipo de Polonia, entraron a negociar -además de Angela Merkel- Nicolas Sarkozy y Tony Blair, para romper la escalada de hostilidad entre el líder polaco y la alemana. Finalmente, a las 4:30 de la madrugada del 23 de junio, los jefes de Estado y de gobierno emitieron el comunicado conjunto sobre el acuerdo alcanzado. Un acuerdo que fue interpretado como el éxito de la Unión y el arranque de una nueva etapa. ¿Qué fue lo que determinó el éxito de la negociación?

El estilo de la negociación

En su modelo ya clásico de *negociación por principios*, Fisher y Ury (1984) afirman que la diferencia con la clasificación tradicional en estilo *duro* y *blando* consiste en la integración de ambos: ser duro con el interés que defendemos en la negociación, al mismo tiempo que blando con las personas, respetando no solamente sus intereses, sino también sus emociones y percepciones. En el caso de la negociación del Tratado de Lisboa, y particularmente de los encuentros que tuvieron lugar en la noche del 22 al 23 de junio, la dinámica aparentemente se ajustó al estilo duro de la negociación: todavía antes de sentarse a la mesa, ambas partes (Angela Merkel y Lech Kaczyński) utilizaron las estrategias típicamente distributivas: *atrincheramiento* y amenazas de romper las negociaciones. Ambas partes parecían plantear que el juego sería de *suma cero*: solamente uno saldría como ganador. En cuanto a las tácticas hostiles, Angela Merkel recurrió ante todo a las amenazas (excluir a Polonia del acuerdo, lo cual equivaldría a suspender sus derechos de participar en toma de decisiones), mientras que entre todas las estrategias de Lech Kaczyński destacó -negativamente- el uso del chantaje emocional (el presidente polaco declaró que si Polonia no hubiese vivido lo que vivió entre 1939 y 1945, tendría hoy 66 millones de habitantes, en clara referencia a los crímenes nazi cometidos en contra del pueblo polaco durante la II Guerra Mundial). Tampoco se logró separar a las personas de los problemas, y la hostilidad entre ambos líderes fue uno de los aspectos más comentados por la prensa.

No obstante, el resultado de la negociación parece indicar que el proceso cumplió con la condición fundamental de la negociación por principios, es decir, se centró en el debate sobre los intereses y no las posiciones. En el caso de la canciller alemana, su función de mediadora (como jefa de gobierno que ostentaba la presidencia de la Unión Europea) al mismo tiempo que representante de Alemania, implicaba defensa de intereses compatibles, pero no necesariamente coincidentes. Como hemos señalado, desde la reunificación alemana, este país ha llevado a cabo la política de mayor asertividad en cuanto a la *normalidad alemana*, rompiendo así con la tradicional política de Helmut Kohl de mantener a Alemania alejada de las controversias internacionales. Kohl temía que una política de defensa directa de los intereses de Alemania, despertaría de nuevo la hostilidad de los socios europeos. A partir del cambio en el gobierno y la llegada de Gerhard Schröder (1998), el gobierno alemán exigió abiertamente renegociar la relación entre las aportaciones alemanas a las finanzas comunitarias y la asignación del poder en las instituciones europeas. Para Merkel, seguir con esta línea no solamente significaba fortalecer la posición de su país, sino también la de su partido. La coalición CDU/CSU, que Merkel representa, ha incluido en su programa electoral la promesa de defender mejor los intereses alemanes en los foros europeos; y claramente su posición no podía ser menos exigente que la de su antecesor socialista. Como representante de Alemania, la canciller

tenía que mantener el sistema de votos que otorgara a Alemania una posición privilegiada, aunque fuera de manera simbólica. Como mediadora en nombre de la Unión Europea, Merkel podía defender la interpretación que la insistencia en el sistema de votos aprobado en la Constitución (la doble mayoría) correspondía también al interés de la Unión Europea de superar la crisis institucional y simplificar el proceso de toma de decisiones. Ante todo, estaba muy difundida la percepción que ceder ante la exigencia de Polonia abriría la caja de Pandora de exigencias adicionales de algunos otros miembros y reabriría la negociación en el capítulo más difícil del Tratado.

En el caso del presidente polaco, la prensa puso énfasis en los intereses personales y partidistas que representaba. Se hablaba extensamente de su nacionalismo, e incluso del sentimiento anti-alemán, que tenía las relaciones germano-polacas en su administración (fue el periodo de relaciones bi-laterales más tensas desde el final de la Guerra Fría). Sin embargo, en realidad la postura de Kaczyński correspondía más al interés nacional de lo que los observadores fueron dispuestos a admitir. Aunque eran ciertas las apreciaciones sobre el nacionalismo de Kaczyński y de su partido, también es verdad que en el caso aquí analizado, la percepción sobre el interés de Polonia era compartida por la sociedad y por varios especialistas. Es importante recordar que una negociación integrativa requiere aceptar las percepciones de las partes como elementos válidos en el proceso. La declaración de Kaczyński sobre el impacto de la ocupación alemana en la población polaca indudablemente fue hostil, pero refleja la percepción todavía muy presente en la conciencia nacional polaca, e incluso centroeuropea (no es accidental que el único país que apoyó a Polonia en su postura de defender la triple mayoría fue la República Checa). Como hemos señalado en el análisis del sistema de voto, en la triple mayoría, la relación de poder entre los dos países era prácticamente igual (78% de posibilidad de bloqueo frente al 76%), mientras que en la doble mayoría, Polonia se quedaba prácticamente a la mitad del poder de Alemania. De hecho, la posición inicial de Polonia no era intransigente, sino de ofrecer una alternativa del sistema del *raíz cuadrado*. De acuerdo con esta propuesta (apoyada, por cierto, por destacados matemáticos europeos), cada país tendría el número de votos igual a raíz cuadrada (en millones) del número de habitantes. Este sistema beneficiaba ante todo a los países más pequeños. Para los medianos significaba perder el poder en relación con el sistema de Niza, vigente en el momento de la negociación, pero mantener una relación más equilibrada con los países grandes, quienes eran los más afectados aquí. El rechazo de Merkel se puede entender con el argumento de no reabrir el capítulo más conflictivo de la negociación, pero también por su interés de lograr una victoria simbólica para la nueva Alemania, más poderosa y asertiva en la toma de decisiones: en el sistema de doble mayoría, Alemania mantenía el mismo número de votos que los demás países grandes, pero su posibilidad de bloqueo, era mayor que la de cualquier otro país.

Además de la cuestión del equilibrio relativo de poder entre Polonia y Alemania –un tema de importancia para la sociedad polaca- los especialistas en política internacional coincidían que el sistema de triple mayoría era lo más conveniente para Polonia mientras ésta aprendía a negociar y formar alianzas en la Unión Europea. Como hemos señalado, la facilidad de bloqueo es un mecanismo muy eficiente de defensa de los intereses nacionales en los debates comunitarios, pero es también un recurso rara vez usado. Durante los 50 años de su existencia, la Unión Europea ha desarrollado muchos mecanismos y una cultura política de concertación y consenso, más que de bloqueo (aunque éste se ha aplicado en varias ocasiones). Sin embargo, estos 50 años de la historia de Europa son también los años de la Guerra Fría y la *Cortina de hierro*, que limitaba la soberanía de Polonia. Con todo el realismo, el gobierno polaco reconocía que no tenía todavía cuadros diplomáticos con experiencia en la nueva situación geopolítica, que los procesos de negociación del interés nacional en el pasado se inscribían en la dinámica distributiva y asimétrica de los dictados soviéticos. Tomaría tiempo desarrollar las competencias de negociación que tienen los países pequeños, como Bélgica y Luxemburgo, para realizar su interés buscando alianzas para construir el *sí*, en vez de recurrir con frecuencia al *no* minoritario.

En este contexto, hay que reconocer que más allá de la hostilidad, que capturó la atención de los medios, las contrapartes europeas entendieron y validaron el interés de Polonia. El acuerdo que se logra es un compromiso, pero un compromiso que no distribuye las ventajas y las pérdidas, sino ofrece ganancias mutuas. El Tratado de Lisboa establece el sistema de voto de *doble mayoría*, pero aplaza su aplicación para el año 2014 ó 2017, otorgándole a Polonia -y en general a los nuevos miembros- tiempo para conocer los procesos de concertación y acostumbrarse a los mecanismos no-distributivos de la negociación. Al mismo tiempo, se fortalece el *compromiso de Ioannina*, mecanismo que establece el compromiso de seguir con las negociaciones incluso si se logra la mayoría, pero si los países que se oponen al acuerdo representan al menos el 19% de la población europea (lo representan, por ejemplo, Polonia y Francia, conjuntamente). De esta forma, se logra satisfacer los intereses de los tres actores: Polonia consigue el tiempo que requería, Alemania logra mantener su ventaja relativa en la toma de decisiones, y la Unión Europea reafirma su capacidad de construir los consensos.

Otras lecciones del proceso

Este proceso tan conflictivo, pero también exitoso, nos ofrece también la posibilidad de evaluar otros mecanismos frecuentemente utilizados en las negociaciones, reafirmando la eficacia de unos y cuestionando la utilidad de otros.

Ante todo, resulta necesario reafirmar la pertinencia de percibir el proceso de la negociación internacional como una negociación *en dos mesas* (Putnam, 1993): la internacional y la nacional. De manera anecdótica, la prensa reportaba que Lech Kaczyński pasó la noche entre las negociaciones con los líderes europeos y las consultas telefónicas con su hermano Jarosław, primer ministro de Polonia. Durante la noche del 22 al 23 de junio, el gabinete polaco estaba reunido en Varsovia y las decisiones que tomaba el presidente en Bruselas no eran unipersonales, sino colegiadas. El acuerdo, el compromiso, que se construía para Europa, tenía que ser también aceptable para el gobierno en Polonia, y para la mayoría parlamentaria, que finalmente tendría que ratificar el Tratado.

Pero la relación que existe entre el nivel internacional y el nacional de la negociación, nos sugiere también otra conclusión: la hostilidad que surge en la negociación no necesariamente tiene impacto a largo plazo. La teoría de la negociación integrativa sostiene que una de las desventajas serias del estilo distributivo es el deterioro de las relaciones a largo plazo. Sin embargo, cuando negocian los Estados y no las personas, la hostilidad indudablemente contamina las relaciones a corto plazo, pero con el paso del tiempo -y los cambios electorales- permite introducir virajes simbólicos en las relaciones. En el caso aquí analizado, llama atención que tanto los políticos involucrados, como los medios -y por ende la percepción social- atribuían el problema de hostilidad a las personas -los hermanos Kaczyński-, su carácter, su pasado y su ideario. El cambio del gobierno y la llegada al poder de la oposición (liberal) permitió un restablecimiento inmediato de “relaciones constructivas”, un *borrón y cuenta nueva* en las relaciones tanto bi-laterales entre Polonia y Alemania, como en la percepción de Polonia entre sus socios europeos.

Otra conclusión innegable es que en las negociaciones multilaterales y entre aliados -como es el caso de la Unión Europea- la historia cuenta. Aunque el interés se centró en la controversia con Polonia, éste no era el único país que dificultó las negociaciones. De hecho, las demandas de Reino Unido eran múltiples y sustanciales; sin embargo su oposición no era percibida de manera tan hostil por dos razones: la tradicional postura euroescéptica de los británicos acostumbró a los demás países miembros a aceptar la necesidad de compromisos; al mismo tiempo que su historia de membresía de más de tres décadas le confiere más libertad para no ser percibida como un *spoiler*, una fuerza destructora de consensos. En el caso de Polonia, desde que se integra en mayo de 2004, es notable que las mismas decisiones o posiciones que adoptan los británicos, causan una hostilidad mucho mayor de los socios europeos. Como ejemplo, podemos citar aquí la afinidad con los intereses estadounidenses o la resistencia a ceder soberanía ante la Unión Europea. En este caso, vemos claramente que entre aliados, el derecho a la oposición minoritaria se adquiere con el tiempo, y como resultado también de otros acuerdos ya construidos. Los actores nuevos se incorporan así no solamente a los acuerdos institucionales y explícitos previamente construidos, sino también a una densa red de prácticas y acuerdos tácitos, de lo que se espera de cada uno, y de lo que se le permite hacer, sin causar reacciones adversas.

El papel protagónico que adquirió la oposición de Polonia, nos permite señalar también, que incluso en las negociaciones entre aliados, existe una construcción simbólica del *malo*, del *enemigo*, que permite a los demás actores lograr concesiones mucho más rápidamente. Ante la oposición de varios países a distintos puntos de la propuesta alemana, Merkel tomó la decisión que el mayor problema era la postura de Polonia, por lo cual negoció rápidamente -y con concesiones significativas- los acuerdos con los demás actores, dejando a Polonia para el final, y como disidente aislado, aumentando así la presión sobre el gobierno polaco. Además de las concesiones logradas por Reino Unido, podemos citar aquí la demanda de última hora de Italia de tener un eurodiputado adicional. Las demandas a última hora, después de haber logrado el acuerdo, son consideradas tácticas distributivas, dado que aumenta la necesidad de otorgar concesiones de última hora en aras de salvar el acuerdo. En el caso del Tratado de Lisboa, a la negociación en Bruselas en junio de 2007, le siguió una reunión del Consejo Europeo en octubre de 2007, para la cual estaba programada la revisión final y aprobación definitiva del Tratado (aunque la firma solemne se llevaría a cabo en diciembre de 2007, en Lisboa). Fue en esta reunión cuando Italia, ante la sorpresa de todos, decidió objetar la posición privilegiada de Alemania y demandar, en retribución, la asignación de un eurodiputado más; una demanda simbólica, pero potencialmente peligrosa, dado que reabriría el mismo tema: el diseño institucional y el proceso de toma de decisiones. La tensión y el alivio que acompañaron las negociaciones de junio ocasionaron que Italia consiguiera su demanda sin debate, sin oposición, en el momento prácticamente de ponerla en la mesa. Nadie tenía la intención de regresar al punto de partida y reabrir la negociación.

Analizando los factores que facilitaron el acuerdo, debemos afirmar que el recurso fundamental fue el cambio de negociadores encargados del proceso. La hostilidad entre Merkel y Kaczyński fue neutralizada por la intervención de otros líderes europeos, principalmente de Tony Blair (por teléfono) y de Nicolas Sarkozy (presente en Bruselas). Más que el juego distributivo de *buen policía* que entra después del *malo*, Blair y Sarkozy fungieron como mediadores encargados de romper la escalada de amenazas y restablecer el equilibrio constructivo de búsqueda de consensos. En este sentido, aunque el mérito de la negociación fue atribuido ante todo a la canciller alemana, la contribución de los líderes británico y francés, del presidente de la Comisión y del presidente de la República Checa, menos llamativos, fueron decisivos para el éxito.

En contraparte, el proceso de negociación del Tratado de Lisboa demostró la utilidad limitada de dos tácticas generalmente aconsejadas para facilitar el acuerdo: el uso de los *patrones objetivos de legitimidad* y de *pagos colaterales*. La propuesta polaca de la asignación de votos de acuerdo con la regla de la *raíz cuadrada* no era ni descabellada ni totalmente nueva. De hecho, fue el sistema que se debatió durante las negociaciones del Tratado de Maastricht, en aquel entonces tuvo un apoyo de varios países y -como ya lo mencionamos- de los matemáticos. En este sentido, cumplía con los criterios de un compromiso basado en un patrón objetivo de justicia, apoyado por actores independientes. Su rechazo demuestra, sin embargo, que la objetividad de las soluciones, su utilidad o seriedad son menos importantes que ciertas decisiones políticas tomadas con anterioridad. En este caso era la decisión de la mayoría de no reabrir negociaciones sobre un capítulo ya cerrado, ya acordado.

De igual manera, la negociación entre Merkel y Kaczyński confirma que el recurso de *pagos colaterales* o *acuerdos vinculados* tiene poca efectividad si éstos se refieren a dos ámbitos distintos de los intereses nacionales, y particularmente, si relacionan concesiones en soberanía con ventajas políticas. Todavía antes de la dramática noche de junio, Merkel sugirió al gobierno polaco que una postura flexible en la negociación del Tratado europeo tendría su recompensa en una mayor flexibilidad del gobierno alemán sobre la apertura de este país a la inmigración laboral polaca; sin embargo, la sugerencia fue rechazada inmediatamente. Más recientemente, la misma experiencia se repitió en la negociación entre la Unión Europea y Serbia, cuando los europeos sugirieron acelerar el proceso de adhesión a cambio de reconocer la independencia de Kosovo.

Conclusiones

Las negociaciones del Tratado de Lisboa reafirman la importancia de las estrategias integrativas, orientadas a reconocer la legitimidad de los intereses y de las percepciones de todas las partes involucradas. Demuestran también que no es fácil romper con el esquema tradicional de tácticas distributivas, como amenazas o *atrincheramiento*. La principal dificultad consiste en que una misma estrategia puede ser interpretada de manera diferente, de acuerdo con las percepciones y emociones de los negociadores sentados en la mesa. Por ejemplo, las amenazas iniciales de Merkel y de Kaczyński pueden ser interpretadas también como un intento de hacer menos atractivas las alternativas al acuerdo negociado de las partes (MAPAN); o las intervenciones de Blair y Sarkozy podrían ser interpretadas como el juego del *buen policía*, *mal policía*. Para evaluar entonces el estilo de la negociación, hay que analizar ante todo hasta qué punto los acuerdos logrados reflejan los intereses involucrados en el proceso, intereses que se reconocen como legítimos y se respetan como condiciones necesarias para una implementación exitosa de los acuerdos. En el caso del Tratado de Lisboa, las negociaciones terminaron con el éxito precisamente gracias a la voluntad de superar la hostilidad y la intransigencia, en aras de seguir con el proceso de la construcción de una Europa común.

Bibliografía:

- Fisas, Vicenc (2004) *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*, Paidós, Barcelona.
Fisher, Roger y William Ury (1984) *Obtenga el sí. El arte de negociar sin ceder*. CECSA, México
Putnam, Robert D. (1993) "Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games", en: *Double-Edged Diplomacy*.

[Marta Ochman](#)

Doctora en Ciencias Sociales (Teoría Política) por la Universidad Iberoamericana y profesora de planta en la Escuela de Graduados en Administración Pública, del Tecnológico de Monterrey, Campus Estado de México, donde imparte materias en el área de teoría política y política internacional, con especialidad en estudios europeos. Es coordinadora de la cátedra de investigación *Dinámica de los conflictos y procesos de negociación* y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

© Derechos Reservados 1996- 2010

Razón y Palabra es una publicación electrónica editada por el Proyecto Internet del ITESM Campus Estado de México.