

Enrique Verdeguer Puig\*

## ANÁLISIS DE LA UNIÓN EUROPEA COMO MODELO DE NEGOCIACIÓN

*Una de las características de la Unión Europea es la permanente necesidad de alcanzar objetivos a través de la negociación. La heterogeneidad de los Estados miembros, tanto desde un punto de vista económico, como social e institucional, hace que la consecución de resultados creíbles, sostenibles y que sean satisfactorios para todas las partes no sea una cuestión sencilla. El presente artículo trata de analizar cuáles son las condiciones necesarias para que las negociaciones puedan maximizar el beneficio conjunto y para que el interés común de la UE se anteponga a las posiciones de las partes, en la línea de lo que propone el modelo de Harvard de negociación.*

### Analysis of the European Union as a negotiation model

*One of the main features of the European Union is the need to reach goals through negotiation. The existing economic, social and institutional disparities among EU members make the process of reaching credible and tenable agreements that please everyone a hard task. The aim of this article is to identify the necessary conditions for making possible negotiations that maximize the overall gains and the necessary conditions to ensure that the general interest prevails over parties' interests in line with the Harvard model for negotiations.*

**Palabras clave:** intereses, posiciones, ganar-ganar, cooperación, reputación, estrategia.

**Keywords:** interests, positions, win-win, cooperation, reputation, strategy.

**JEL:** F15, F51, F53, F55.

#### 1. Introducción: la Unión Europea como espacio de negociación

La Unión Europea constituye un proyecto que, pese a sus múltiples dificultades, ha alcanzado cuotas de integración difícilmente comparables con otros proyectos de naturaleza similar en distintos ámbitos

geográficos o temporales. Dichos avances solo han sido posibles gracias, entre otros factores, a una capacidad de negociación por parte de los Estados miembros que, en múltiples ocasiones, conlleva un esfuerzo no siempre lo suficientemente valorado ni reconocido de sus integrantes. En el imaginario colectivo sobre la UE siempre nos encontramos con sesiones interminables que pueden conllevar noches enteras y avances muy limitados, en ocasiones, condicionados por cuestiones meramente formales o incluso de imagen. Si cualquier negociación bilateral requiere un elevadísimo grado de preparación y de concesiones mutuas, mucho más complejo resulta una negociación, tras el Brexit, a

---

\* Consejero Coordinador de Economía de la Representación Permanente de España ante la UE.

Contacto: [Enrique.Verdeguer@reper.maec.es](mailto:Enrique.Verdeguer@reper.maec.es)

El autor agradece los comentarios de un/a evaluador/a anónimo/a.

Versión de octubre de 2020.

<https://doi.org/10.32796/ice.2020.916.7107>

27 bandas, entre países cuyas características culturales, económicas y sociales tienen elementos comunes, pero que presentan múltiples aspectos que los diferencian y en ocasiones hasta los distancian. Todo ello sin tener en cuenta elementos no menores como son los distintos estilos de liderazgo que predominan en cada momento, así como las circunstancias por las que los países, sus opiniones públicas y sus grupos de presión atraviesan. Nos encontramos en definitiva ante la necesidad de analizar algo tan complejo como cuáles deberían ser los criterios que posibiliten que el denominado proyecto comunitario pueda continuar encontrando nuevos objetivos e intereses comunes que permitan a sus países compensar sus puntos de desencuentro y seguir avanzando por un espacio no solo de progreso y bienestar económico sino también de los que en principio son los valores europeos.

## 2. ¿Qué es la negociación? ¿Cumple la UE sus requisitos?

A la hora de analizar cualquier negociación, resulta fundamental tener claro qué se entiende por negociación y cuáles son los requisitos que permiten que se pueda hablar de ella en sentido estricto. Un primer elemento que debe existir en toda negociación es el de cierta simetría de los poderes de las partes negociadoras. Dicho de otro modo, negociar es lo contrario de imponer, lo que conlleva que todas las partes deben tener cierto «poder de negociación» y tratar de utilizarlo de la mejor manera posible. En el caso de la UE, el poder en la negociación se adquiere de muchas formas, no siendo un tema menor la forma de toma de decisiones en muchos ámbitos. Cuando para ciertos procesos se requiere unanimidad, el voto de Alemania o el de Malta, por poner los dos ejemplos extremos desde el punto de vista de la población, tienen el mismo valor y sus diferencias de tamaño se diluyen.

Un segundo aspecto clave de toda negociación es la interdependencia, es decir, el hecho de que las acciones de las partes se interrelacionan de tal forma

que el comportamiento de cualquiera afecta al resto, lo que deja un espacio, y ese es el arte de toda buena negociación, al beneficio mutuo, a través de ciertos elementos de cooperación y colaboración. En este sentido, disponer por ejemplo de una moneda común o la libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales genera una dependencia de tal magnitud que cualquier perturbación en una de las economías inmediatamente se traslada en mayor o menor medida, dependiendo del tipo de perturbación y del tamaño de la economía afectada, al conjunto de la UE. La crisis financiera de 2008 y años siguientes, así como el riesgo que experimentó el euro ante la crítica situación de algunas economías, constituyen un buen ejemplo de dicha interdependencia.

En tercer lugar, toda negociación necesita reglas relativas a cuestiones tan relevantes como los criterios de toma de decisiones o el seguimiento de las mismas. Existe un dicho según el cual en un juego no se hacen más o menos trampas porque los jugadores sean más o menos tramposos, sino porque las reglas del juego estén más claramente definidas y su incumplimiento no sea gratuito. La UE es un sistema cuyo funcionamiento se basa en gran medida en las reglas y procedimientos que se ha dado a sí misma, que en general hace que los comportamientos y sus consecuencias puedan ser bastante previsibles. Los ejemplos son numerosos. Un caso sería el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), que es una clara muestra de un conjunto de reglas y las consecuencias asociadas a su incumplimiento. Lamentablemente, en el pasado hemos asistido a algún incumplimiento de países sin que se pusieran en marcha las consecuencias previstas, lo que ha socavado la credibilidad del mismo. En este sentido, la aplicación de la cláusula de escape del PEC en marzo de 2020, asociada a la crisis del coronavirus, es un buen ejemplo de cómo la UE es capaz, ante coyunturas especialmente graves y atípicas como la actual, de reaccionar aparcando, aunque sea de manera temporal, las reglas. Otra cosa será determinar la duración de esa temporalidad, de

forma que sea efectiva y sirva para aplicar medidas anticíclicas, pero sin caer en el riesgo moral.

Aspectos como el seguimiento o la credibilidad están claramente relacionados con otra característica de toda negociación que es la relativa a la duración y efectos de la misma. Nada o muy poco tienen que ver las negociaciones en las que la relación entre las partes se va a mantener en el tiempo, en las que variables como la reputación desempeñan un papel clave, con aquellas negociaciones que se denominan de un «solo disparo». Resulta, por lo tanto, totalmente inadecuado aplicar estrategias que pueden funcionar en una compra de zoco y de regateo de precio, es decir, en aquel tipo de relaciones en las que muy probablemente las partes negociadoras no van a tener más relación, a entornos en los que el contacto y la mutua dependencia perduran en el tiempo.

Por último, la interdependencia, junto con la relación de largo plazo, conlleva la búsqueda de intereses mutuos que trascienden de la mera solución de problemas o de conflictos. La negociación requiere y conlleva visión estratégica de largo plazo. Por ello, resultan algo sorprendentes ciertos comportamientos cortoplacistas en las negociaciones que no tienen en cuenta una visión de relación estable y duradera. Las relaciones duraderas, y máxime con la interconectividad actual, acentúan la importancia de la información y las asimetrías de la misma, intensificando los casos de riesgo moral y selección adversa.

En definitiva, la UE responde a todos los criterios mencionados que definen lo que es un ámbito de lo que se entiende por negociación. Cuestión diferente es que dicha negociación se realice de manera adecuada y que, lamentablemente, no siempre se tengan en cuenta las características de dependencia mutua de largo plazo. La calidad de la negociación dependerá en última instancia de que los acuerdos sean duraderos, creíbles y que traten de buscar espacios de mejora conjunta, sin que ninguno de los participantes se sienta perdedor. Efectivamente, en un espacio de 27 partes, este resultado es complejo y, en ocasiones, ¿imposible?

### 3. ¿Es todo negociable? ¿Se aplica a la UE?

En múltiples ocasiones, escuchamos referencias que afirman que todo es negociable, que solo es cuestión de voluntad, de precio, de condiciones, de tiempo... En realidad, la respuesta a esta pregunta no se debe hacer desde el cómo sino desde el qué. Todo depende de qué estemos negociando. Si lo que estamos negociando afecta a los denominados valores o principios, entonces estamos entrando en un terreno plagado de líneas rojas que no deberían ser objeto de negociación, sino, más bien, de gestión. El tema clave aquí es cuáles son realmente los valores y los principios de la UE, máxime teniendo en cuenta la heterogeneidad de países que la integran respecto a sus inicios. Los valores de la UE engloban desde aspectos sociales y económicos, hasta institucionales y de libertades individuales. Es por ello por lo que desde un punto de vista de negociación estricta puede resultar sorprendente el que a estas alturas estén siendo objeto de negociación cuestiones como el Estado de derecho. El Estado de derecho debería ser igual de negociable para la UE como la hora en que unos padres acuestan o dan de comer a su bebé de tres meses, es decir, no es negociable. De hecho, sorprende cómo en muchas negociaciones de reglamentos algunos países, como los nórdicos, sin dudar de su buena voluntad, quieren incorporar en el articulado de muchos reglamentos referencias a la defensa del Estado de derecho o de los derechos fundamentales de la UE. Todos estos aspectos no deberían ser objeto de negociación alguna. Si a estas alturas hablar del Estado de derecho y su cumplimiento puede paralizar un Consejo Europeo, es que realmente la UE se enfrenta a un verdadero problema de fondo, similar a un club de tenis donde sus socios quisieran jugar todos al dominó y no al tenis. El Estado de derecho no puede ser arma de negociación bajo ningún concepto. Otra cosa es que haya que definir claramente qué se entiende por dicho Estado de derecho o cuáles son las sanciones asociadas a su incumplimiento. La condicionalidad al cumplimiento del Estado de derecho, que tanto debate

está generando en la negociación del Marco Financiero Plurianual 2021-2027, en el ámbito tanto del Consejo como del Parlamento, debe ser objeto de negociación en cuanto a cuál es la mejor forma y lugar para su tratamiento, pero no debería serlo por lo que se refiere a su contenido, si todos partimos de una definición consensuada de Estado de derecho.

En definitiva, resulta absolutamente fundamental para que el proyecto de la UE avance que todos sus Estados miembros interioricen que hay elementos asociados a valores y principios que no son susceptibles de negociación y que recurrir a ellos como arma de negociación puede resultar útil a corto plazo para algunos países individualmente, pero a largo plazo resulta letal para el conjunto y constituye un mal uso del poder en la negociación. Existen zonas grises en toda negociación, que es en lo que, en el ámbito del Estado de derecho, tanto el Consejo como el Parlamento deben avanzar en el procedimiento legislativo ordinario de cara a la aprobación del Marco Financiero Plurianual y del *Next Generation EU*, que se deriva del Consejo Europeo del 21 de julio de 2020.

#### 4. El poder en la negociación: ¿quién tiene poder a la hora de negociar en la UE?

Como comentábamos con anterioridad, la negociación es un concepto distinto a las relaciones entre partes desiguales en las que uno actúa al dictado del otro. La negociación requiere cierto equilibrio de fuerzas y que, por lo tanto, todas las partes tengan su grado de poder y sean capaces de ejercerlo de manera adecuada dentro de las reglas del juego que se han decidido<sup>1</sup>. Es importante tener presente que, en una auténtica negociación, todas las partes tienen su cierto poder y será por lo tanto clave cómo sean capaces de utilizar

sus armas. Un ejemplo de poder y armas que nos proporciona la historia es el que se asocia al duelo que en 1865 iba a tener lugar entre el canciller Bismarck y el doctor Virchow. Siendo consciente el científico de que no tenía nada que hacer en un duelo con el canciller y pudiendo elegir arma, optó por dos salchichas, de igual aspecto, pero con el pequeño matiz de que una de las dos estaba envenenada, dando a elegir al canciller cuál de las dos salchichas comer, lo que llevó al canciller a desistir de seguir adelante con el duelo...

En el marco de la UE, y dado que nos encontramos con países con características, en términos de población, renta nacional o renta per cápita, tan distintas, buena parte del poder en la negociación se deriva del mecanismo de toma de decisiones, especialmente en todos aquellos ámbitos en los que las decisiones hay que tomarlas por consenso y en los que se utiliza el criterio de un país un voto, con independencia del tamaño del mismo. Es cierto que la toma de decisiones por unanimidad no confiere un poder infinito o un derecho de veto absoluto a los países. Esto es así, en gran parte, porque al ser las negociaciones tan transversales y englobar desde cuestiones financieras o medioambientales, hasta temas de justicia o educación, pasando por la agricultura, la pesca o la acción exterior, por citar solo algunos ejemplos, los instrumentos de negociación son múltiples y por lo tanto pueden acabar siendo muy convincentes para evitar que un país o grupo de países puedan paralizar proyectos significativos. De hecho, difícilmente, y salvo casos excepcionales, es un Estado miembro el que, individualmente, se atreve a paralizar una negociación. Sin embargo, por el elevado número de países que componen la UE y por su tipología, sí que existe un riesgo de que las alianzas más o menos naturales que se forman acaben dificultando los avances, porque obviamente es más complejo poder convencer a un grupo de países que a uno aislado.

De hecho, para hacer frente a las minorías de bloqueo, el artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea recoge el concepto de mayoría

<sup>1</sup> Para un análisis de las distintas fuentes de poder, resulta muy interesante la lectura de French y Raven (1959), psicólogos sociales que definieron las distintas fuentes de poder que, en concreto, se asocian al poder legítimo, al de ser referente, al poder de experto, al de la información, al de la coacción y al de la recompensa.

cualificada o doble mayoría, en el que se ponderan tanto el número de Estados miembros (55 %) como el porcentaje de población (65 %), de forma que una minoría de bloqueo necesitará al menos cuatro miembros del Consejo y el 35 % de la población de la UE. El porcentaje del 55 % de los Estados miembros se eleva al 72 % en casos en que el Consejo vote propuestas que no emanan de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad en lo que se conoce como la mayoría cualificada reforzada.

Es cierto que, aunque desde sus orígenes la UE ha tenido grupos de intereses y alianzas entre los distintos Estados miembros, en los últimos años se están generalizando los grupos de países con posiciones bastante homogéneas que dificultan la toma de decisiones y ahondan en uno de los riesgos actuales de la UE, máxime con la crisis del COVID-19, que es el de la fragmentación. La dicotomía Norte/Sur, las diferencias entre los grandes y los pequeños, la dualidad Este/Oeste, las diferencias entre los países de la zona euro y los que no lo son o el grupo de los denominados «frugales» son solo algunos de los múltiples ejemplos de las alianzas más o menos explícitas existentes y que hacen que el reparto de poder sea más complicado de gestionar. Y aunque, obviamente, las alianzas han existido siempre, la complejidad del escenario se agrava cuando pasamos de una configuración original de seis países bastante homogéneos a otra de 27, con unos grados de divergencia muy elevados, tanto desde la perspectiva económica como social e institucional.

Las alianzas permiten no solo reforzar el poder de negociación de sus miembros, sino que en cierta medida inciden en que los países sean menos adversos al riesgo, lo que es otra fuente de poder en toda negociación. Un ejemplo bastante gráfico que suele utilizarse sobre cómo el ser más amante del riesgo proporciona poder es el de dos camiones que viajan en sentido opuesto por una carretera estrecha por la que apenas pueden pasar y con un peligroso desfiladero al lado. Ante esta tesitura, uno de los conductores

de los camiones decide arrancar el volante, lo que es una señal inequívoca de que no va a cambiar su ruta y que tendrá que ser el conductor que viene enfrente el que tenga que girar el volante y asumir el riesgo que supone ir por el lado de la carretera más próximo al precipicio. En la UE, hay unos cuantos países y sus respectivos líderes que tienen relativamente pocos reparos en arrancar el volante cuando es necesario y dar una señal bastante clara de que están dispuestos a todo. En los últimos tiempos, países como Hungría o Polonia han respondido bastante a este modelo de comportamiento. La mayor o menor aversión al riesgo obedece a múltiples factores, que van desde lo cultural o lo histórico hasta las características de las opiniones públicas y grupos de presión internos o los egos y personalidades de los líderes. Cuando uno quema sus naves, la señal es inequívoca de que va a luchar hasta el final, entre otras cosas, porque se están reduciendo las alternativas y al final negociar tiene mucho de buscar alternativas.

En el fondo, lo que subyace es el concepto que está implícito en toda negociación, que es el denominado MAAN (Mejor Alternativa a un Acuerdo Negociado) —BATNA en su acepción inglesa—, término desarrollado por Fisher, Ury y Patton (1991) y que representa cuál es la mejor alternativa a un acuerdo negociado, es decir, qué opciones tengo al margen de la negociación, de tal forma que un buen negociador no debería aceptar un acuerdo de negociación que fuera peor que su MAAN (Shonk, 2020). Obviamente, cuantas más y mejores alternativas tenga para alcanzar un acuerdo, mayor será mi poder de negociación en la medida en que menor será el coste de oportunidad de no llegar a acuerdo alguno y levantarme de la mesa. El MAAN tiene una parte objetiva, incluso cuantificable, pero conlleva también un componente subjetivo y está asociado de nuevo a la mayor o menor propensión al riesgo de las personas. Igual que hay personas más conciliadoras que otras en las negociaciones, o más conformistas o más constructivas, lo mismo sucede con los países o los líderes. Para algunos, romper la baraja no

constituye un problema. De hecho, hasta puede ser positivamente percibido por sus respectivas opiniones públicas e incluso puede generar un rédito político, en la medida en que no deja de ser una señal de poder, muy valorado en muchas sociedades donde las concesiones son percibidas como una señal de debilidad. En este sentido, cuanto menos fragmentados o divididos estén la opinión pública y sus grupos de interés, mayor será el poder de negociación de un país, ya que no se tendrá que enfrentar a una sociedad que le critique su incapacidad de alcanzar un acuerdo y ante la que, de hecho, siempre podrá vender que el enemigo está fuera, un enemigo que, en este caso, es la Unión Europea.

Los Gobiernos toman su decisión no solo por su electorado general, sino por sus grupos de presión y buscadores de rentas de todo tipo (Rodrick, 1995). En toda negociación de carácter internacional existe un doble plano entre lo nacional y la parte propiamente internacional. Esto fue desarrollado especialmente por Putnam (1988), en su teoría de dos niveles, según la cual existe una interacción entre lo interno y lo internacional. A nivel nacional, los distintos grupos de presión o de interés tratan de influir a sus Gobiernos para que defiendan sus posiciones, mientras que, en el plano internacional, los Gobiernos tratan de maximizar sus intereses nacionales dada su capacidad de negociación, de forma que todos los Gobiernos acaban jugando a dos niveles: el nacional y el internacional, que interactúan entre sí. Este tipo de planteamientos ha sido objeto de múltiples análisis especialmente en el ámbito de los acuerdos comerciales (Grossman & Helpman, 1994;1995) y en todos los enfoques de principal-agente, suscitando especiales dificultades en aquellos casos en los que existen intereses contrapuestos entre los distintos grupos de presión o cuando, por ejemplo, se defiende a sectores económicos cuyos niveles de productividad y competitividad son muy dispares (Bernheim & Whinston, 1986). Es por eso por lo que la coherencia interna de las sociedades otorga más poder en la negociación.

La definición del MAAN en las negociaciones de los países no es tarea fácil, pero es clave. El caso del Reino Unido puede ser un buen ejemplo. Su pertenencia a la UE tenía muchas aristas y su integración no era ni mucho menos plena. Volviendo al símil del tenis, fue siempre un miembro de un club de tenis que, sin ser socio, se abonaba temporalmente al uso de las instalaciones, pero sin acabar de asumir todas las implicaciones de su pertenencia al mismo. Aparentemente, para el Reino Unido su MAAN estaba más definida y, de hecho, su salida ha sorprendido mucho menos de lo que hubiera conllevado la salida de cualquiera de los otros grandes países de la UE. Esta velada amenaza que siempre subyacía con el Reino Unido de que en cualquier momento se podía levantar de la mesa, porque aquello no era realmente «su proyecto», le otorgaba una gran capacidad de negociación. El final llegó con el Brexit. La salida del Reino Unido ha abierto además una puerta que señala que puede haber vida más allá de la UE. En principio, y máxime dada la complejidad y lentitud del acuerdo de salida con el Reino Unido, no parece demasiado factible que ningún otro país se apunte a la aventura británica, aunque en un entorno VICA<sup>2</sup> como el actual: volátil, incierto, complejo y ambiguo, resulta un poco atrevido negar opciones, por muy alejadas e incluso irracionales que puedan parecer<sup>3</sup>.

¿Podría algún país de los 27 que actualmente forman la UE estar mejor fuera de la UE? No parece que sea el caso para ninguno y es por ello por lo que en última instancia su MAAN es limitado. Todos los países, en mayor o menor medida, se han beneficiado del proyecto comunitario y ese es sin duda el principal motivo que explica el éxito y los progresos de la UE, como paradigma de proceso de integración económica. Sea por la fortaleza del mercado interior, por disponer

<sup>2</sup> El término VICA o VUCA en su acepción inglesa fue acuñado en el ámbito militar con el fin de la Guerra Fría a principios de los noventa y con posterioridad se ha utilizado de manera creciente en el mundo empresarial.

<sup>3</sup> Mucho se ha escrito sobre el Brexit y la importancia del concepto MAAN en este entorno. Como dos referencias interesantes y breves, pueden verse Usherwood (2016) y Morgan (2019).

de una moneda internacional estable, por los fondos de cohesión o por la política agraria común, los países miembros están mejor de lo que lo hubieran estado de manera independiente. El análisis coste-beneficio da un saldo global claramente positivo y eso otorga un poder implícito muy grande al proyecto en sí y debilita las posiciones extremas de los Estados miembros. El no acuerdo general no parece creíble. Otra cosa son los desacuerdos más concretos o la falta de avance y el estancamiento de muchos temas que no interesan a todos los países. En este sentido, no podemos olvidar que, aunque nadie se quiera bajar del autobús, pese a sus deficiencias, no todos quieren que el autobús vaya a la misma velocidad y avance de la misma manera. La unión bancaria, la armonización fiscal o una cierta función estabilizadora del presupuesto comunitario son solo tres ejemplos de la divergencia de enfoques existente.

Junto con el MAAN, la otra gran fuente de poder en cualquier negociación está asociada con la información y el acceso a la misma. Quizás pudiera pensarse que la asimetría e imperfección de la información no son elementos relevantes en un contexto como el de la UE, donde supuestamente la información fluye por igual y de forma transparente. La realidad es bastante distinta del modelo teórico. Es cierto que la manera de influir y de condicionar dicha información puede adquirir muchas formas y ser muy sutil. La distinta presencia de los países en la Comisión, a nivel político y técnico, el acceso a la información de los distintos gabinetes, el peso relativo de los grupos políticos en el Parlamento Europeo, la presencia e influencia de los distintos medios de comunicación en Bruselas, el papel de los *lobbies*, de ciertos *think tanks* y de las diferentes Representaciones Permanentes son solo algunos ejemplos de que la información es una fuente de poder clave en las negociaciones en la UE, no solo por el acceso a la misma sino, sobre todo, por la capacidad de acceder e influir sobre ella en los primeros pasos de cualquier reglamento, decisión, comunicación, etc.

Si en cualquier ámbito de negociación liderar la misma es fuente de poder, en la UE esto es todavía más relevante. Poner una propuesta encima de la mesa confiere un poder y una capacidad de negociación muy elevada. En este sentido, no cabe duda de que en las negociaciones del paquete de recuperación previas a la adopción del *Next Generation EU*, el punto de inflexión vino dado en mayo por la propuesta por escrito de Alemania y Francia. Obviamente, el que fueran Alemania y Francia las que estuvieran detrás de la propuesta le confería gran relevancia, pero a ello hay que sumar el momento y el que se tratara de una propuesta concreta, con cifras y composición entre préstamos y transferencias, lo que claramente supuso que hubiera un antes y un después de la misma y el que la propuesta de la Comisión del 27 de mayo estuviera claramente condicionada por las expectativas que la propuesta franco-alemana había generado.

De nuevo, el elemento reputacional es clave en el uso que se haga de la información y el que estemos ante una relación de largo plazo hace que las posibilidades del dilema del prisionero sean menores<sup>4</sup>, de forma que la estrategia cooperativa es la que realmente redunde en beneficio de las partes y cooperar acaba siendo un resultado de equilibrio, dado que el incentivo para engañar a las otras partes es menor que el riesgo de una sanción o de ser excluido. Por ello es tan importante que las sanciones que contemple la normativa comunitaria sean creíbles y se apliquen en aquellos casos para los que están previstas, y no como ocurrió con el PEC, tal y como antes hacíamos referencia. En el fondo subyace que la Unión Europea encaja con el modelo en el que cooperar debería ser la estrategia más adecuada para todos los Estados miembros, en la medida en que el único resultado de equilibrio y sostenible es la cooperación, por encima de comportamientos miopes que no tienen en cuenta que el juego se va a seguir repitiendo.

<sup>4</sup> Existen múltiples análisis y referencias del famoso dilema del prisionero y de su repercusión en la teoría de juegos, desde que Flood, Drescher y Tucker lo plantearan en los 50. Para algunas referencias prácticas, puede verse Surhone *et al.* (2010).

Es cierto que este enfoque es en ocasiones más teórico que real porque, aunque los países persistan, los respectivos líderes y los grupos de presión van cambiando y sus intereses tienden a alinearse más con el corto plazo y los beneficios electorales que con el verdadero bien común de la UE y, por supuesto, de los Estados miembros. El ejemplo de los Países Bajos y el modo en que sus elecciones de 2021 condicionan su comportamiento actual es paradigmático. En todo caso, parece razonable pensar que en la medida en que la pertenencia a la UE es absolutamente voluntaria, la actitud y la estrategia de todos los Estados miembros, incluyendo a sus circunstanciales líderes, deberían ser cooperativas y poder llevar a resultados de beneficio mutuo, o lo que se denomina como estrategias ganar-ganar, es decir, aquellas en las que sin perder las señas de identidad de la UE, o lo que es lo mismo sin atravesar ninguna línea roja de los valores y principios innegociables, se analizan de manera objetiva todas las opciones y alternativas existentes sin ningún tipo de prejuicio o de veto y se alcanzan resultados de beneficio mutuo para todos los integrantes sin que ninguno de ellos haya tenido que incurrir en concesiones que realmente no eran necesarias para alcanzar los objetivos satisfechos.

##### 5. ¿Qué condiciones deben darse para una estrategia ganar-ganar?

A finales de los setenta, Roger Fisher, William Ury y Bruce Patton (Fisher *et al.*, 1991) desarrollaron un modelo que se ha popularizado con el tiempo como el método de Harvard para la negociación. Dicho modelo se basa en cuatro premisas que todo proceso de negociación debería satisfacer.

En primer lugar, el modelo propone separar a las personas del problema. En cierto sentido, negociar tiene mucho de negar el ego, es decir, ser capaz de diferenciar el ámbito personal de la relación profesional, que es la que debe imperar en toda negociación. Esto no significa que generar cierta empatía

entre las partes sea innecesario, más bien, lo contrario<sup>5</sup>. Ponerse en el lugar del otro y entender sus argumentos constituyen elementos clave de toda negociación basada en un espíritu colaborativo y cuyo objetivo sea que la relación perdure, se consolide y sea sostenible en el tiempo. Negar el ego y evitar «personalizar» las relaciones supone olvidar enfoques en los que el objetivo parece ser la humillación del otro, el ganar al otro, el ser más listo que el otro, el «meter un gol al otro». Este tipo de enfoques son más propios de aquellos planteamientos que perciben la negociación como una lucha, casi como un duelo, como el ejemplo anterior de Bismarck, en el cual se trata de ver qué pistolero es más rápido y más letal, sin darse cuenta de que, en relaciones de largo plazo, ese tipo de comportamientos no llevan a los beneficios más racionales, y sin tener en cuenta que, al final, la bala del duelo le acaba llegando a uno.

En segundo lugar, resulta fundamental la aplicación de criterios objetivos. Objetivizar los debates y las negociaciones es lo mismo que minimizar todo lo posible su componente subjetivo. Es muy difícil, por no decir casi imposible, negociar opiniones que, además, muchas veces están basadas en prejuicios o estereotipos fundamentados más en cuestiones sentimentales que en el análisis lógico. Frente a lo subjetivo, la única forma de avanzar con las negociaciones es basarse lo máximo posible en elementos que no deberían estar sujetos a debate, es decir, en datos o en informaciones contrastadas, lo que no siempre es sencillo, especialmente en un momento como el actual en el que tan difícil es separar lo que es cierto de lo que es ruido y donde la credibilidad de tantas instituciones y fuentes de información puede llegar a estar entredicho. En cualquier caso, y siempre sujeto a que incluso los datos se basan en metodologías que pueden ser cuestionables, la única manera de avanzar es

<sup>5</sup> En este sentido, resulta muy interesante el análisis que hace Horton (2016) sobre las denominadas *soft skills*, para obtener resultados adecuados en la negociación.

sobre una base lo más objetiva posible, de forma que, si es puesta en tela de juicio por alguna de las partes, siempre sea posible recurrir a terceros, a expertos o a árbitros imparciales que puedan dirimir las diferencias de interpretación.

En tercer lugar, el modelo de Harvard se refiere a la necesidad de inventar opciones de beneficio mutuo, es decir, en buscar espacios comunes, muchas veces fuera de lo convencional, de lo normal, lo que requiere imaginación y un intento activo de encontrar soluciones en las que todas las partes se sientan cómodas. Si alguna de las partes se siente incómoda con los resultados y no es capaz de interiorizarlos sin considerarse perdedora de las negociaciones, va a resultar muy complicado evitar que tarde o temprano quiera renegociar lo acordado o que directamente lo incumpla.

Finalmente, y probablemente la cuestión más importante y sutil de todas, es necesario que las partes se centren en intereses y no en posiciones. Normalmente, las posiciones responden a demandas concretas y tangibles. Los intereses van mucho más allá. Trascienden de las demandas específicas de corto plazo. Las posiciones pueden ser más equivalentes a los medios, mientras que los intereses deberían ser los fines y objetivos últimos de toda negociación. Hay muchos ejemplos de lo pernicioso que es confundir medios y fines. En el ámbito de las infraestructuras tenemos muchos casos. Una estación de ferrocarril, una carretera o una línea férrea son medios para alcanzar objetivos de mejor movilidad o bienestar de la población, pero nunca son fines en sí mismos, con el riesgo de disponer de infraestructuras inutilizadas y con un coste de oportunidad, tanto económico como social, elevadísimo. En toda negociación, es relativamente fácil fijar las posiciones de las partes. Mucho más difícil es sentarse a la mesa con alguien y tener claro cuáles son los intereses de cada cual y, especialmente, los intereses que los unen. Ninguna negociación ha sido adecuadamente preparada si no se conocen no solo las posiciones del resto sino también sus

intereses individuales y los que los unen. Confundir posiciones con intereses o medios con fines puede ser igualmente letal.

## 6. ¿Son aplicables estos criterios de una estrategia ganar-ganar a la UE? ¿Se puede aplicar el modelo de Harvard a la UE?

En los previos de cualquier cumbre negociadora, son bien conocidas las posiciones de los países sobre los principales temas de debate. En el Consejo Europeo, celebrado del 17 al 21 de julio de 2020, que era especialmente importante por sus decisiones sobre el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y sobre la propuesta del paquete de recuperación, el conocido como *Next Generation EU*, se conocían de antemano las posiciones de los países o incluso de algún grupo de ellos, como podía ser el caso de los denominados «frugales», concepto, por otro lado no exento de connotación y que probablemente deberíamos evitar, porque el lenguaje casi nunca es neutro. Frugal es equivalente a comedido, mesurado, moderado, parco, sobrio, templado, escueto y discreto, mientras que los antónimos hablan de opíparo o tragón...

Centrarse en posiciones y no en intereses es la mejor forma de que las negociaciones se eternicen y no progresen, generando debates estériles. Un ejemplo puede ser el debate en torno a los eurobonos o los coronabonos, en definitiva, sobre distintas fórmulas más o menos explícitas de mutualización de la deuda. Simplemente utilizar estos términos tiene una carga emocional o incluso ideológica tan fuerte para ciertos países, que dificultan cualquier avance. Negociar sobre posiciones, y más aún si son posiciones con un cierto componente visceral, lleva a callejones sin salida. Es por ello que no fue casualidad el que las negociaciones del *Next Generation EU* avanzaran más fluidamente al dejarse de hablar de estos conceptos, aunque de facto se haya acabado con un cierto tipo de mutualización. Los eurobonos o los coronabonos no son objetivos en sí mismos. Son en

todo caso instrumentos para alcanzar objetivos que se considera que un proyecto como el de la UE debería asumir. ¿Cuáles son esos objetivos? Que haya financiación en las mejores condiciones posibles para todos los Estados miembros sin caer en riesgos de fragmentación interna e insostenibilidad de los niveles de deuda, pero sin por supuesto poner en peligro la estabilidad de la moneda única y evitando el riesgo moral. Esos objetivos son comunes a todos los países porque redundan en el beneficio mutuo y evitan situaciones perjudiciales para todos como son el debilitamiento del mercado interior o la elevación de las primas de riesgo y el contagio a todos los países de la UE.

Otro ejemplo de un debate con ciertas dosis de perversión y bastante estéril es el relativo a la condicionalidad en sentido abstracto, como puede ocurrir si no se concreta con el debate en torno al Estado de derecho. La condicionalidad es intrínseca a prácticamente cualquier contraprestación económica. Incluso en el ámbito de las donaciones, existe un mínimo de condicionalidad. De nuevo, hablar de condicionalidad sí o condicionalidad no es tan falso como improductivo. El interés general que subyace es el que tiene que primar y se refiere a la necesidad de las economías de recuperar sus niveles de crecimiento y capacidad de creación de empleo previos a la pandemia, generando una fortaleza y una capacidad de anticiparse a las crisis que no las hagan tan vulnerables ni tan frágiles como se ha demostrado con la COVID-19. Por eso, de nuevo, la condicionalidad es un instrumento y no puede marcar los objetivos e intereses últimos de una negociación.

Es cierto que es mucho más sencillo hablar de posiciones que de intereses. ¿Cuáles son los intereses de la UE? Gran parte del problema actual se deriva de las dudas que se suscitan cuando se habla de los intereses europeos. En el pasado, los intereses estuvieron claros: el mercado interior, la unión aduanera, la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, o la moneda única, fueron ejemplos de esos intereses europeos superiores que marcaban y condicionaban toda

la agenda<sup>6</sup>. En un ámbito más concreto y empresarial, cabría mencionar, por ejemplo, el proyecto Airbus. Hoy en día, se echan en falta esos intereses, aunque empiecen a escucharse conceptos como el de las cadenas de valor, los proyectos transeuropeos o la autonomía estratégica. Hablar de intereses europeos conlleva hablar de cuál es el sitio de Europa en el mundo actual y qué papel puede y quiere desempeñar en el futuro. La heterogeneidad de los países que la componen, la falta de voluntad de ir más allá en el ámbito de la cesión de soberanía, la complejidad en su gobernanza o las debilidades de liderazgo interno son algunos de los problemas que dificultan una definición más clara de aquello a lo que aspira la UE, en comparación con otros grandes países como puede ser Estados Unidos o China.

Sin una definición clara y compartida de cuáles son los intereses y el proyecto de la Unión Europea, resulta imposible salir de la dinámica actual en la que son las posiciones de los distintos Estados miembros las que priman en las negociaciones, sin una visión global. Mucho se habla en la actualidad de dos ejes de carácter transversal sobre los que debe girar buena parte de la política económica de la UE, como lo son la transición digital y el denominado *Green Deal*. Sobre la primera, y reconociendo su relevancia y las oportunidades que puede generar, resulta complicado que pueda ser el aglutinante diferencial de ese proyecto europeo que tanto se echa en falta. No parece que estemos en condiciones de que nuestra digitalización sea referente a nivel mundial, salvo en determinados ámbitos. Estamos más ante una condición necesaria, pero no del todo suficiente. La segunda, es decir, en todo lo relativo a la transición ecológica, a pesar de las dificultades que también presenta, sí que parece que la UE pueda ejercer un liderazgo a nivel mundial como de hecho ya lo tiene y ser el motivo fundamental que

<sup>6</sup> La literatura sobre las características y consecuencias de los distintos tipos de integración económica existentes es muy amplia, destacando, entre otras muchas, las aportaciones de Balassa (1964) como referencia original y los trabajos de Calvo (1999), más desde la perspectiva de los acuerdos regionales.

de alguna manera vertebrar los nuevos intereses europeos, siempre, por supuesto, preservando el objetivo del bienestar de la población y de la capacidad de seguir generando empleo y crecimiento económico.

La transición ecológica podría ser además ese espacio de beneficio mutuo, esa «inversión» de opciones, como dice el modelo de Harvard, que redunde en un mejor proyecto conjunto. Es cierto que los niveles de partida de los Estados miembros son muy distintos y que algunos países, especialmente los del Este, son muy reacios a fijar objetivos, incluso a muy largo plazo, que les condicionen su modelo productivo sin que haya previamente mecanismos compensatorios de la UE que les ayuden en ese cambio, como es lo que subyace tras el Mecanismo de Transición Justa.

Para ello, será necesario poder establecer criterios que permitan objetivizar los costes de dicha transición y las claves de reparto para los países. Las claves de reparto tienen que obedecer a criterios objetivos y no funcionar como justificaciones *a posteriori* de las cantidades que de alguna manera se tienen que asignar a los Estados miembros. Un ejemplo de la necesidad de utilizar criterios objetivos ha sido la asignación acordada para las transferencias del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, cuya lógica no era tanto una lógica de cohesión como de apoyo a aquellos países que hubieran resultado más afectados por el coronavirus. Finalmente, el criterio seleccionado, de 70/30, en el que el 70 % se compone de la población, la inversa de la renta per cápita y la tasa de desempleo entre 2015-2019, con algunos límites que eviten la excesiva concentración o dispersión entre países, mientras que para el 30 % se sustituye la tasa de desempleo por la caída del PIB en 2020 y 2021, probablemente no sea el más adecuado desde una perspectiva de racionalidad económica estricta, pero ha servido para tener a todos los Estados miembros más o menos satisfechos y compensar vía el Marco Financiero Plurianual u otros programas del *Next Generation EU* a los aparentemente menos favorecidos. La falta de criterios objetivos y transparentes se encuentra en buena medida detrás de los rebates o compensaciones que

reciben algunos países y que al final se utilizan como un mecanismo tan contundente como discutible de acabar cerrando el círculo de la negociación.

El uso de parámetros objetivos sirve también para desactivar en la medida de lo posible el componente personal que pueden tener muchas negociaciones, especialmente cuando son los líderes los que negocian y cuando, en ocasiones, la UE se percibe como una prolongación de las luchas internas, especialmente cuando hay elecciones a corto plazo. El excesivo peso de los problemas nacionales hace que se olvide la perspectiva y que muchos líderes vendan más lo logrado en clave interna que en clave europea. Si a los egos personales, se les añaden los «egos» nacionales, el resultado es que los intereses comunes o los beneficios mutuos pasen a un segundo plano.

## 7. Los grandes retos de la UE condicionan la negociación

La UE se encuentra ante una tesitura con al menos cuatro grandes retos que debe afrontar. El primero y probablemente más importante es ser capaz de encontrar cuál es su sitio en un mundo multipolar, caracterizado por la falta de liderazgos claros, en el que las grandes instituciones que cimentaron el sistema posterior a la Segunda Guerra Mundial han perdido peso y credibilidad, en el que las tecnologías y la innovación en general avanzan a una velocidad y con un alcance nunca vistos y dominado por ese entorno VUCA, que hace que lo que ha servido en el pasado ya no sirva en la actualidad. Si durante décadas la UE ha supuesto el paradigma de la integración económica y de la defensa de un modelo económico en el que el estado del bienestar tiene un papel absolutamente central, el reto actual es no solo adaptarse, sino anticipar y liderar los nuevos cambios para evitar el riesgo existente de ir perdiendo paulatinamente peso en el mundo. La dificultad de encontrar su lugar en el mundo se ve agravada por el hecho de que la UE aglutina a un conjunto variado y heterogéneo de países e instituciones,

sin una relación clara de jerarquía y de representatividad a nivel internacional. Ya saben aquella anécdota que se atribuye a Kissinger, probablemente de manera indebida, de que cuando quería hablar con Europa no sabía a quién tenía que llamar.

Esto requiere unos niveles de cohesión interna y de capacidad de tomar decisiones que superen los sistemas actuales, lo que conlleva la necesidad de una gobernanza distinta, que sería el segundo de los grandes retos de la UE. La crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto que, aunque respecto a otras crisis previas se haya reaccionado con celeridad, todavía los plazos de respuesta son demasiado largos para lo que necesita el mundo actual. De hecho, ante la reciente crisis, las medidas nacionales de tipo cualitativo y cuantitativo llegaron mucho antes que las medidas de la UE, en la que, lamentablemente, incluso al principio la reacción fue de atentar contra alguna de las quintaesencias del proyecto comunitario como es la libre circulación de mercancías, que fue vulnerada por algunos países, que suspendieron temporalmente la exportación de material sanitario. Posteriormente, la reacción de la UE tampoco ha sido todo lo rápida que las circunstancias actuales parecen requerir. Baste con dos ejemplos: por un lado, los reglamentos que pongan en marcha los distintos instrumentos del *Next Generation EU* tardarán en ser aprobados unos diez meses desde los inicios de la pandemia, de forma que los planes de reformas e inversiones que se van a ejecutar no van a recibir financiación hasta bien entrado el año 2021, más de un año después del inicio de la crisis. Por otro, la financiación del instrumento ideado para apoyar los esquemas de apoyo temporal al trabajo, denominado SURE (A European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency), que fue aprobado en el Eurogrupo de abril de 2020, no va a llegar a los países solicitantes hasta octubre de 2020, cuando debería haber estado operativo en junio.

En una situación de crisis sin precedentes como la actual, no parece que los tiempos de reacción que se

derivan de una compleja gobernanza interna sean los más adecuados. Dicha compleja gobernanza interna y ese complicado equilibrio entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo se ven de manera creciente condicionados por la implicación de los Parlamentos nacionales, por otro lado, representantes de la soberanía popular de los distintos Estados miembros, en un contexto en el que la cesión de soberanía no está en la agenda de la mayoría de los Gobiernos.

Dicha cesión de soberanía constituye el tercer gran reto del proyecto comunitario en la actualidad. La UE ha logrado muchos hitos impensables desde su creación. Sin embargo, no es menos cierto que el proyecto actual tiene un cierto riesgo de estancamiento o de «hasta aquí hemos llegado» si no existe la voluntad de los Estados miembros de continuar asignando competencias al conjunto de la UE.

La cesión de soberanía está relacionada en cierta medida con el que sería el cuarto gran reto de la UE, que siempre tiende a agudizarse en momentos de crisis, como es el riesgo de la fragmentación, de la generación de bloques con intereses aparentemente contrapuestos y de distintas velocidades en la adopción de reformas o medidas.

No hay que olvidar que las primeras medidas que se adoptaron contra la crisis conllevaban una dosis implícita de fragmentación. No me refiero a las medidas de apoyo de carácter nacional, tanto a través de diferir impuestos y contribuciones a la Seguridad Social, como de impulso fiscal y de provisión de liquidez y garantías a las empresas, sino a las impulsadas por la propia UE, como el nuevo marco temporal para las ayudas de Estado, que lo que realmente ha supuesto en la práctica ha sido una fragmentación interna derivada de la distinta capacidad que tienen los Estados miembros para apoyar a su tejido productivo, lo cual ha redundado en un debilitamiento del mercado interior, de la política de competencia y del famoso *level playing field*. En este sentido, no debe olvidarse que la crisis actual, siendo global y afectando a la práctica totalidad de las economías, ha tenido, al menos hasta el momento,

unos efectos claramente asimétricos que ahondan en el riesgo de la fragmentación. Dicha asimetría de la crisis se asocia a varios factores como son, por un lado, el distinto tejido productivo y tipo de especialización de los países, viéndose más afectados aquellos países con mayor dependencia de sectores más vulnerables, como la actividad turística, el comercio al por menor o el transporte. Por otro, aquellas economías cuyos tamaños empresariales medios son menores y cuyo grado de digitalización es más bajo se han visto más afectadas. En este sentido, cuando se habla de pequeñas y medianas empresas, se debería tener en cuenta que se trata de una categoría demasiado amplia, en la que caben desde las microempresas de menos de diez trabajadores hasta empresas industriales medianas de más de 200 empleados. Finalmente, la asimetría de los efectos de la crisis se ha visto acentuada por la diferente fortaleza macroeconómica e institucional de los distintos Estados miembros. Así, países cuyos niveles de endeudamiento en términos de PIB son elevados tienen claramente menos margen de actuación que aquellos cuyas finanzas públicas están más saneadas.

## 8. Conclusiones

Estos cuatro grandes retos: la necesidad de buscar su sitio en el mundo y de encontrar intereses comunes; la mejora de la gobernanza; el avance en la cesión de soberanía; y la amenaza de la fragmentación son variables que determinan y condicionan la forma y la estrategia de la negociación. Avances en cualquiera de ellas mejorarían el tipo y la calidad de las negociaciones. Pero la relación es bidireccional. Una negociación en la que la posibilidad de alcanzar estrategias ganar-ganar y el espíritu cooperativo imperara ayudaría a la UE a afrontar los retos anteriores. Incidir en intereses en lugar de aferrarse a posiciones, tratar de objetivizar al máximo las relaciones y los criterios de asignación, eliminar cualquier sesgo personalista en las relaciones y tratar de ser imaginativos en la búsqueda de espacios comunes será clave no solo para una gobernanza

interna más sólida, más creíble y más sostenible, sino también para que la Unión Europea pueda recuperar y fortalecer su sitio en el mundo, lo que en estos momentos parece haber perdido. Apuntalar unas adecuadas estrategias en la negociación minimizará el riesgo existente de que la vieja Europa no solo sea vieja, lo cual no es para nada negativo, sino que pueda acabar siendo decadente e intrascendente.

## Referencias bibliográficas

- Balassa, B. (1964). *Teoría de la Integración Económica*. Biblioteca Uteha de Economía.
- Bernheim, B. D., & Whinston, M. D. (1986). Common Agency. *Econometrica*, 54(4), 923-942.
- Calvo, A. (1999). *Integración Económica y Regionalismo. Principales Acuerdos Regionales*. Centro de Estudios Ramón Areces.
- Fisher, R., Ury, W. L., & Patton, B. (1991). *Getting to yes: Negotiating Agreement without giving in*. Penguin.
- French, J. R., & Raven, B. (1959). The bases of social power-source. *Studies in Social Power*, 150-167. University of Michigan Institute for Social Research.
- Grossman, G. M., & Helpman, E. (1994). Protection for sale. *American Economic Review*, 84(4), 833-850.
- Grossman, G. M., & Helpman, E. (1995). Trade wars and trade talks. *Journal of Political economy*, 103(4), 675-708. University of Chicago.
- Horton, S. (2016). *The leader's guide to negotiation: How to use soft skills to get hard results*. FT Publishing, Financial Times.
- Morgan, G. (2019, September). No-Deal Brexit is a credible BATNA. *Kah-Vay Blog*.
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 42(3), 427-460.
- Rodrik, D. (1995). Political Economy of Trade Policy. In G. Grossman & K. Rogoff (eds), *Handbook of International economics*, 3, (pp. 1457-1494). Elsevier.
- Shonk, K. (2020, March). BATNA examples, and what you can learn from them. *Program on Negotiation, Harvard Law School*.
- Surhone, L. M., Timpledon, M. T., & Marseken, S. F. (2010). *Game Theory. Merrill. M. Flood, Melvin Drescher, Albert W. Tucker, Framing Device, Experimental Economics*. Betascript Publishing.
- Usherwood, S. (2016, September). Negotiating Brexit: BATNA and beyond. *Encompass*. <https://encompass-europe.com>