



Negociación internacional: el caso Brasil Uruguay por presunta polución ambiental transfronteriza producida por la usina termoeléctrica de Candiota (Río Grande del Sur). Conclusiones y aprendizajes del proceso de negociación

Rótulo, Daniel
Universidad ORT Uruguay

Mayo de 2006

Abstract

En este texto se presenta el caso de negociación Brasil Uruguay por polución transfronteriza generada por la usina termoeléctrica de Candiota. En particular se analiza la etapa de la negociación de los acuerdos entre los gobiernos de Brasil y Uruguay: Acta de Yaguarón (1990) y Tratado de Cooperación Ambiental Bilateral Brasil-Uruguay (1992).

Palabras clave: negociaciones internacionales, relaciones bilaterales, contaminación transfronteriza, Brasil, Uruguay

INTRODUCCIÓN¹.

En este texto se presenta el caso de negociación Brasil Uruguay por contaminación transfronteriza generada por la usina termoeléctrica de Candiota. En particular se analiza la etapa de la negociación de los acuerdos entre los gobiernos de Brasil y Uruguay: Acta de Yaguarón (1990) y Tratado de Cooperación Ambiental Bilateral Brasil-Uruguay (1992). El texto analiza la incidencia de los factores del contexto como el Mercosur a nivel internacional y la prensa en ambos países. Luego se examinan otras variables como: la existencia de actores en ambos países con interés en regular el comportamiento ambiental de Candiota, la formación de una estrategia cooperativa, el interés en aumentar el conocimiento técnico sobre la situación ambiental de Candiota. También se considera la incidencia de otras variables influyentes en la negociación bilateral como las alternativas de que disponía cada una de las partes y factores del poder de negociación como la forma del planteo del problema, la legitimidad de la reclamación uruguaya, la tradición de un relacionamiento bilateral en que la negociación ha sido el mecanismo utilizado para resolver las disputas, etc. La confluencia de todos esos factores dio contenido a un proceso de negociación complejo en que pese a la asimetría de poder estructural existente entre ambos Estados se consiguió un resultado en que ambos “ganaron” a través de la firma de dos acuerdos: el Acta de Yaguarón y el Tratado de Cooperación Ambiental Bilateral Brasil Uruguay.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CASO.

El caso tuvo origen a partir de la denuncia realizada por parte de actores políticos y sociales locales en Uruguay, que presionaron al gobierno para que negociase con Brasil. En el momento se denunció una situación de contaminación transfronteriza que causaba una serie de daños en los departamentos de Cerro Largo y Treinta y Tres, en la frontera con el Estado de Río Grande del Sur (RS). En la percepción de los denunciados, sociedad civil, políticos locales, diputados y órganos de gobierno local, la causante de la contaminación era la Usina Termoeléctrica Presidente Médici (UTPM), localizada en territorio gaúcho, a aproximadamente 40 kilómetros de la frontera de Uruguay, y conocida como usina de Candiota. Se la acusaba de producir daños a la economía de la región fronteriza, particularmente sobre ganado bovino y ovino y sobre flora local (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay-MVOTMA, 2000a)².

¹ Este texto ha sido elaborado con base en la tesis presentada por el autor para obtener el título de Doctor en Administración por la Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas - Fundación Getulio Vargas - Brasil.

² El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay, será citado como MVOTMA.

A partir de la alarma de la población de Cerro Largo, en Uruguay, los gobiernos de ambos países se interesaron en resolver el problema de forma conjunta. Para ello, fue firmada el Acta de Yaguarón que preveía la realización de un monitoreo conjunto para determinar la existencia de polución y lluvia ácida en la región (MVOTMA, 2000a). Posteriormente, se firmó un Tratado de Cooperación Ambiental Bilateral Brasil Uruguay. Los acuerdos firmados fueron implementados a partir de 1992 por la Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Roessler del Estado de Río Grande del Sur (FEPAM), el órgano ambiental de dicho estado y por la Dirección Nacional de Medio Ambiente en Uruguay (DINAMA). Participaron de todo el proceso representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambos Estados y de otras dependencias públicas, así como también fue incluida la propia Compañía Estadual de Energia Eléctrica (CEEE), empresa pública estadual entonces propietaria de la Usina de Candiota.

En la primera fase de implementación, no fue comprobada la existencia, en Uruguay, de lluvia ácida que estuviese siendo causada por la UTPM (FEPAM, 1995). Los resultados de la primera fase del monitoreo, sin embargo, no satisficieron a las autoridades uruguayas. Debido a diferencias metodológicas ambos gobiernos, no consiguieron llegar a un acuerdo para continuar el monitoreo de forma conjunta, de modo que cada Estado optó por su propia metodología para continuar con los estudios (MVOTMA, 2000a). En 1996, se implementó en la región nordeste de Uruguay una Red de Monitoreo de la Calidad del Aire. Los resultados de esos monitoreos tampoco consiguieron probar la existencia de lluvia ácida en la región y mucho menos que la UTPM fuese una fuente productora de polución transfronteriza. La implementación de los acuerdos generó impactos institucionales, políticos y tecnológicos, que no estaban previstos en los objetivos iniciales del proceso de negociación.

Luego de casi dos décadas de negociaciones y acuerdos el caso no fue definitivamente cerrado formalmente, si bien el interés local, político y social sobre el mismo en Uruguay disminuyó considerablemente. El tratamiento del problema pasó a ser predominantemente "técnico", en desmedro de su dimensión política.

A continuación se presentan informaciones básicas sobre la UTPM (1.2.) y la lluvia ácida (1.3.).

1.2. Informaciones básicas sobre la Usina Termoeléctrica Presidente Médici (UTPM)

La UTPM se localiza en el estado de Río Grande del Sur, en el área rural del municipio de Candiota, a treinta kilómetros de Bagé y aproximadamente 40 kmts. de la frontera con el departamento de Cerro Largo (Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 2001).

La primera usina de Candiota – conocida como Candiota I - fue inaugurada en 1961, con potencia total instalada de 20 MW y frecuencia de 50 Hz, siendo desactivada en 1974. Ese año entró en operación la primera etapa (Fase A) de la usina de Candiota II, que recibió el nombre de Usina Termoeléctrica Presidente Médici. En esta fase, fueron instalados dos generadores de 63 MW cada uno. La Fase II B fue inaugurada en 1987, con la instalación de dos generadores, con potencia de 160 MW cada uno, totalizando 446 MW de capacidad instalada y un consumo de 160 toneladas/hora de carbón (Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 2001). La fase denominada Candiota III no fue aprobada en los términos en que había sido planificada originalmente (en la previsión inicial, a usina generaría un total de 2.100 MW). Como parte integrante del Programa Prioritario de Termoelectricidad 2000/2003, el proyecto Candiota III - conocido como Fase II C -, ya en proceso de construcción, debería agregar 350 MW más a la potencia ya instalada. Con las obras de ampliación, Candiota pasaría a contar entonces con 796 MW (Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica-CGTEE, 2002)³. En realidad, desde 1997 a UTPM y el proyecto Candiota III pasaron a ser propiedad de la Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (CGTEE), que es una compañía federal subordinada a la Electrobrás (anteriormente la usina pertenecía a la estadual CEEE). El proyecto Candiota III – cuyo valor estimado de inversión es del orden de los US\$ 280 millones - podrá ser implementado por la CGTEE, en un emprendimiento solitario, o en asociación con la iniciativa privada (Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 2001; CGTEE, 2002; Ferrer, 1998). La Agencia Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) de Brasil licitó el proyecto a través de la privatización de la construcción de la usina, pero el proceso no avanzó, debido a la falta de interesados. A la fecha el proyecto de Candiota III no ha sido aún implementado.

1.3. Informaciones básicas sobre la región de Candiota (ver figura 1)

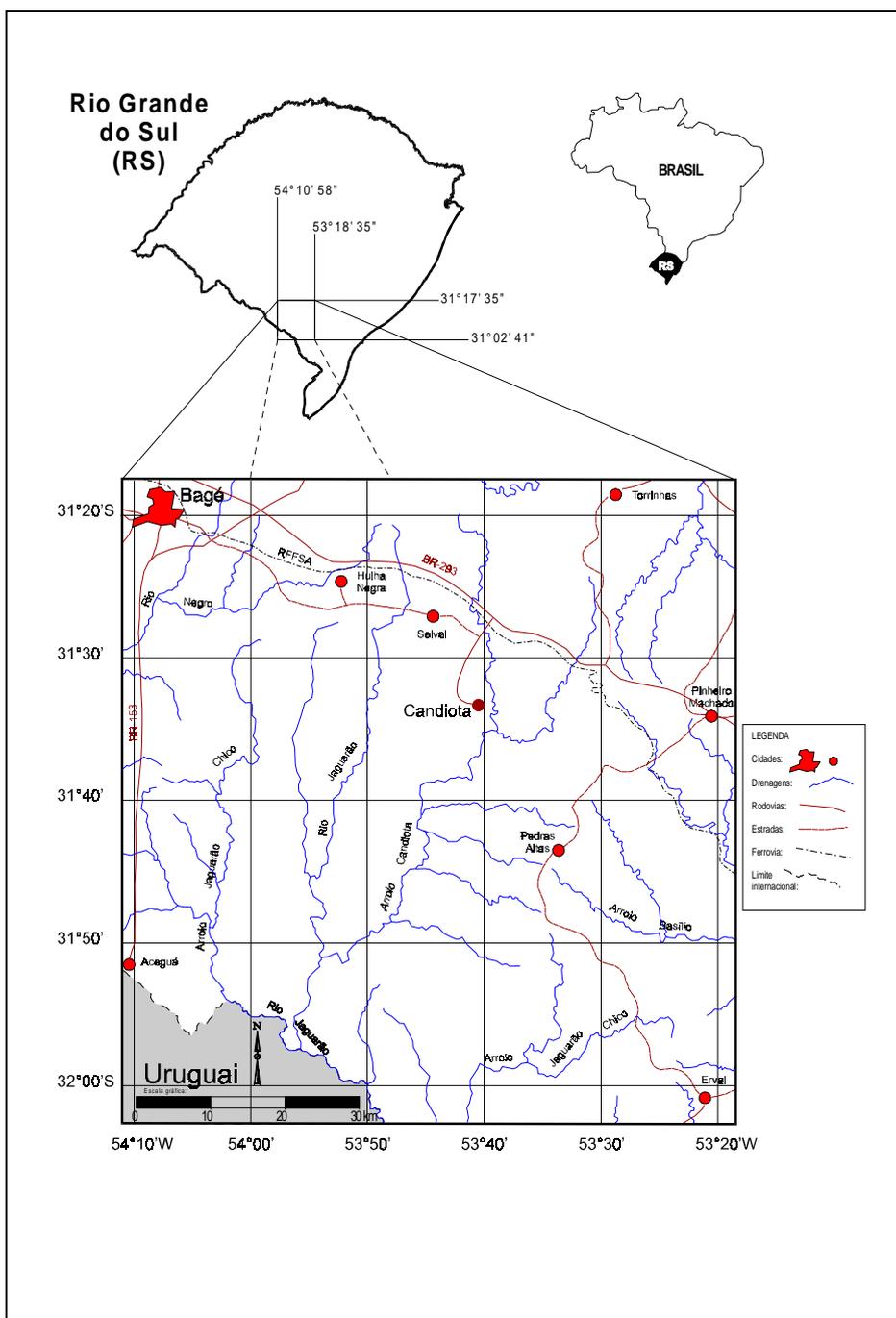
La llamada región de Candiota se sitúa en el sudeste del estado de Rio Grande del Sur, a aproximadamente 380 kilómetros de Porto Alegre y 40 de la frontera uruguaya. Incluye los municipios de Candiota, Bagé, Pinheiro Machado, Pedras Altas, Erval, Hulha Negra y Aceguá (ver Figura 1). En la región está localizado el Polo Económico de Candiota, cuyas actividades son

³ A la fecha, el proyecto de ampliación de Candiota no ha sido implementado.

favorecidas por la topografía, la facilidad de acceso, la geología y la disponibilidad de recursos hídricos. Entre las principales actividades económicas, se destacan la explotación de carbón (minas de Candiota y Seival), las industrias cementeras (Compañía de Cementos de Brasil y Cemento Río Branco), la explotación de calcáreo (minas explotadas por las industrias cementeras); y finalmente, la UTPM. La fabricación de cemento utiliza como materia prima el calcáreo, el carbón y las cenizas generadas en la combustión del carbón. La mineración del carbón de Candiota es realizada a cielo abierto por la Compañía Riograndense de Mineración (CRM) - mina de Candiota, mallas IV y VII- , alcanzando una producción de cerca de 100.000 ton./mes, destinada básicamente al abastecimiento de la UTPM (Fundação de Ciência e Tecnologia, 1996). La mina de Seival, desactivada en 1996, producía cerca de 50.000 toneladas de carbón por año, absorbidas integralmente por las industrias cementeras. Antes de la implementación del polo industrial, Candiota se caracterizaba como una región típicamente agrícola, con predominio de las actividades agropecuarias sobre las actividades vinculadas al cultivo del arroz.

Los impactos ambientales provenientes de las actividades de procesamiento de carbón mineral en el Sur de Brasil, específicamente en la región de Candiota, fueron evaluados desde la década del 80. En esa región se encuentra la mayor reserva carbonífera brasileña (yacimiento Grande Candiota), representando cerca de 38% das reservas totales de carbón del país. Diversos trabajos científicos han sido producidos refiriéndose a los distintos elementos del medio ambiente: agua, aire y suelo. Es de conocimiento general que las actividades carboníferas, como todo proceso industrial, si no fueran convenientemente planificadas, con la adopción adecuada de procesos de control ambiental, pueden generar una serie de daños al medio ambiente, a veces de carácter irreversible. El carbón brasileño – y, en particular, el producido por los yacimientos de Candiota – ha sido ambientalmente “condenado” por su baja calidad: presenta un bajo poder calorífico y elevado tenor de cenizas y azufre (Fundação de Ciência e Tecnologia, 1996).

Figura 1: Mapa de localización de la región de Candiota, Río Grande del Sur



Fuente: Migliavacca, 2001

Motivado por la crisis energética brasileña, agravada en 2001, la utilización del carbón mineral en la producción de energía eléctrica fue mayormente incentivada en el ámbito de la matriz energética nacional. Según el plan energético propuesto por el gobierno federal, que preveía la ampliación del polo termoeléctrico de Candiota, serían implantadas dos termoeléctricas más

en la región, Candiota III y Seival, a cargo de las empresas Copelmi y Steag, totalizando aproximadamente 1.300 MW de potencia. Ese incremento de energía sería – de implementarse – inevitablemente acompañado de un aumento de la emisión de poluyentes (FEPAM, 2002; Magrini et alii, 2001; Magrini et alii, 2002). La FEPAM ya había desarrollado acciones y producido informes técnicos sobre la UTPM, la cual, de acuerdo con la percepción local, causaba polución de ríos, arroyos y suelos (Zanella & Martins, 1988).⁴ Desde fines de los años 80, y sobretodo durante la década siguiente, la UTPM comenzó a ser percibida por muchos actores políticos, ONGs y la prensa uruguaya como una fuente generadora de polución ambiental transfronteriza, bajo la forma de “lluvia ácida” (Duzert & Rótulo, 2003).

1.4. Informaciones básicas sobre lluvia ácida

La expresión “lluvia ácida” fue usada por primera vez en 1872, por el químico inglés Robert Argus Smith. Al analizar la calidad del aire de la ciudad de Manchester, estableció una relación entre el pH de la lluvia y la combustión del carbón. El nacimiento del estudio de la lluvia ácida se relaciona íntimamente a los impactos ambientales del carbón (França, 2002; McCormick, 1997; Migliavacca, 2001; Work & Warner, 1976).

La lluvia ácida es generalmente causada por la emisión de poluyentes, como los óxidos de nitrógeno (NO_x) y dióxido de azufre (SO_2). Presentes en la atmósfera, principalmente en regiones poluídas, esas sustancias, son oxidadas por diferentes procesos, resultando en la formación de ácidos fuertes, como el ácido sulfúrico (H_2SO_4) y el ácido nítrico (HNO_3). La precipitación ácida - húmeda o seca - puede causar daños ambientales, como la acidificación de aguas superficiales y subterráneas, bien como del suelo. El agua de lluvia es considerada naturalmente ácida, una vez que presenta un pH aproximado a 5,6 (el pH neutro sería 7). Ello se explica por la presencia de dióxido de carbono (CO_2) en la atmósfera. Para ser considerada efectivamente “ácida”, la lluvia debe poseer valores de pH entre 4,5 e 5,6. Sin embargo, ya han sido observados casos con valores inferiores a 3,0 (McCormick, 1997; Work & Warner, 1976). Los principales compuestos químicos encontrados en la lluvia ácida son los ácidos sulfúrico, nítrico, carbónico y otros, como los orgánicos, aunque en menor concentración (Silva Filho et alii, 1993; Zamboni de Mello & Thompson Motta, 1987). Todas esas sustancias poluyentes son arrastradas a grandes distancias, debido a la acción de los vientos, que no respetan fronteras entre países. Este fenómeno ha generado problemas de polución transfronteriza entre países. El transporte de los contaminantes ocurre por

⁴ Los estudios académicos y monitoreos producidos sobre la UTPM hasta la década de 1990 fueron sistematizados por Sánchez & Formoso (1990). Rótulo & Migliavacca (2003) realizaron una actualización sistematizada de esos estudios.

medio de la llamada “pluma” (Alamo & Rodríguez, 1998; Kuylenstierna & alii, 1998; Ruiz, 1985; MVOTMA, 1996). Los principales componentes de la lluvia ácida, el dióxido de azufre (SO_2), el monóxido de nitrógeno, (NO) y el dióxido de nitrógeno (NO_2) – agrupados bajo el nombre de NO_x (óxidos de nitrógeno) – tienen origen en la quema de combustibles fósiles. En el carbón, las concentraciones de esas sustancias llegan a alcanzar porcentajes muy altos; en el gas natural, son un poco más bajos (FEPAM, 2002; MVOTMA, 1996; McCormick, 1997; Work & Warner, 1976). La lluvia ácida genera una serie de impactos de acidificación en el medio ambiente, incidiendo principalmente sobre las aguas superficiales, suelo, árboles, y plantas en general, fauna, aguas subterráneas y afectando también la salud humana. El impacto de la acidificación sobre las aguas de los lagos y ríos es extremadamente importante, una vez que ellas influyen directamente en la acidificación de los suelos (es en los suelos que las aguas tienen origen). Las principales consecuencias de la acidificación de aguas son la extinción de algunas especies de peces, la turbidez de las aguas, y el crecimiento de colonias de insectos (Kuylenstierna & alii, 1998; McCormick, 1997; MVOTMA, 1996). La acidificación de los suelos causa pérdida de nutrientes, que a su vez genera crecimiento de hongos. Se trata de un proceso de reversión extremadamente difícil que apenas una disminución drástica de las emisiones de elementos contaminantes podría solucionar (Kuylenstierna & alii, 1998; McCormick, 1997; MVOTMA, 1996). Los árboles dañados presentan síntomas diversos, pero es difícil establecer una correlación directa con la lluvia ácida. Los efectos directos sobre los árboles consisten en daños sobre las hojas, que adquieren color amarillado. La acidez produce también pérdida de nutrientes. La sensibilidad de las diversas especies de árboles en relación a los poluyentes atmosféricos varía de acuerdo con el tipo de hoja. El daño sobre abetos, por ejemplo, se traduce en la pérdida de las hojas – que, antes de caer, presentan un color marrón - amarillento- y en el deterioro de las raíces. Los pinos sufren procesos de descoloración, con pérdida de hojas. El impacto sobre los bosques también alcanza la flora y la fauna. En las plantas más afectadas, se forman musgos, que son indicadores directos de la existencia de contaminación atmosférica (FEPAM, 2002; McCormick, 1997; MVOTMA, 1996; Polla, 1996).

En lo referente a la fauna, la reproducción sexual de pájaros de pequeño porte que viven próximos de las aguas acidificadas es afectada. Los huevos de varias especies de pájaros pasa a presentar cáscaras más frágiles que lo habitual. Los animales herbívoros también son afectados por la acidificación de los suelos y de las plantas de que se alimentan, que produce lesiones en los dientes y en los huesos, en el caso de que la cantidad de metales presente en los alimentos fuera alta (McCormick, 1997; MVOTMA, 1996).

En cuanto al impacto sobre las aguas subterráneas, una parte de las precipitaciones penetra en el suelo; cuando el suelo se encuentra densamente

compactado, la casi totalidad del agua acaba fluyendo en la dirección de los lagos o de otras corrientes. En algunos casos, el agua acidificada llega a formar parte de las aguas subterráneas, que son la principal fuente de suministro de agua para la población (FEPAM, 2002; MVOTMA, 1996). También la salud humana es afectada por la lluvia ácida. En los seres humanos, la lluvia ácida puede aumentar el riesgo de enfermedades en personas que ya sufren de problemas pulmonares - como, por ejemplo, asma -, y afecta sobretodo a niños y ancianos (McCormick, 1997)⁵.

1.5. Relevancia del caso y argumento

El caso de la negociación Brasil-Uruguay es relevante tanto teóricamente como del punto de vista práctico ya que: a) es un caso único de negociación por polución transfronteriza en América Latina, en el que los gobiernos acuerdan realizar un monitoreo conjunto para determinar el grado de polución de la región eventualmente afectada (que abarcó territorio uruguayo y brasileño); b) apesar de la asimetría de recursos estructurales de poder entre Brasil y Uruguay, los acuerdos consiguieron ser implementados de forma eficaz. En ambos países, se generaron resultados e impactos concretos.

Las preguntas más relevantes sobre el caso son las siguientes:

- a) Cómo y porqué fue desarrollado un mecanismo de negociación directa entre dos países en desarrollo, particularmente si se tiene en cuenta que el Estado responsable por la polución transfronteriza – Brasil - es mucho más poderoso que Uruguay teniendo en cuenta los recursos de poder internacional con que cuenta?⁶
- b) Qué factores influenciaron la implementación de los acuerdos en los dos países?
- c) ¿Cuál fue la eficacia de la implementación de los acuerdos , en términos de resultados e impactos políticos, institucionales y tecnológicos para Brasil y Uruguay ?

En este texto será abordada la primera pregunta a).

Del punto de vista metodológico, el estudio del caso resulta interesante como estrategia que permite responder a preguntas como las anteriores (Yin, 1994). El uso de una metodología de estudio de caso es aplicable a procesos y negociaciones en el área de la política internacional ambiental (Mitchelland & Bernauer:1998).

⁵En Brasil, esos efectos fueron particularmente graves en el caso de polución ambiental de la región industrial de Cubatão (SP), que llegó a alcanzar proyección internacional (Lemos, 1998).

⁶ El enfoque realista sobre el poder en la política internacional se basa en el concepto de que los factores de poder de las partes- los Estados- son los recursos militares, industriales, económicos, poblacionales, etc.

Este trabajo pretende realizar una contribución para la explicación de todo el proceso del caso en su conjunto, incluyendo las diversas etapas: pre-negociación, negociación, e implementación de los acuerdos firmados por los gobiernos de Brasil y Uruguay – para solucionar un problema de contaminación transfronteriza

El análisis del caso se estructura integrando las tres etapas del proceso de negociación, analizándolas como si fuesen partes de un todo integrado (Susskind & Cruikshank, 1987). Particular destaque se presta a la influencia de los factores del contexto (político, institucional, prensa) sobre las distintas etapas del proceso. Estos factores, no son generalmente evaluados en su real incidencia en los trabajos sobre casos.

El argumento central del trabajo es que tanto el proceso como el resultado de la negociación se explican por la existencia de intereses convergentes y comunes de actores en ambos Estados interesados en negociar y resolver el problema de forma conjunta. El caso presentó rasgos distintivos de acuerdo a las características de las distintas etapas del proceso: la prenegociación, la negociación y la implementación de los acuerdos.

Este texto se concentra en la etapa de la negociación. Para explicar el proceso y los resultados la explicación se centra en los actores y sus “intereses” y se muestra que existen factores influyentes y fuentes de poder que influyen en la negociación como la calidad de la relación existente entre las partes, la legitimidad de la reclamación, las alternativas que cada Estado tenía (Fischer y Ury: 1982). Este enfoque permite construir argumentos diferentes a aquellos basados en la premisa de que la negociación está totalmente determinada por el poder estructural de los Estados. De acuerdo a esta premisa Brasil siempre hubiera obtenido un resultado solo favorable a sus intereses, “explotando” a Uruguay en las negociaciones. El enfoque utilizado en esta investigación permite mostrar que la situación permitió que ambas partes obtuviesen algunas ganancias (Lax & Sebenius, 1986).

En buena medida, porque la situación de interdependencia en la negociación, así como los intereses en juego en cada Estado, favorecieron la posibilidad de obtención de ganancias conjuntas. Debido a la propia naturaleza de la disputa, la negociación se centró en acordar un monitoreo conjunto. Esto interesaba a actores relevantes de ambos Estados, que tenían la percepción de que ambos podrían beneficiarse obteniendo mayor información en la negociação (Fisher & Ury, 1981; Lax & Sebenius, 1986).

Particularmente en Brasil el interés en negociar y resolver el problema se explica por dos motivos. El primero es la pre-existencia de un interés político

e institucional, en aumentar la capacidad de control sobre el comportamiento ambiental de la usina de Candiota, por denuncias que mostraban la existencia de daño ambiental regional producido por la usina. El interés de aumentar estos controles por parte del órgano ambiental de Rio Grande del Sur, FEPAM, se vio favorecido cuando el gobierno uruguayo se interesó en aclarar una la cuestión por su impacto en Uruguay. Este hecho fortaleció un movimiento de presión en relación a la empresa en Brasil que ya se pretendía desarrollar anteriormente. Para algunos decisores de la FEPAM la negociación con Uruguay fue percibida como una “oportunidad” de “crear valor” - que significó obtener presupuesto para mejorar la tecnología y aumentar el poder de control junto a la empresa operadora da usina. El segundo factor, que explica el interés de Brasil en la negociación fue la influencia del contexto internacional del momento. Existía la posibilidad de que el problema con Uruguay se transformara en un conflicto internacional lo que hubiera generado problemas en el área externa debido principalmente al interés de la diplomacia brasileña de mejorar su postura ambiental básicamente defensiva frente a la comunidad internacional. Brasil pretendía posicionarse de forma más activa, como país ambientalmente responsable. La organización de la Eco-92 en aquel momento era una señal fuerte en ese sentido. El tercer factor que ayuda a entender el avance del proceso de negociación bilateral dice referencia a la existencia de una relación de cooperación bilateral relevante, alentada en el momento por la coyuntura común de la redemocratización política en ambos Estados y por el aumento de la densidad de las relaciones políticas, que es expresaba en el surgimiento de procesos de integración fronteriza y particularmente del Mercosur. De hecho, existe una tradición histórica entre Brasil y Uruguay de resolver sus problemas bilaterales por medio de la negociación. En algunos casos, inclusive en el área comercial, Uruguay ha obtenido resultados favorables en negociaciones bilaterales con Brasil (Rótulo, 1995; 2002b).

2. DIMENSIONES TEÓRICAS, ENFOQUES Y CONCEPTOS DE NEGOCIACIÓN INTERNACIONAL .

En esta parte se presentan los principales componentes analíticos teóricos y conceptuales que serán utilizados en este texto. En la parte 2.1. se hace referencia al aspecto de las etapas del proceso, en la parte 2.2. se hace referencia de los factores del contexto; en el punto 2.3. se hace referencia a los enfoques sobre negociación, en particular al enfoque tradicional. En la parte 2.4. se describe los elementos conceptuales y las categorías relevantes del enfoque moderno de la negociación.

2.1. ENFOQUES SOBRE LAS ETAPAS DEL PROCESO.

Los enfoques de análisis predominantes sobre negociación internacional generalmente no están diseñados para aplicarlos al análisis de todas las etapas del proceso: negociación, firma e implementación de los acuerdos. Esta es una carencia de los estudios sobre negociaciones ambientales internacionales (Parson, 1997). Generalmente la etapa de la implementación no es analizada. Algunos trabajos llaman la atención sobre la falta de cumplimiento y renegociación (Bazerman et alii, 1991; Raiffa, 1991; Roth, 1991). Así por ejemplo, algunos autores se han planteado la necesidad de presentar un esquema analítico por etapas, aunque solo referente a la negociación. Así por ejemplo Fisher & Ury (1981) distinguían: análisis de los datos, planificación y discusión (Fisher & Ury, 1981:16). Zartman & Berman (1982) también propusieron un modelo de tres etapas para la negociación incluyendo el diagnóstico, la construcción de la fórmula de acuerdos, y el acuerdo sobre los detalles (Zartman & Berman, 1982). Susskind et alii (1999) también definieron una fórmula de cuatro etapas para analizar negociaciones para obtener ganancias mutuas. La fórmula incluye, preparación, creación y distribución de valor y continuación, fase en que la partes definen detalles para realizar monitoreo de las decisiones y a tomadas. En este texto se propone un modelo analítico diferente a los anteriores, que pueda aplicarse a todas las etapas del proceso de negociación internacional. Para ello se toma como base el modelo de construcción de consensos, elaborado por Susskind & Cruikshank (1987), que se aplica a negociaciones no asistidas, o sea, negociaciones directas entre las partes. El modelo comprende las siguientes etapas:

- a) Pre-negociación. En esta etapa cada una de las partes organiza la agenda, buscar informaciones relevante sobre el problema, define los representantes que irán a negociar, etc.
- b) Negociación. Se inventan opciones de ganancias mutuas, paquetes de acuerdos, se firma un acuerdo y se ratifica.

c) Implementación o pós-negociación. Incluye la realización de esfuerzos para que los acuerdos negociados sean implementados. Muchas veces crean una forma de monitorear la implementación, para que el proceso sea exitoso.

El modelo de Susskind & Cruikshank (1987) es el más adecuado para el análisis del caso Brasil Uruguay por polución transfronteriza por los siguientes motivos:

a) Incluye la etapa de la pre-negociación que fue muy relevante en el caso Brasil -Uruguay. Zartman & Berman (1982) ya habían destacado la importancia de esta fase, llamada “diagnóstico del problema”. Saunders (1984; 1991) destacó la importancia de desarrollar el análisis de esta fase, llamándole "fase de definición del problema" y destacó la relevancia de identificar qué factores influyen para que las partes comiencen a negociar (Saunders, 1984:54). En esta etapa se define la forma como va a ser negociado posteriormente el tema. Es el momento en que el asunto ingresa en la agenda pública de cada Estado. Así por ejemplo, en las negociaciones de paz entre Egipto e Israel, en la década de 1970, el tema fue definido en Egipto como cuestión de soberanía nacional mientras que en Israel fue definido como cuestión de seguridad, lo que facilitó el inicio de las negociaciones. Saunders incluyó en su modelo otras tres fases: compromiso para negociar, fase de acuerdos sobre como negociar y , por último, la propia negociación (Saunders, 1984). Esta etapa es muy relevante en el caso de Candiota en particular porque la forma como el problema fue definido en la pre-negociación en Brasil y Uruguay ejerció una influencia positiva para que ocurriese la negociación entre ambos Estados (Saunders, 1984:51).

b) El modelo de análisis de Susskind & Cruikshank (1987) incluye la etapa de implementación de los acuerdos. La inclusión de esta etapa permite obtener una perspectiva completa de la complejidad del proceso. Otros autores le han llamado a esta etapa “póst-negociación” (Bazerman et alii, 1991; Raiffa, 1991; Roth, 1991).

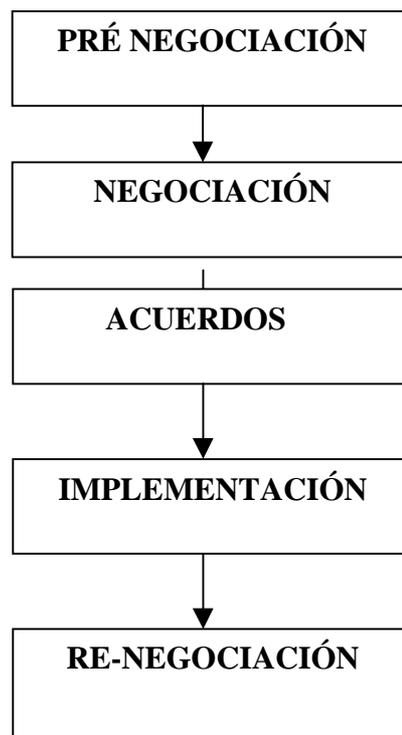
2.2. LA INCLUSIÓN DEL “CONTEXTO” EN EL MODELO

En el modelo de análisis se agregan las variables de “contexto” en cada una de las etapas. El contexto es un factor de extrema relevancia, ya que los cambios ocurridos en él tienen influencia sobre las interacciones de todos los demás factores. Sin embargo en general, la literatura sobre negociación no ha colocado un énfasis relevante sobre la influencia de los factores de contexto, con la excepción de algunos trabajos, como Bazerman (1991), McKersie (1991), Kriesberg (1991) y Schelling (1991). Ya la literatura de implementación de acuerdos y políticas, ha atribuido una importancia mucho mayor al factor del contexto como variable crítica (Najam, 1995; O’Toole, 1986). En este estudio serán consideradas variables de contexto las siguientes:

- cambio político, particularmente el cambio de régimen político;

- el tipo de Estado en que se procesa una negociación (unitariocentralizado, federal);
-la prensa (particularmente tomando en consideración la forma como se trata de un asunto y como influye sobre el proceso de negociación, etc.) .
Concluyendo, las etapas del proceso analizadas son presentadas en la figura 2 y las características y variables del modelo propuesto, basado en Susskind & Cruikshank (1987), son presentadas en el cuadro 1.

Figura 2: Las etapas del proceso



Fuente: elaboración propia

**Cuadro 1: Marco de análisis por etapas aplicable a la negociación
Brasil-Uruguay por polución transfronteriza**

PRE-NEGOCIACIÓN	NEGOCIACIÓN	IMPLEMENTACIÓN
Influencia de los factores de contexto	Influencia de los factores de contexto	Influencia de los factores de contexto
Ingreso del tema en la agenda Política de cada Estado	Intereses, legitimidad, alternativas, comunicación y compromiso de los actores en cada Estado	Factores que favorecen la implementación
Definición del problema	Producción y firma de acuerdo escrito	Obstáculos de la implementación
Estilo de relacionamiento y comunicación entre los Estados	Ratificación de acuerdos	Eficacia de la implementación Resultados e impactos
Realización de los primeros contactos entre las partes	Creación y distribución de valor entre las partes	Renegociación
Compromiso de los actores a negociar	Eficacia de la negociación	

Fuente: elaboración propia

2.3. ENFOQUES DE NEGOCIACIÓN : EL MODELO TRADICIONAL

Desde los años 50 hasta los 80s , los conflictos internacionales y la forma de resolverlos estuvo centrada en la preocupación por la paz entre los Estados, en un mundo caracterizado por la bipolaridad y el surgimiento de los conflictos regionales (Armengol, 1987). En su formulación tradicional o clásica el conflicto era definido como “una situación en la cual diferentes actores buscan objetivos incompatibles ” (Galtung, 1981: 52). Este enfoque se basaba en la idea de la incompatibilidad de intereses entre los actores, y acentuaba la dimensión del conflicto entre tales intereses. Los Estados-naciones, eran percibidos como actores con objetivos y metas únicas, y actuaban como “actores racionales unificados” (Allison, 1971). Este enfoque tradicional del conflicto se basaba en la premisa de la existencia del “interés del Estado” y la necesidad de sobrevivencia en un contexto de inseguridad. El conflicto prevalecía sobre la cooperación en las relaciones interestatales. Este enfoque tradicional del conflicto, muy influenciado por el contexto de Guerra Fría, se basaba en la premisa de la prevalencia de las relaciones de poder entre los Estados y de que todos los Estados en el sistema internacional tenían el objetivo principal del aumento continuo de sus capacidades/recursos estructurales de poder - *capabilities*. Este enfoque estaba basado en el llamado paradigma “realista” de las relaciones internacionales, cuyo concepto del poder es que constituye un atributo de los Estados-naciones, unidades del sistema internacional. Este “poder-atributo” está constituido por la acumulación de recursos de poder estructurales como: población, capacidad y fuerza militar,

industrial y económica; superficie y tamaño del Estado (Aron, 1962; Morgenthau, 1978; Waltz, 1979).

Basados en ese enfoque tradicional, algunos estudios propusieron formas de resolver los conflictos interestatales partiendo de la idea central de la predominancia de la “incompatibilidad de intereses” entre los Estados, y la prevalencia de la dimensión conflictiva por sobre la cooperativa en el relacionamiento interestatal. Algunos trabajos se preocuparon por desarrollar métodos para evitar la escalada del conflicto, la carrera armamentista y proponer algunas estrategias y prácticas de resolución de conflictos (Glasl: 1984; Wallensteen: 1988; Wiberg: 1983).

El enfoque adoptado atribuía una importancia muy pequeña al mecanismo de la negociación como método eficiente de resolver problemas y conflictos entre los Estados. De acuerdo a esta concepción, los resultados de las negociaciones son extremadamente influenciados por diferencial de poder acumulado por cada Estado. Por ello, gana la negociación el Estado más poderoso, y consecuentemente, el más débil – aquel que reúne menos recursos de poder – pierde (Hopmann, 1990). Este enfoque predominó y se aplicó en situaciones y casos entre dos Estados discutiendo sobre un único tema. Al enfoque tradicional también se le llamó “modelo de regateo”, en el cual cada una de las partes busca obtener el máximo de ganancias a costa de la otra parte (juego de suma cero). Este modelo fue dominante en el campo de la teoría de la negociación desde la década del 60 hasta finales de los 80 aproximadamente (Hopmann, 1990; Raiffa, 1982). Un texto clásico que sigue este tipo de enfoque fue el de Schelling (1960). El enfoque tradicional no resulta apropiado para analizar casos de negociaciones como el de Brasil y Uruguay por contaminación transfronteriza por los siguientes motivos. Primero, porque presentan una visión estática y determinista del poder, que impide un análisis dinámico del proceso. De acuerdo con ese enfoque, bastaría estudiar el cúmulo de recursos de poder de cada Estado para poder prever los resultados de las negociaciones. El poderoso siempre le ganaría al más débil. Segundo, esta concepción del poder que es aplicable para temas de seguridad militar, no lo es tanto para cuestiones como las ambientales o comerciales (en la que generalmente los Estados no hacen uso de su poder militar). En muchos casos, los costos del uso de la fuerza militar son muy altos, por lo que no siempre el Estado más poderoso, obtiene los mejores resultados en las negociaciones internacionales. La guerra de Vietnam es un ejemplo de esta situación (Baldwin, 1979). Tercero, esta visión clásica del poder no incluye otras variables que influyen el comportamiento de los Estados, como por ejemplo: el tipo y la calidad de la relación que los Estados mantienen entre sí, las alternativas que cada Estado tiene para negociar, etc. (Fisher & Ury, 1981). Cuarto- por último- el enfoque tradicional permite analizar negociaciones en que prevalece la dimensión del conflicto de intereses, pero es menos dúctil

para analizar situaciones en que existe una dimensión cooperativa importante en la relación interestatal, que también hace parte de la naturaleza de la negociación internacional (Hopmann, 1990).

2.4. EL ENFOQUE MODERNO DE LA NEGOCIACIÓN

Las transformaciones ocurridas en escenario internacional desde la década de los años 80, producidas por la caída del muro de Berlín y por el fin del conflicto Este-Oeste, abrió mayores espacios para el aumento de la cooperación entre los Estados. El aumento de la interdependencia, el surgimiento de nuevos actores, y la incorporación de nuevos temas en la agenda global como la contaminación ambiental, la pobreza, la deuda externa, plantearon la necesidad de aumentar la cooperación entre los Estados para resolver estos nuevos desafíos (Hopmann, 1990; Keohane & Nye, 1977; Tomassini, 1991). Esta nueva realidad internacional mostró que se hacía necesario un nuevo enfoque de la negociación entre los Estados, no ya solo como método para resolver intereses incompatibles y conflictivos sino como un espacio que privilegiase la cooperación en la comunidad internacional. Se hizo necesario el surgimiento de enfoques en los que fuesen percibidos tanto los intereses conflictivos como también los intereses comunes y convergentes entre los Estados, que abriesen nuevos márgenes de cooperación internacional (Hopmann, 1990; Keohane & Nye, 1977). Desde el final de la década de 80 hasta los años 90, un nuevo enfoque de negociación, más moderno, fue siendo estructurado para ser aplicado a ese nuevo contexto internacional. Este es el enfoque utilizado en esta trabajo y será desarrollado a continuación en los puntos 2.4.1., 2.4.2., 2.4.3., 2.4.5. y 2.4.6.

2.4.1. Naturaleza conceptual de la negociación en el enfoque moderno

Diversos autores de prestigio destacaron la necesidad de desarrollar categorías de análisis, métodos y conceptos capaces de desarrollar una nueva teoría de la negociación, preocupándose por producir una literatura más analítica, destinada a crear conceptos nuevos, mejorar los métodos ya existentes, y producir resultados más eficientes (Fisher, 1984; Raiffa, 1982). De esta forma, fue creándose un enfoque moderno de la negociación aplicable también al campo internacional basado en conceptos distintos a la visión tradicional, criticada en el tópico anterior (Hopmann, 1990; Kremeniuk, 1991). El enfoque moderno se basó en la percepción de que la naturaleza de la negociación como actividad era de naturaleza compleja, de modo que se hacía necesario crear nuevos conceptos (Bendahmane & McDonald, 1984; Fisher, 1984; Raiffa, 1984; Zartman, 1984). La propia definición de negociación cambió. La definición de Iklé muestra esta complejidad: “Una negociación es un proceso a través del cual se presentan propuestas específicas, en la búsqueda de un interés común, en que intereses conflictivos están presentes”

(Iklé, 1964:15). Esta definición enfatiza la naturaleza “mixta” de la negociación, presente en situaciones de interdependencia entre las partes, en que coexisten intereses comunes e intereses en conflicto. En efecto, el primer elemento fundamental de la negociación lo constituye su llamada naturaleza "mixta". Esta, se caracteriza por ser un tipo de relación entre dos o más partes, a lo largo de un eje en el cual, en uno de los extremos, hay intereses idénticos entre las partes, y, en el otro, intereses absolutamente conflictivos. En el primer extremo (el de los intereses comunes), no hay necesidad de negociación. En esa zona, existe armonía total de intereses entre las partes, no hay juego de poder y la interdependencia de objetivos es total (ver cuadro 2). En el otro extremo, en el que los intereses de las partes no pueden ser satisfechos simultáneamente, no existe posibilidad de negociación. En esa situación, hay conflicto abierto, que solo puede ser resuelto a través de la sumisión total del rival o de la guerra. En la realidad, la mayoría de las negociaciones se encuentra en la región intermedia del eje, en que existen intereses comunes e intereses conflictivos al mismo tiempo (Fernández & Daie, 1993; Hopmann, 1990). En las situaciones de negociaciones en que predomina la distribución de valor entre las partes, o sea, la dimensión competitiva, la región del conflicto es mucho más amplia a la región de convergencia de intereses. En estos casos, la cooperación es débil, la interdependencia es mínima y una de las partes tiende a querer dominar la otra. Ya en situaciones en que predomina la creación de valor, el objetivo de las partes es cooperar para generar y obtener ganancias mutuas. Estas situaciones pueden ser caracterizadas como juegos de suma variable, dado que puede haber aumento de ganancias de ambas partes, y no de una a expensas de la otra, como en las situaciones distributivas de valor. (Fernández & Daie, 1993; Lewicki & Litterer, 1994).

En el cuadro 2 se presentan las diferencias de naturaleza entre los tipos de negociación, la resolución pura de problemas y la situación de conflicto pura (ausencia de negociación). El segundo elemento que define la naturaleza de la negociación es la “situación de interdependencia de toma de decisiones entre por lo menos dos partes” (Hopmann, 1990: 52; Zartman, 1983). Esta situación está definida por el hecho de que la realización de los objetivos de una parte depende de la realización de los objetivos de la otra. El resultado final no depende de una sola, sino de las decisiones mutuas de ambas partes ((Fisher, 1987: 319, Walton & McKersie, 1965: 18, Zartman, 1983: 17). El tercer elemento de la negociación lo constituye la existencia de una divergencia, en un sentido muy amplio que incluye distinto tipo de desacuerdos, conflictos de intereses, latentes o potenciales, incluyendo la diversidad de opiniones entre las partes. También incluye situaciones en que es necesario compartir información (Fernández & Daie, 1993). La divergencia puede referirse también a datos o falta de información, que sucede cuando carecen de la información necesaria para tomar una decisión correcta, o

interpretan de forma distinta la información existente, o hacen estimativas discordantes con base en la información de que disponen (Smart & Maier, 1989: 4). En el caso de la negociación entre Brasil y Uruguay, el surgimiento de la divergencia se dio en razón de la existencia de dudas e interpretaciones diferentes en referencia a la información incompleta de que disponían. En realidad la motivación de la negociación fue la necesidad de ambas partes de obtener información científica para poder determinar la existencia – o no – de contaminación transfronteriza. Aunque la diferencia era “potencial”, la divergencia existía y podía agravarse, si no dispusieran de esa información, ya que cada Estado se colocaba en una situación diferente: Uruguay como Estado “poluído”, y Brasil, como poluyente. El cuarto elemento es la búsqueda de realización de un acuerdo (Fisher, 1981; Hopmann, 1990; Zartman, 1974). En palabras de Zartman, "negociar es apropiado cuando las partes perciben la posibilidad de solucionar un problema de forma conjunta y tienen la voluntad de finalizar una situación que consideran inaceptable...(.)" (Zartman & Berman, 1982:66).

Cuadro 2: Naturaleza de la negociación: diferencia con situaciones similares

FACTORES	CONFLICTO PURO	NEGOCIACIÓN		RESOLUCIÓN PURA DE PROBLEMAS
		DISTRIBUTIVA	INTEGRATIVA	
Intereses comunes	Débiles	Débiles	Fuertes	Totales (confundidos)
Intereses conflictivos	Totales	Fuertes	Débiles	Ninguno
Resultado	Vencedor-perdedor	Ganador- perdedor	Ganancias mutuas	Ganancias mutuas totales
Juego de poder	Dominación Sumisión	Alto	Bajo	Ninguno

Fuente: Basado en Fernández & Daic, 1993.

2.4.2. Otros conceptos centrales

En los años 90 se fue desarrollando un enfoque para analizar las negociaciones basado en conceptos propios de la disciplina de la negociación, como por ejemplo, intereses, estrategia, mejores alternativas de las partes a un acuerdo negociado (MAAN) y creación de valor (Lax & Sebenius, 1991b). Este enfoque está basado en una acumulación de conceptos que lo diferencian de otros de tipo económico, histórico o legal (Kremeniuk, 1991). Este enfoque utiliza conceptos inspirados en autores especialistas en teoría de negociación (Fisher & Ury, 1981; Raiffa, 1982). E enfoque ya ha sido utilizado en el análisis de algunos casos de negociaciones internacionales como por ejemplo el de la convención internacional de Derecho del Mar (Sebenius, 1991).

A continuación se describen los conceptos de intereses, alternativas, estrategia y creación-distribución de valor.

A) Intereses. El concepto de “intereses” es central y es distinto del concepto de “posiciones” (Fisher & Ury, 1981; Lax & Sebenius, 1991b). La distinción entre “intereses” y “posiciones”, establecida por Fisher & Ury (1981), permite caracterizar un tipo de negociación de otro. Las negociaciones basadas en “posiciones” se caracterizan por el hecho de que “cada parte asume una posición y la defiende, argumentando a su favor y haciendo concesiones hasta llegar a un compromiso” (Fisher & Ury, 1981: 4). En cambio en el caso de la negociación basada en los “intereses” estos son los que “motivan los actores, ...son un conjunto de aspectos que están por detrás de las posiciones” (Fisher & Ury, 1981: 47). La premisa de Fisher y Ury es la de que en una situación de negociación, siempre existen intereses comunes y convergentes, además de los conflictivos. Muchas veces, esos intereses pueden ser explícitos y otras veces, precisan ser descubiertos (Fisher & Ury, 1981).⁷ Los intereses de los actores coincidentes y convergentes, están por “detrás” – de forma menos “visible” – que los intereses conflictivos. Estos últimos son los que generan las “posiciones”. En este sentido, son estos intereses de los actores en una negociación los que definen realmente lo que cada una de las partes pretende obtener.

B) Alternativas. El concepto de alternativas a un acuerdo negociado, conocido como BATNA - Best Alternative To A Negotiated Agreement (Fisher & Ury, 1981), - o MAAN- introduce la idea de que en teoría- pueden ser creadas, por parte de los negociadores, alternativas mejores a la negociación, y a la obtención de un acuerdo, por cada uno de los actores que participan del proceso. En idioma español el concepto es llamado de MAAN, que significa Mejor Alternativa a Acuerdo Negociado (Fisher et alii, 1998). El

⁷ Una crítica a la distinción entre “intereses” y “posiciones” fue hecha por Provis (1996).

concepto de MAAN permite evaluar, del punto de vista subjetivo de cada una de las partes, hasta que punto es conveniente negociar o no. Cuando las alternativas - MAANs - que una parte consigue crear tienen un costo subjetivo superior al valor que tendría “negociar”, la parte va a preferir negociar, ya que si optase por el MAAN saldría perdiendo. En caso contrario, cuando el costo del MAAN es inferior al costo que tendría la alternativa de “negociar”, la parte va a preferir el MAAN a la opción de negociar. En este caso, si optase por negociar, acabaría perdiendo (Fisher & Ury, 1981; Lax & Sebenius, 1991b).

C) Estrategia. El concepto de estrategia fue utilizado y aplicado a las negociaciones internacionales por Pruitt (1981, 1991a, 1991b). Del punto de vista analítico existen en una negociación, cuatro estrategias posibles para las partes, de acuerdo a una combinación de la defensa de los propios intereses, con la defensa de los intereses del otro actor.

Contestación: consiste en la defensa mayor de los intereses propios que en los intereses de la otra parte (característico de las negociaciones “posicionales”, en las que prevalece la idea de que uno gana y el otro pierde).

Concesión: en esta estrategia, una parte pasa a hacer concesiones muy grandes en relación a sus propios intereses, permitiendo la preponderancia de los intereses de la otra parte.

Inacción: en ella el actor deja de actuar y opta por no defender ni los intereses propios ni los intereses de la otra parte.

Resolución conjunta de problemas: esa opción implica que, en una negociación, cada parte defienda tanto los intereses y metas propios como los de la otra parte (Pruitt, 1981, 1991b; Lax e Sebenius, 1991b). Usando esta estrategia es posible llegar a acuerdos satisfactorios para ambas partes. El uso de esta estrategia ayuda a crear relaciones de trabajo en equipo. Dispuestos a resolver un problema común, las dos partes, actúan con el objetivo de que ambos obtengan ganancias y beneficios mutuos con la negociación. Generalmente los acuerdos conseguidos con este enfoque son más estables, ya que satisfacen a ambas partes (Pruitt, 1991b). Esta fue efectivamente la estrategia usada por los negociadores en el caso entre los gobiernos de Brasil y Uruguay. Otros autores distinguen dos grandes estrategias posibles en una negociación. La primera sería la estrategia “ganar-perder”, por la que una de las partes se interesa solo por los intereses propios a costo de los intereses de la otra parte. Esa estrategia se conoce como “distributiva”, debido al hecho de que las partes disputan el “valor” existente como si fuese fijo, cada una buscando obtener el máximo posible de ganancias. Como resultado del uso de estrategias distributivas por cada una de las partes, lo que una gana, la otra lo pierde (Fischer & Ury, 1981; Lax e Sebenius, 1986; Raiffa, 1982).⁸ La

⁸ Este argumento no pretende abordar ni resolver el problema, más complejo, sobre la existencia de una estrategia de este tipo promovida por las partes en la negociación entre Brasil y Uruguay. Tampoco pretende establecer, caso esta estrategia haya existido, si es el

segunda estrategia sería la de “ganar-ganar” - conocida como “integrativa” o cooperativa -, que se configura cuando una de las partes busca que ambas obtengan “ganancias” conjuntas en la negociación. Una negociación- en que predominan estrategias de este tipo- permite que ambas partes consigan resultados satisfactorios mutuos llegando a un acuerdo (Bazerman & Neale, 1993; Fischer & Ury, 1982; Fisher et alii, 1994; Lax e Sebenius,1986; Raiffa, 1982).

D) Creación - distribución de valor. En las negociaciones basadas en posiciones, el “valor” del tema negociado es considerado como “fijo”. El valor incluye aspectos como: aumento del conocimiento sobre un tema, tiempo, dinero, etc. (Lax & Sebenius, 1986). Los objetivos de la negociación consisten en la obtención del máximo de valor, pero las partes perciben que es imposible aumentarlo. Cada una de las partes procura distribuir el valor “fijo” que ya existe. Generalmente, cada parte hace una propuesta, contestada por contrapropuestas de la otra parte, se realizan amenazas, se ejercen presiones, y existe alta desconfianza entre las partes (Bazerman & Neale, 1993; Fernández & Daie, 1993; Fisher & Ury, 1981; Hopmann, 1990; Lax & Sebenius, 1986). En la negociación basada en la cooperación, las partes perciben que pueden “aumentar” el valor existente, creando más valor. La negociación orientada a crear valor, se caracteriza por los siguientes factores: las partes comparten la información de que disponen con el objetivo de crear alternativas favorables a ambas; cada una de las partes busca conocer los intereses de la otra, para crear alternativas que sirvan a ambas; buscan que la calidad de la relación existente sea duradera y estable; actúan como si se tratase de la resolución conjunta de un problema (Bazerman & Neale, 1993; Fisher & Ury, 1981; Lax & Sebenius, 1986; Raiffa, 1982; Pruitt, 1991b).

En este trabajo será utilizado el enfoque moderno de la negociación, basado en los intereses y no en las posiciones y será mostrado que predominaron factores más cooperativos que competitivos, que influenciaron a los Estados para llegar a un acuerdo negociado (Fisher & Ury, 1981; Fisher et alii, 1994; Hopmann, 1990).⁹

2.4.5. Conceptos de análisis: proceso de negociación y actor

A) Proceso de negociación como investigación conjunta de datos. El concepto será utilizado en este trabajo como un conjunto de secuencias de actividades que los actores desarrollan por medio de una estrategia, para

resultado de una planificación específica, de un aprendizaje organizacional o si se trata de una estrategia “emergente”, en el sentido de Mintzberg (1999).

⁹ En términos teóricos, no existe ninguna negociación “pura”, totalmente cooperativa o totalmente competitiva. La negociación se localiza en una región intermedia, entre el conflicto puro y la cooperación pura (Fernández & Daie, 1993).

alcanzar un resultado final (Dupont & Faure, 1991). Sergeev (1991) ha desarrollado el uso de metáforas como método de comprensión de procesos de negociación, proponiendo la metáfora del "regateo", la de la construcción conjunta del futuro y la del proceso como investigación conjunta. La última metáfora se aplica a este caso ya que la situación hace referencia a un caso en que los actores, con el objetivo de conocer mejor la situación, precisan tener acceso a datos complejos de alto contenido técnico (Sergeev, 1991; Winham, 1977). Estas situaciones se presentan en casos de negociación internacional como el de Brasil y Uruguay por polución transfronteriza en que inicialmente el conocimiento sobre el problema es incierto, lo que obliga a las partes a tener que realizar investigaciones de forma conjunta. En casos como este, "los intereses reales de las partes se transforman en dependientes de las capacidades tecnológicas y el proceso de negociación es influenciado por factores como el avance técnico que las partes van alcanzando" (Sergeev, 1991: 62). Las negociaciones como esta, están basadas en la investigación conjunta de datos y presentan algunas características diferenciadoras de otras como el de que los equipos de negociación y de toma de decisiones se suelen dividir en dos grupos: el de los diplomáticos, que cuida de los aspectos políticos y el de los especialistas, responsable, por los aspectos técnicos (Sergeev, 1991; Winham, 1977).

B) Actor. Los actores principales son los Estados de Brasil y Uruguay. Sin embargo, el caso se desarrolla en dos niveles de análisis: el "doméstico", intraestatal, que refiere a los actores e intereses "dentro" de cada Estado; y el nivel internacional, en que se producen las relaciones interestatales, entre los negociadores de cada uno de los Estados (Brasil y Uruguay) (Hopmann, 1990; Putnam, 1988). De acuerdo a la teoría clásica el Estado es un actor que actúa con intereses racionales y unificados (Allison: 1971). En la mejor de las hipótesis el Estado actúa con una racionalidad "restringida" (Simon, 1957). En este análisis se parte de la premisa de la pluralidad de actores en el interior del Estado, cada uno de ellos con intereses políticos domésticos e internacionales (Putnam, 1988). En ese sentido serán considerados "actores" en la negociación una pluralidad muy diversa de entidades: organizaciones, instituciones, grupos sociales, ONGs, individuos, – por ejemplo, gobernante, diplomático, político, dirigente de una ONG (Rubin, 1991a).

El Estado, está compuesto por distintos segmentos que participan en el proceso decisorio a partir de algunas divisiones básicas de roles entre aquellos que dirigen la política del gobierno, que son los actores principales, y los diplomáticos, que son agentes que representan los intereses del gobierno. El negociador internacional es un individuo que tienen el poder de representación de la parte, que generalmente es un diplomático. Los agentes son responsables por el desempeño de algunas funciones, como desarrollar los contactos directos con la otra parte, (Estado), presentar propuestas de

negociación, firmar acuerdos internacionales con instrucciones especiales de los representantes del Estado. Los actores más relevantes son: Presidente de la República, Ministro de Relaciones Exteriores, entre otros (Babbit, 1999; Hopmann, 1990; Patton, 1999; Raiffa, 1982; Rubin, 1991a).¹⁰ En este análisis serán considerados negociadores internacionales, además de los anteriores, diplomáticos, políticos, y funcionarios técnicos de alto escalón de organismos públicos de medio ambiente, entre otros.

En este trabajo también se utiliza el concepto de stakeholder en el sentido de actor de diverso tipo con algún interés en la definición del problema (cf.) Este concepto amplía de forma importante la posibilidad de inclusión de otros actores principalmente en el sector privado que aunque no participan directamente del proceso decisorio, tienen algún tipo de intereses en la resolución del problema. Algunos stakeholders poderosos son: productores rurales, académicos, asociaciones profesionales, etc.

2.4.6. Las fuentes del poder de negociación

El poder es una variable “crítica” para en el análisis de negociación. Para la teoría realista de las relaciones internacionales, los recursos de poder son población, territorio, poder militar, industrial, etc. (Morgenthau, 1978). Según esta teoría la desigualdad de poder tiene una influencia directa sobre los resultados de la negociación de forma que en situaciones de asimetría entre las partes el "fuerte" tiene grandes ventajas sobre el "débil" (Hopmann, 1990:52). El realismo parte de la premisa que el Estado más poderoso necesariamente va a ganar en la negociación explotando al Estado de menor poder relativo. El resultado de la negociación está muy influenciado por los recursos estructurales de poder – *capabilities* – que cada Estado tiene: población, capacidad militar, industrial, económica (Aron, 1962; Morgenthau, 1978; Waltz, 1979). El “realismo” estructural no explica situaciones en que el débil obtener ganancias frente al poderoso. Para esta teoría la negociación es un proceso distributivo, en el cual necesariamente habrá un ganador, – el poderoso –, y un perdedor – el débil. Estudios de casos de negociaciones con esta perspectiva del poder fueron realizados por Zartman (1985). Este paradigma fue contestado y criticado por el de la interdependencia para el cual la influencia de los recursos estructurales sobre los resultados de las negociaciones interestatales era mucho más limitada. Para este paradigma la realidad internacional mostró que en realidad el poder es una variable mucha más compleja y multidimensional y que si bien la acumulación de recursos estructurales es relevante en determinadas áreas temáticas como seguridad, no lo es tanto en otras como el comerci internacional y el medio ambiente, tema

¹⁰ Una discusión más profunda y compleja sobre el papel de los agentes diplomáticos y la teoría de la representación en las negociaciones internacionales se encuentra en Mnookin & Susskind (1999).

que trata la negociación analizada (Baldwin, 1979; Keohane & Nye, 1977). En el contexto internacional de los años 80, Fisher & Ury (1981) y Lax & Sebenius (1986) destacaron el hecho de que los más débiles también pueden obtener resultados favorables cuando negocian con Estados más poderosos. El énfasis pasó a colocarse en el hecho de que en negociaciones de contenido más cooperativo- ganar-ganar - la influencia de los recursos estructurales sobre el resultado disminuye considerablemente, y aumentan las probabilidades de que el débil pueda influenciar el resultado, obteniendo resultados finales beneficiosos. A la inversa en contextos de negociación más competitivos, los recursos estructurales de poder van a tender a tener una mayor influencia sobre los resultado, tendiendo a favorecer al más poderoso. Fisher & Ury (1981) argumentaron que la posibilidad de que la parte más débil (Uruguay) pudiese obtener resultados gananciosos y no resultar en el “perdedor” frente a un actor más poderosos del punto de vista estructural (Brasil) era posible porque existían una serie de fuentes de poder, distintas a las estructurales y que podrían ser usadas por cualquier actor en la negociación, particularmente por el más débil. Este planteo trajo nueva luz sobre la forma de conceptualizar el poder en la negociación y su influencia sobre los resultados (Hopmann, 1990).¹¹ Fisher se basó en una crítica directa al concepto del poder basado exclusivamente en la fuerza física y definió el poder de negociación como “la habilidad de influenciar otros actores” (Fisher, 1991b:129). Argumentó que la capacidad de influenciar depende de una serie de factores, mucho más amplia que la clásica. Estos factores de poder son:

- a) Las destrezas y el conocimiento, que incluye el conocimiento de los hechos y de los intereses de la otra parte.
- b) La calidad de la relación entre las partes, que a través de la confianza y la comunicación, puede ser usada como factor de influencia (Fisher, 1991b:131).
- c) La creación de buenas alternativas a la alternativa de negociar, o de generar MAANAs (explicado en el subíten anterior) (Fisher et alii, 1994: 117-126). Este concepto de Fisher está basado en concepciones del poder como la de Bacharach & Lawler (1980), Blau (1964), Emerson (1962) y Pen (1952). De acuerdo con Fisher & Ury (1981)..“En cualquier negociación existen realidades que no pueden ser cambiadas fácilmente. Lo máximo que puede hacer un método de negociación frente a una situación de desigualdad de poder es cumplir con dos objetivos: primero, protegerse contra la posibilidad de un acuerdo que no debería ser aceptado, y segundo, ayudar a maximizar el uso efectivo de los recursos disponibles, para que cualquier acuerdo satisfaga sus intereses (del más débil) de la mejor forma posible..” (Fisher & Ury, 1981: 101).
- d) La proposición de una solución “elegante” y satisfactoria, capaz de conciliar los intereses comunes de las partes.

¹¹ Este concepto de “poder de negociación” , defendido por Fisher, fue criticado por McCarthy (1991).

e) El poder de la legitimidad, basado en el hecho de que el interés de la parte se ampara en la justicia, en precedentes legales, opiniones “científicas” y “técnicas” que dan credibilidad a los intereses y propuestas de las partes (Fisher, 1991: 133).

f) El poder del compromiso, que refiere a los compromisos que las partes van asumiendo durante el proceso de negociación. Ellos son fuente de poder en la medida que influyen el comportamiento de la otra parte. Los compromisos positivos son hechos por medio de comunicaciones verbales públicas, que van generando efectos sobre la negociación a través de la generación de confianza (Fisher & Ury, 1991).

En particular algunas investigaciones y estudios de casos mostraron resultados que abonan la idea de que la influencia de factores de poder agregado estructural de los Estados sobre los resultados se ve compensada por la influencia de las tácticas, rompiendo la idea anterior del determinismo de los resultados (Habeeb, 1988). Habeeb destacó la incidencia de factores de contexto y del proceso sobre los resultados de la negociación, en casos de negociaciones bilaterales entre Estados en situación de asimetría de poder como el caso de la negociación de soberanía territorial sobre la posesión del canal de Panamá entre Estados Unidos y Panamá (Habeeb, 1988). El argumento de Habeeb es que los Estados débiles pueden influenciar los procesos y obtener ganancias aún en negociaciones distributivas con Estados más poderosos, mediante el uso de tácticas como la legitimidad del reclamo. En el caso de las negociaciones Brasil-Uruguay por contaminación transfronteriza, la asimetría de recursos de poder estructurales tampoco explica los resultados que fueron alcanzados. Uruguay, a pesar de la asimetría de poder estructural si comparado con Brasil, obtuvo resultados positivos en la negociación. Como será mostrado en este trabajo la negociación presentó altos grados de cooperación y los dos Estados obtuvieron ganancias con el acuerdo. Esta conceptualización del poder propio del enfoque moderno de negociación internacional permite analizar la negociación Brasil Uruguay y sus resultados de forma más adecuada.

Las diferencias analíticas entre ambos enfoques sobre el poder, el clásico y el moderno, son presentadas en el cuadro 3.

Cuadro 3: Los factores de poder en los enfoques clásico y moderno de negociación internacional

Elementos Analíticos	Enfoque clásico de negociación	Enfoque moderno de negociación
Paradigma teórico de relaciones internacionales	Realismo	Interdependencia Compleja
Recursos y fuentes de poder	Capabilities: población, territorio, recursos militares, económicos, etc.	<ul style="list-style-type: none"> • conocimiento • calidad del relacionamiento • alternativas • tipo de propuesta de solución (elegante) <ul style="list-style-type: none"> • legitimidad • compromisos
Estrategia de negociación Predominante	Ganar – perder (distributiva)	Ganancias mutuas (ganar-ganar)
Agenda de temas de negociación	Militares y de seguridad	Medio ambiente, comercio internacional

Fuente: elaboración propia

3. EL CASO BRASIL URUGUAY POR POLUCION TRANSFRONTERIZA: ANALISIS DEL PROCESO DE NEGOCIACION.

3.1. La influencia de los factores de contexto

A continuación será analizada la influencia de tres factores de contexto que ejercieron influencia sobre la negociación: a) el contexto institucional del Mercosur y la integración fronteriza; b) el contexto internacional y la política exterior sobre “medio ambiente” de Brasil; c) la influencia de la prensa.

3.1.1. El contexto institucional del Mercosur y los Comités de Frontera Brasil Uruguay

En una negociación el tipo de relacionamiento existente entre las partes es un factor influyente tanto sobre el proceso como sobre los resultados. Algunos casos se desarrollan en contextos de relacionamiento altamente conflictivo, como el caso de las negociaciones entre Estados Unidos y Panamá por la posesión del Canal de Panamá (Raiffa, 1981). En otros casos, por el contrario, la existencia previa de una buena relación constituye un factor facilitador, en la medida que aumenta la generación de confianza mutua entre los tomadores de decisiones de los gobiernos de los Estados (Fisher, 1984; Fisher et alii, 1994). En el caso de las negociaciones por la presunta polución transfronteriza generada por Candiota, debe destacarse que las relaciones entre Brasil y Uruguay se han caracterizado durante todo el siglo XX por la predominio del desarrollo de lazos de cooperación bilateral. En los últimos años, esto se ha dado, en el marco de procesos de integración política y económica. Ambos países fueron signatarios de los acuerdos de la Asociación Latino-Americana de Libre Comercio (ALALC), del acuerdo de la Asociación Latino-Americana de Integración (ALADI). Ya en pleno período de redemocratización política, en 1986 Uruguay suscribió acuerdos de cooperación con Brasil y Argentina hasta que a inicios de los años 90', la cooperación se fortaleció particularmente a partir de la firma del Tratado de Asunción en 1991, que dio origen al Mercosur. El período histórico de fines de los 80 e inicios de los 90 estuvo signado por el desarrollo e impulso del aumento de las relaciones políticas tanto bi como multilaterales entre los países del Cono Sur, así como también entre Brasil y Uruguay, en el contexto de la transición y consolidación democrática (Luján, 1993; Pérez Antón & Bizzozero, 1987, 1992). Contextos como el anteriormente descrito le dan un carácter particular a las negociaciones entre los Estados partes, en el sentido de que se potencia la generación de espacios de mayor cooperación y de aumento de la confianza política entre los actores que participan de en procesos de negociación

internacional (Zapico Goñi, 1993)¹². En el caso de Candiota, la afirmación anterior puede ser constatada por declaraciones de negociadores uruguayos y brasileños, que evaluaban que “éramos personas de dos países hermanos trabajando conjuntamente en un contexto de integración regional, el Mercosur”.¹³

Una de las influencias más visibles del proceso de integración política iniciado en los años 80 en el Cono Sur, estuvo dado, en el caso de la negociación bilateral por Candiota, por el impulso que adquirió en aquel período la integración fronteriza particularmente entre Brasil y Uruguay. En los años 90 se firmaron una serie de protocolos y acuerdos de integración fronteriza entre ambos Estados, por los que se crearon los Comités de Frontera, órganos responsables de diversos temas de interés común bilateral, inclusive algunos sobre medio ambiente. En este período y ya desde los 80, con la reinstauración democrática el propio concepto de frontera sufrió una transformación significativa, adquiriendo una connotación más amplia: la frontera comenzó a ser percibida no como división sino como un espacio físico de encuentro e integración entre los Estados (Pérez del Castillo, 1993; Lehnen et alii, 1990; Valenciano, 1993). De esa forma, se crearon nuevos mecanismos institucionales para la resolución conjunta de los problemas entre ciudades y regiones fronterizas cuyas características socio-productivas son similares (Achard, 1995). En el plano de las relaciones bilaterales Brasil-Uruguay, fueron inaugurados, en mayo de 1990, los Comités de Frontera en las localidades de Chuy (Uruguay) – Chuí (Brasil), Río Branco (Uruguay) – Jaguarão (Brasil), Rivera (Uruguay) – Santana do Livramento (Brasil) y Artigas (Uruguay) – Quarai (Brasil).

En el primer momento de la integración regional, los Comités de Frontera fueron objeto de una política de corte activista, y se les encomendó la misión de resolver temas comunes de las poblaciones fronterizas. El funcionamiento de esos órganos se daba através de reuniones entre representantes de los Estados y del sector privado de la región. Las cuestiones discutidas eran elevadas posteriormente a las respectivas cancillerías, para que fuesen implementadas soluciones a los problemas. A lo largo de 1990, tales encuentros ocurrieron con una frecuencia de hasta cinco veces/año y tuvieron un alto grado de participación política de las partes interesadas (Achard, 1995). Además de los Comités de Frontera, fue también implementada una Subcomisión de Desarrollo Conjunto de Zonas Fronterizas, el 17 de agosto

¹² Esto no quiere decir que se eliminen las dimensiones conflictivas entre los Estados. Estas siguen existiendo aunque se procesan en un marco que incentiva el desarrollo de la cooperación.

¹³ Declaraciones realizadas en entrevista del autor a uno de los negociadores brasileños del conflicto de Candiota. Opiniones similares fueron manifestadas también por negociadores uruguayos en entrevistas similares.

de 1985, en el marco del Tratado de Amistad, Cooperación y Comercio, firmado por Brasil y Uruguay en 1975. Los principales temas tratados por esa subcomisión – la cual se reunió un total de siete veces – fueron los siguientes: turismo, transporte, servicios, comunicaciones, y desarrollo agrícola e industrial. Además de estos fueron abordados temas de medio ambiente, incluyendo por ejemplo, cuestiones relativas a los recursos naturales. En este sentido, en 1988, 1989 y 1990, en estas reuniones se discutió también el tema de Candiota, constituyendo, por lo tanto, una importante faceta de la etapa de la pré-negociación de este caso. En esas ocasiones quedó evidenciada la existencia de cooperación entre Brasil y Uruguay una vez que los representantes de Brasil compartieron con los delegados uruguayos las informaciones técnicas de que disponían referentes a los impactos ambientales de la usina de Candiota (Atas das Reuniões da Subcomissão, 1988, 1989 e 1990, citadas por Achard, 1995). Ese factor ayudó a crear las bases del consenso entre los dos países para resolver el problema de forma conjunta (Fairman, 2003; Susskind & Cruikshank, 1987).

En aquel momento el presidente Lacalle dio un impulso importante en su política exterior a los Comités de Frontera, que fueron creados en el momento del inicio de su gestión¹⁴. Toda esa densidad de relaciones políticas y diplomáticas – juntamente con la creación de los Comités de Frontera – fue un fuerte incentivo para el surgimiento de un contexto de confianza política necesaria para que las autoridades de gobierno de ambos Estados pudiera desarrollar una negociación bilateral de carácter fuertemente cooperativo (Fischer & Ury, 1981; Lax & Sebenius, 1986). Ese nuevo contexto institucional ayudó a que la cuestión de Candiota fuese resuelta de forma conjunta entre ambas partes: se trataba de un problema de posible contaminación producido en una región de frontera. Al mismo tiempo, ejerció un importante papel para que perdiesen espacio las opciones de estratégicas más duras o competitivas – “ganar-perder” – dada la existencia de un alto grado de cooperación entre ambos Estados (Fernández & Daie, 1993; Fisher & Ury, 1981; Lax & Sebenius, 1986).

En la Cancillería uruguaya, el tema de Candiota ingresó como tema de la agenda de gobierno desde 1988 en la División de Asuntos Fronterizos (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1988a). En la perspectiva de los agentes de decisión de primer escalón de Uruguay, el tema debería ser resuelto por medio de la negociación directa. Los tomadores de decisión uruguayos percibían que se trataba de solucionar un asunto con un país vecino y socio del Mercosur, en el marco de una tradición histórica en que-para la resolución de problemas bilaterales – tradicionalmente se había acudido al mecanismo de

¹⁴ En opinión del ex presidente Lacalle en entrevista dada al autor de este trabajo, el tema de Candiota hacía parte de la agenda de la integración regional fronteriza con Brasil

la negociación y no a otros como la mediación o el arbitraje internacional. El marco institucional de la cooperación existente entre ambos gobiernos en áreas de frontera influyó en la creación de este clima de confianza mutua¹⁵ En expresiones del ex presidente Lacalle, “siempre es un placer negociar con un amigo y vecino que ha desarrollado una forma de tratar los asuntos exteriores que viene desde la Casa de Bragança (...) Siempre me siento muy a gusto negociando con Brasil.”¹⁶ En ese mismo sentido, el titular de la cartera de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay, en la época de la negociación declaró a la prensa uruguaya, en junio de 1990 (poco antes de la celebración del acuerdo): “la excelente relación de buena vecindad con Brasil para cuidar de forma conjunta las fronteras me da la seguridad de que se llegará a un acuerdo para realizar un monitoreo conjunto entre ambos gobiernos” (*Ultimas Noticias*, 15/06/1990: 17; *El País*, 14/06/1990: 14). Esa también era la percepción en aquel momento, de algunos diplomáticos brasileños, que consideraban “razonable y justo” que Uruguay “colocase un problema de fronteras comunes para ser resuelto de forma conjunta”.¹⁷

3.1.2. El contexto internacional y la política exterior ambiental de Brasil

En la época del surgimiento del problema de Candiota, el gobierno de Brasil aún implementaba una diplomacia – en el área ambiental – de carácter “reactivo”, principalmente en razón de las insistentes críticas hechas por los países desarrollados en relación a las responsabilidades del Estado brasileño por la quema de bosques en la Amazonia (Galvão, 1996). Ese contexto internacional adverso ejerció una considerable influencia para que el gobierno de Brasil optase por la negociación bilateral con Uruguay. La política externa ambiental desarrollada durante el gobierno del presidente Collor (1990-1992) había tenido como principal objetivo la mejora de la imagen del país en el exterior. El gobierno brasileño pretendía modificar esta imagen, para que el país pasase a ser percibido como un país responsable en materia ambiental, mostrando a la comunidad internacional que cumplía sus deberes y obligaciones en materia de medio ambiente.

Estos objetivos de política exterior dieron lugar a la implementación de un esfuerzo político por parte de la diplomacia brasileña para que la Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo, fuese realizada en Río de Janeiro, en 1992. El hecho de ser la sede de la Eco-92, en un contexto en que el gobierno de Brasil deseaba mejorar su imagen internacional del punto de vista ambiental,

¹⁵ De acuerdo a entrevistas realizadas al ex-presidente Lacalle, al canciller uruguayo de la época, Dr. Gross Espiell y a negociadores brasileños y uruguayos.

¹⁶ Afirmaciones del ex presidente Lacalle en entrevista dada al autor de este trabajo.

¹⁷ Declaraciones realizadas autor de este trabajo en entrevistas con negociadores de la FEPAM y con el embajador brasileño que realizó las negociaciones del tratado bilateral sobre protección del medio ambiente con el gobierno uruguayo firmado en 1992.

fue un incentivo para las autoridades brasileñas para resolver con Uruguay el problema de Candiota de forma conjunta. Así, el riesgo de que se produjese un conflicto internacional con un país vecino, en el área ambiental, disminuía. Un conflicto bilateral declarado en relación a este asunto probablemente habría creado un precedente internacional y regional que no ayudaba al gobierno brasileño a alcanzar los objetivos que se había planteado de mejora de su prestigio en materia ambiental.¹⁸ Los negociadores uruguayos se vieron favorecidos por un contexto internacional, que incentivó a que el problema de Candiota ingresase en la agenda bilateral entre Brasil y Uruguay, para ser resuelto de forma conjunta por la vía de la negociación directa. Pese a ello, el problema fue incluido en el Informe Nacional del gobierno de Uruguay presentado en la Conferencia Internacional sobre Medio Ambiente de 1992. Elaborado por el MVOTMA, el informe hacía referencia a la preocupación de las autoridades uruguayas con el riesgo de contaminación ambiental causada por la UTPM, mencionando especialmente los posibles impactos sobre las aguas de la Bahía de la Laguna Merín, “derivada del complejo minero y termoeléctrico de Candiota, en Brasil, y que puede ser seriamente afectada por la proyectada ampliación de la misma” (MVOTMA, 1991: 113). Como en otros documentos oficiales, la preocupación se centraba en la cuestión de la ampliación de la usina de Candiota, ya prevista en aquel momento. También se destacaba en ese documento el hecho de que “en los últimos años, la instalación de Candiota (Brasil), a escasos 20 kilómetros de la frontera uruguaya, representó una seria preocupación en relación al tema [polución del aire], con características de polución transfronteriza” (MVOTMA, 1991:118). En el mismo informe, se evidenció el interés del gobierno uruguayo, en negociar y resolver de forma conjunta el problema con el gobierno de Brasil: “El tema [de Candiota], merece una atención integral en relación a la calidad del aire, suelo y agua que correspondería ser monitoreados para la disponibilidad de información más objetiva; este esfuerzo es razonable que se realice de acuerdo con Brasil” (MVOTMA, 1991:113). La influencia del contexto internacional sobre la negociación entre Brasil y Uruguay referente a la polución producida por la UTPM también fue comentada en un artículo del diario brasileño *Zero Hora*, titulado “Chuva ácida compromete imagem do país” (*Zero Hora*, 23/12/1991, p. 39).

3.1.3. La influencia de la prensa sobre la negociación

Los medios de comunicación uruguayos y brasileños incluyeron, en sus agendas, la negociación Brasil-Uruguay por el tema de Candiota. La prensa es un factor de contexto que ejerce influencia sobre los procesos de negociación según la forma y los contenidos con que trata el tema. Más aún en los casos como el de Candiota en que se trató de una negociación “pública”, por

¹⁸ Este argumento se basa en entrevistas realizadas por el autor con negociadores brasileños y con el canciller uruguayo del momento, Dr. Héctor Gross Espiell.

oposición a las “secretas” en que el siglo de la información es mucho más alto (Raiffa, 1982). La prensa ejerce influencia en muchos casos, sobre los procesos de toma de decisiones, sobre la agenda de las políticas públicas y las negociaciones de distintas formas. Por ejemplo: a) aumentando o disminuyendo la relevancia de un tema en el conjunto de la agenda pública; b) enfatizando algunos aspectos y disminuyendo la importancia de otros. Resumiendo, los medios también crean su propia agenda (Wolf, 1994).

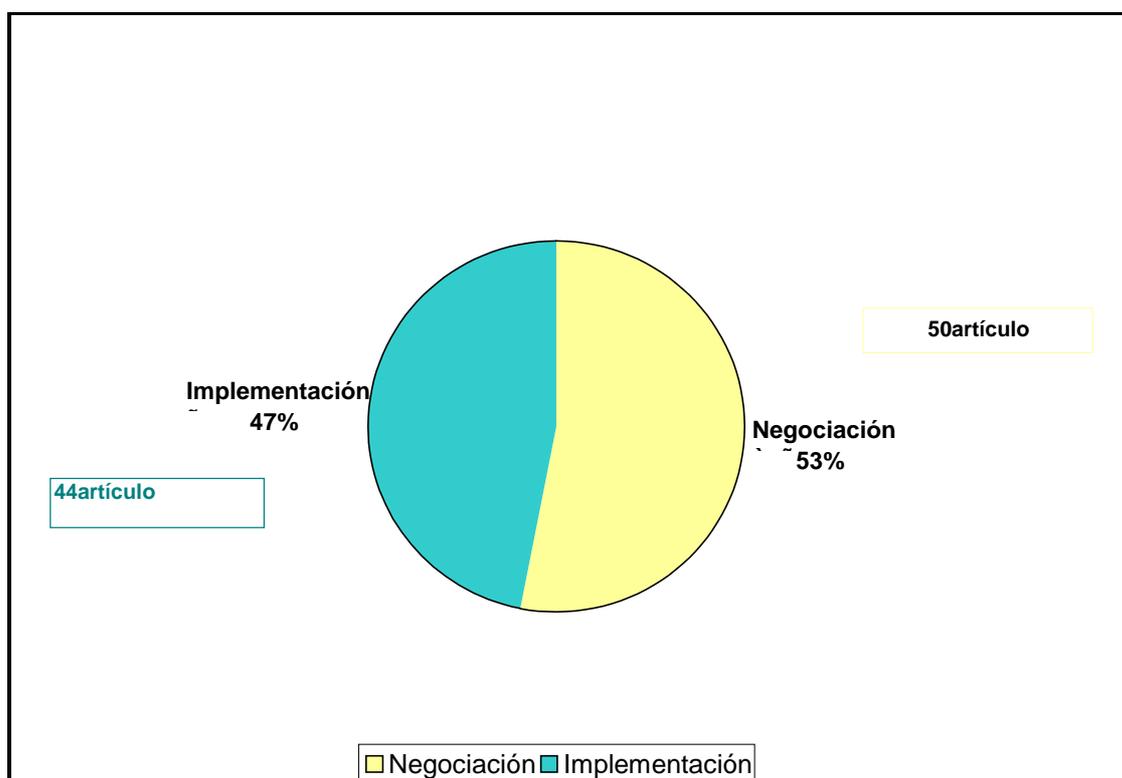
A) La agenda de la prensa sobre Candiota en Uruguay ¹⁹

La prensa en Uruguay agendó el tema de Candiota de la siguiente forma.

- **Intensidad.** De acuerdo a las frecuencias absolutas de artículos publicados, el caso de Candiota, incluyendo ambas etapas, negociación e implementación, la atención de los medios escritos se concentró preferencialmente sobre la etapa de la negociación. Sobre un total de 94 artículos analizados, 50 se refirieron a la negociación (53% do total), mientras que la implementación fue abordada en 44 artículos (47% del universo analizado). Estos datos se presentan en el gráfico 3.

¹⁹ En Uruguay, fueron analizados los diarios de mayor tiraje y de cobertura nacional. De forma subsidiaria fueron consultados, de forma aleatoria, diarios locales de Cerro Largo por ejemplo, en casos en que incluían artículos relevantes sobre el tema. Como técnica analítica se aplicó el análisis de contenido (Krippendorff, 1990).

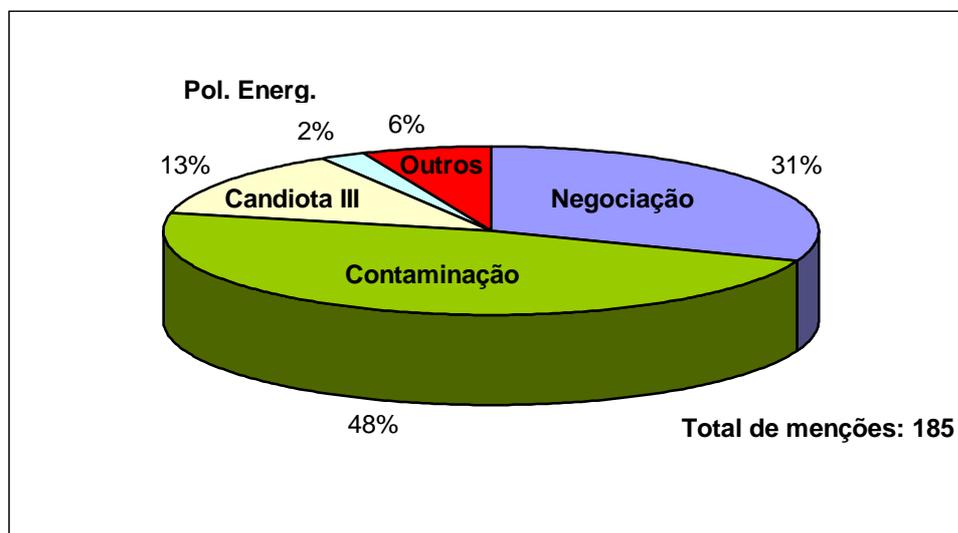
Gráfico 3: Total de artículos publicados sobre Candiota en Uruguay por etapas: negociación e implementación



Fuente: elaboración propia

• **Temas de la agenda.** La agenda de temas durante la negociación, fue clasificada de acuerdo a la siguiente pauta: “contaminación producida por la UTPM”, “negociación de los acuerdos”, “construcción de Candiota III”, “política energética” y “otros temas”. En muchos casos en un mismo artículo fue mencionado más de un tema. El tema “contaminación” fue el más agendado con un 48% del total de menciones. La “negociación de los acuerdos” quedó en segundo lugar, con 31 % de menciones, y la “construcción de Candiota III” recibió el 13% de las menciones. Estos datos permiten concluir que construcción de la agenda de la prensa ayudó a confirmar entre la población uruguaya la existencia de un problema de contaminación ambiental producido por Candiota. La ubicación de la negociación en segundo lugar en el rango de temas muestra que los medios analizados reflejaban lo que estaba pasando en el proceso político, donde se estaban encaminando las negociaciones bilaterales. La mención del tema de la construcción de Candiota III en un nivel bastante más bajo, también es coincidente con las negociaciones a nivel oficial, en el sentido de que si bien oficialmente las delegaciones uruguayas agendaron esta cuestión, sin embargo, no le dieron una visibilidad clara. Los datos anteriores son presentados en el gráfico 4.

Gráfico 4: Los temas agendados en la prensa uruguaya en la etapa de la negociación (1988-1990)



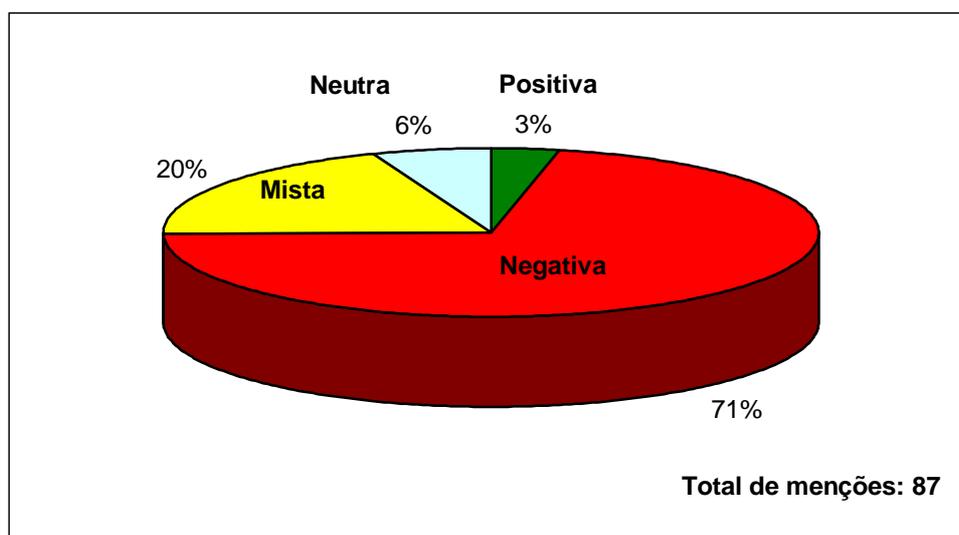
Fuente: elaboración propia.

• **Imagen de Brasil.** En la negociación, Brasil fue mencionado en el 96% de los artículos publicados. En cuanto al tipo de imagen que la prensa construyó sobre ese país, los datos muestran que predominó una imagen negativa, ya que el 58% de las menciones hicieron referencia a aspectos negativos como ser, que Brasil contamina, no toma las medidas suficientes para no contaminar, etc. En solo un 38% de las veces, fue citado de forma positiva. En general estos datos sobre imagen muestran un cierto desfase entre la imagen que la prensa construyó de Brasil, y las percepciones que en forma mayoritaria tenían los negociadores uruguayos, quienes estaban recibiendo cooperación y percibían que Brasil tenía interés en resolver positivamente el tema, lo que permitió que la negociación se encausase de forma cooperativa. La prensa, sin embargo, construyó una imagen predominantemente negativa, destacando la existencia de un alto grado de contaminación ambiental causado por la usina, y refiriéndose a las omisiones del gobierno brasileño para impedir la contaminación, cosa que, en realidad no sucedió exactamente de esa forma. Una hipótesis interpretativa de estos “desfasajes” entre el discurso de la prensa y la negociación en sentido concreto puede ser que en las fase inicial de este conflicto, la existencia de un alto interés nacional en Uruguay por solucionarlo influyó a los medios en el sentido de destacar mucho más la “agenda negativa” de la falta de soluciones, y la contaminación, y de la posible connivencia entre el gobierno de Brasil y la empresa que una posible “agenda positiva”. Esta se vio reflejada de cualquier forma en parte, en la medida que la negociación fue mencionada como segundo tema en orden de relevancia. Este hecho permite concluir también que claramente en Uruguay

prácticamente no hubo otra percepción sino la de que la negociación era la forma de resolver el tema, mismo en la prensa, aunque esta construyera una imagen negativa de Brasil.

●**Imagen de la empresa y la usina de Candiota.** El análisis de la prensa del período de la negociación muestra que los medios escritos analizados construyeron una imagen extremadamente negativa de la Compañía de Energía Eléctrica del Estado (CEEE), propietaria de la usina y de la propia usina de Candiota. Muchas veces la prensa no distinguió entre la CEEE y la usina por lo que ambas fueron agrupadas en el análisis. El 71% de las menciones a la empresa y a la usina fueron de contenido claramente “negativo”; 19% fueron de contenido “mixto” (elementos negativos y positivos), mientras que solo el 2% de los artículos de prensa que se refirieron a la CEEE o a la usina de Candiota lo hicieron de con un contenido “positivo”. Una posible interpretación de esta forma de construcción de la agenda con predominancia de imagen tan marcadamente negativa de la empresa brasileña en la prensa uruguaya, puede ser la influencia que ejerce el hecho de que Uruguay (su población, sus productores, su sociedad) era el país que estaba recibiendo los efectos de la polución generada por la usina, aunque aún no pudiese comprobarse “científicamente” que efectivamente se trataba de polución ácida y que esta era producida por Candiota. Esta percepción de los medios refuerza la hipótesis de que en conflictos ambientales a pesar de que la carga de la prueba corresponde al país contaminado, en la perspectiva de los medios ocurre tal vez al contrario. Por otro lado y reforzando este argumento, también ayudó a crear una imagen negativa de la usina de Candiota y su empresa propietaria el hecho de que no hubo una aceptación clara y directa por parte de sus directivos de que la empresa generaba contaminación o en su defecto el aporte de pruebas contundentes de que no los creaba (relacionado con lo anterior de la inversión de la carga de la prueba). Estos hechos y la agenda de imagen “negativa” de la empresa construída por los medios contribuyó a la generación de una crisis de imagen de la empresa en los medios (Pearson, 2000; Susskind & Field, 1996). Los datos de imagen de Candiota en la prensa uruguaya son presentados en el Gráfico 5.

Gráfico 5: Imagen de la CEEE y de la usina de Candiota construída por los medios de prensa uruguayos en la etapa de la negociación de acuerdos (1988-1990)



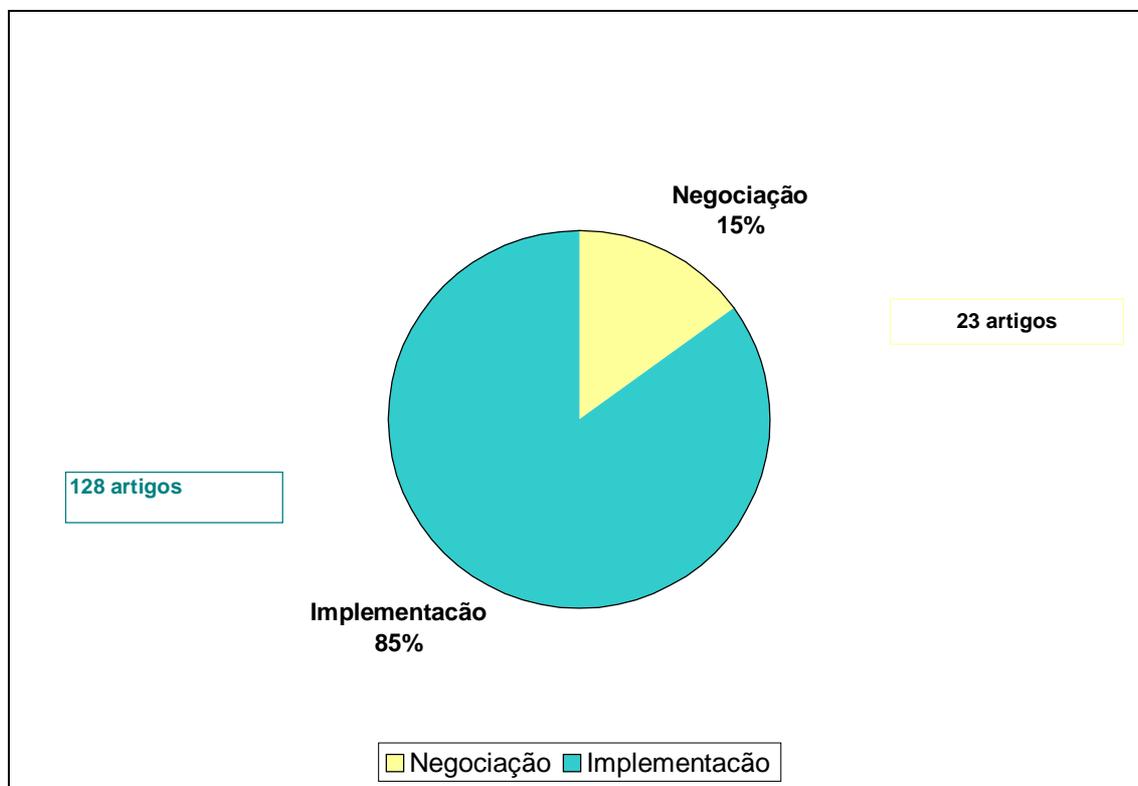
Fuente: elaboración propia .

B) LA PRENSA COMO FACTOR DE CONTEXTO EN BRASIL

A continuación se presentan los resultados del análisis de la prensa brasileña.

- **Intensidad.** En Brasil , a diferencia de Uruguay, la prensa dio mayor cobertura a la etapa de la implementación que a la de la negociación de acuerdos. En un total de 151 artículos analizados, solo 23, el 15% se refirieron a la etapa de la negociación, mientras que el 85% se refirió a la implementación de los acuerdos. En el Gráfico 6 se presentan los resultados. Esta diferencia se puede explicar por el hecho de que en el período de la implementación es que se produjeron hechos muy relacionados con aspectos domésticos de interés para Brasil como la cuestión de la política energética nacional y la construcción de Candiota III.

Gráfico 6 : Intensidad de la cobertura de la prensa en Brasil sobre Candiota, en la etapa de la negociación y la implementación

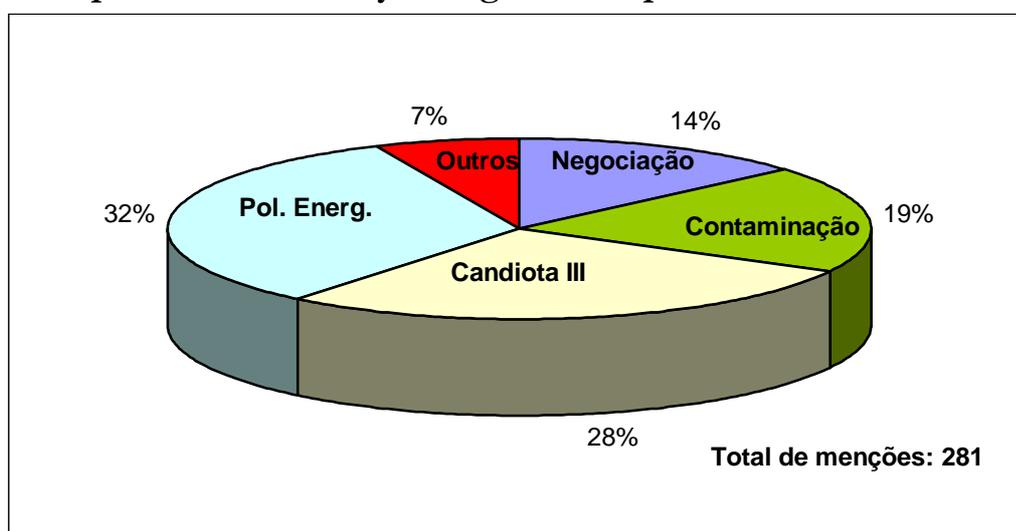


Fuente: elaboración propia .

• **Los temas de la agenda en la negociación.** En Brasil los distintos temas que componen el problema de Candiota fueron mencionados 281 veces (número mayor al de artículos que publicaron ya que en cada artículo se mencionaron más de un tema en muchos casos). Dentro de los temas que compusieron la agenda de cobertura de los medios de Candiota, el que recibió mayor número de menciones fue el de la “política energética” (32%), seguido del tema de la “construcción de Candiota III” (28%). Solo en tercer lugar la prensa brasileña agendó el tema de la “contaminación ambiental” producida por la usina, que recibió solo un 19% del total de menciones. Por último, la negociación solo fue mencionada en un 14% del total de menciones. Estos datos, muestran una inversión de intensidad de cobertura temática bastante distinta a la uruguaya. En Brasil la predominancia de la “política energética” y la “construcción de Candiota III”, también referida al tema anterior, totalizando el 60% de las menciones se explica por la relevancia que en el desarrollo estadual y nacional tenía el tema de la energía. Ambos temas, de contenido “doméstico” eran bastante más prioritarios para los medios brasileños que los temas de la “contaminación” y la “negociación” esta última

de contenido “internacional”. La “contaminación ambiental” también era un tema con ciertos contenidos “nacionales” brasileños ya que los impactos de la usina alcanzaban a regiones próximas en territorio brasileño. Estos datos también permiten concluir la muy baja atención – comparativa tanto con otros temas de la agenda, como también con la agenda de los medios uruguayos - prestada por los medios brasileños a la negociación bilateral. En Uruguay el tema de la negociación recibió en términos comparados más del doble de las menciones y fue el segundo tema más mencionado mientras que en Brasil fue el 4º tema. La misma diferencia de prioridades es perceptible con el tema de la contaminación que mientras que en Uruguay , en términos comparados es el tema más relevante (con 48% de las menciones) , en Brasil ocupa un más distante tercer lugar, con el 19% de las menciones. Los datos de la agenda se presentan en el gráfico 7.

Gráfico 7 : Agenda de temas mencionados por los medios de prensa brasileños y la negociación por Candiota

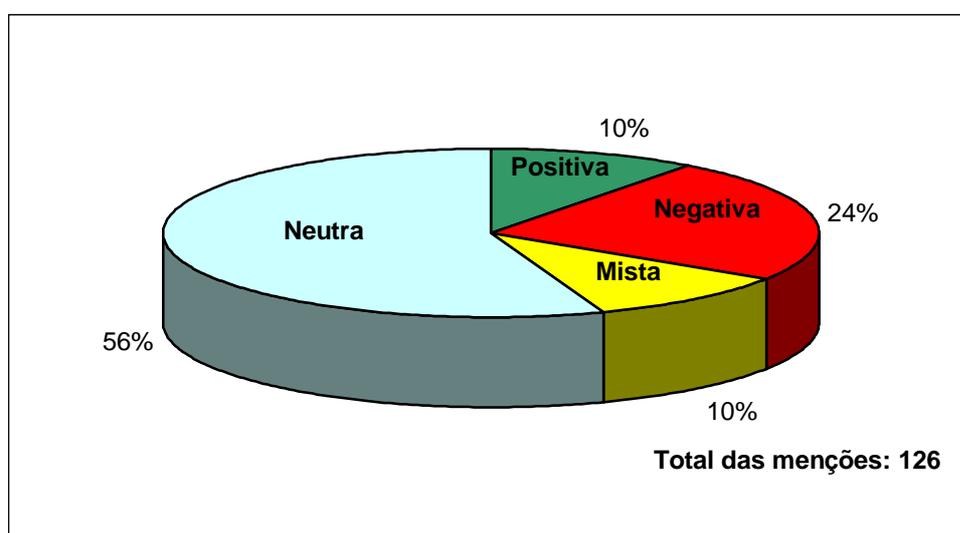


Fuente: elaboración propia .

• **Imagen de Uruguay.** En la prensa brasileña en los artículos que hacen referencia a Candiota, Uruguay fue mencionado en solo el 35% de las menciones totales. En ese universo de menciones la prensa construyó una imagen predominantemente “positiva” del país, ya que en el 71% de las menciones sobre Candiota los contenidos de las referencias a Uruguay fueron de este tipo, mientras que las menciones “neutras”, fueron un 25% y solo un 4% fueron de contenido “negativo”. El hecho de que en una alta mayoría de los artículos sobre Candiota, (65%), Uruguay no fue mencionado se debe al hecho de que para la prensa brasileña la agenda de asuntos domésticos era bastante más relevante que los “externos”, como la propia negociación que solo corresponde al 14% de las menciones totales sobre Candiota. De ahí la mayor cobertura dada a temas como la política energética y la construcción de Candiota III.

• **Imagen de la empresa y la usina de Candiota.** Del punto de vista de la imagen construída por los medios de la empresa y de la usina de Candiota, del total de 121 menciones que recibieron en el período de la negociación, prevaleció una imagen de carácter “neutro” (56%), que no calificaba el comportamiento de la empresa. Luego dentro del universo restante (44%) de las menciones que mostraban una posición (afirmativa o negativa) sobre la imagen de la empresa, predominaron las negativas (24%), seguidas del 10% de menciones positivas, y en igual porcentaje, 10% , de menciones “mixtas” . En el Gráfico 8 se presentan estos datos.

Gráfico 8 : Imagen de la CEEE/Usina de Candiota en la prensa brasileña durante la negociación de los acuerdos



Fuente: elaboración propia .

Para concluir, se presenta un análisis comparado de la “cobertura” de la prensa en ambos países:

a) Agenda de temas. Es constatable una diferencia en las prioridades temáticas de ambas agendas. Así, mientras que la prensa uruguaya adjudicó mayor relevancia al tema de la negociación de los acuerdos (31% de las menciones) la prensa brasileña solo le adjudicó el 14% de las menciones). También referente al tema de la contaminación ambiental que en la prensa nacional fue el más mencionado (48%) en el caso brasileño fue el tercer tema en orden de relevancia, con el 19% de las menciones. De forma general, la prensa brasileña mostró un mayor interés por los componentes domésticos y relacionados con el desarrollo de la agenda, que la prensa uruguaya. En Brasil, el interés se concentró en los temas de la política energética, 31% del total de menciones, y la construcción de Candiota III, 28%. De modo que ambos

temas totalizaron el 59% de las menciones, una mayoría predominante. Mientras que en Uruguay el predominio se inclinó para el tema de la contaminación ambiental que solo totalizó el 48% de las menciones y en segundo lugar, la negociación con Brasil, 31% de las menciones.

b) Imagen del país vecino. En relación al modo como la prensa de cada país trató el país vecino, también hubo grandes diferencias. La imagen de Brasil construida por la prensa uruguaya durante la negociación fue predominantemente negativa (58% de las menciones). Sin embargo, la imagen de Uruguay construida por la prensa brasileña fue predominantemente positiva (71% de las menciones). Esta diferencia se explica por el hecho de que para la prensa uruguaya, Brasil era el país “poluyente, mientras que Uruguay, para la prensa brasileña, era el país “poluído”.

c) Imagen de Candiota. Otra diferencia radica en el modo como los medios de prensa de cada uno de ambos países construyó la imagen de la CEEE, empresa propietaria de la usina de Candiota. En Uruguay, la imagen construida fue muy negativa (71% de las menciones), ya que la empresa era vista como causadora de la contaminación ambiental. Mientras que en Brasil, la imagen construida por la prensa sobre la empresa fue tuvo un valor menos negativa: las menciones de este tipo solo alcanzaron el 24%.

3.2. ACTORES E INTERESES EN EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN

A continuación se analizan los elementos centrales de la negociación Brasil Uruguay: los actores de ambos Estados y sus intereses en resolver el problema, el compromiso político de los actores para negociar, el reconocimiento mutuo de la legitimidad de intereses de las partes, la existencia de una forma de comunicación cooperativa entre los negociadores y órganos de gobierno, y las alternativas de las partes.

3.2.1. Actores brasileños y uruguayos interesados en la resolución del problema.

Los intereses de los actores en la negociación son los “motivos que definen lo que ellos realmente pretenden conseguir” (Fischer & Ury, 1981:11). En las negociaciones existen los intereses convergentes y los conflictivos, y constituyen el elemento a través del cual se puede evaluar el margen de negociación existente entre las partes para cooperar (Fischer & Ury, 1981; Fisher et alii, 1994; Lax & Sebenius, 1986). La estrategia predominante en esta negociación internacional fue de “resolución conjunta de problemas” (Pruitt, 1991a, 1991b), que consiste básicamente en que cada parte, defiende tanto los intereses y metas propios como también los de la otra parte, permitiendo un grado de satisfacción mayor de las partes intervinientes (Pruitt, 1991a, 1991b; Lax & Sebenius, 1986, 1991a).

A continuación será mostrado que en este caso de negociación, predominaron los intereses de los actores y *stakeholders* que, tanto en Brasil como en Uruguay, percibieron la negociación en la perspectiva de la cooperación, de la estrategia “ganar-ganar”, lo que permitió que llegasen a un acuerdo satisfactorio para ambos Estados (*mutual gains approach*) (Fischer & Ury, 1981; Lax & Sebenius, 1986, 1991a; Raiffa, 1982; Susskind & Cruikshank, 1986).²⁰ La predominancia de esos intereses fue favorecida por la forma cooperativa de relacionamiento ya adoptada en la pré-negociación entre ambos Estados y la incidencia de factores de contexto, principalmente el Mercosur y el interés del gobierno de Brasil en la mejora de imagen del país en el exterior. Sin embargo ello no significó que no existiera una dimensión de intereses conflictivos entre ambos Estados, dado en este caso, por la existencia de una diferencia de percepciones y opiniones entre algunos negociadores brasileños y uruguayos en relación a la existencia o no de contaminación transfronteriza²¹. También, el hecho de que uno de los Estados – Brasil – fuese el posible “poluyente”, y otro – Uruguay – el posible “poluido”, planteaba una diferencia de posiciones que marcaban el campo de las divergencias que motivaron la necesidad de negociar (Fisher & Ury, 1981; Fernández & Daie, 1993). Sin embargo, lo destacable del caso es que los Estados enfrentaban el problema de que ninguno contaba con datos científicos suficientes para probar, de forma clara, la existencia o no de contaminación transfronteriza. Esta zona de incertidumbre motivó el proceso de negociación basado en la existencia de un interés común en los actores más relevantes en producir conocimiento más sólido para disminuir la incertidumbre sobre la existencia de contaminación (Bazerman & Neale, 1993; Raiffa, 1982; Susskind & Cruikshank, 1987).

Los actores e intereses comunes en ambos Estados que determinaron el proceso de negociación fueron los siguientes. De parte de Uruguay, esos actores se posicionaron desde distintos niveles decisorios. A nivel de gobierno, nunca hubo la pretensión de “cerrar la empresa de Candiota”. Los negociadores de la época fueron contestes en manifestar que, desde los primeros contactos formales con las autoridades brasileñas, tenían como objetivo “buscar una solución conjunta al problema”. En la visión de ellos, la mejor forma de “negociar con Brasil era presentar una propuesta que fuese viable y que interesase a las autoridades brasileñas”.²² Los actores de primer

²⁰ No se analiza el tipo de estrategia que fue desarrollada por cada parte, en el sentido de si fue planificada, si fue el resultado de aprendizaje organizacional, u otro tipo de estrategia “emergente”, en el sentido de Mintzberg (1999).

²¹ Distintos negociadores uruguayos y brasileños, manifestaron, en entrevistas realizadas por el autor de este trabajo, opiniones contradictorias sobre la existencia de contaminación transfronteriza. Los uruguayos expresaron opiniones favorables a la existencia de contaminación, mientras que los brasileños se mostraron más proclives a minimizar o negar la existencia del problema.

²² Opiniones expresadas en entrevistas con negociadores de primer escalón de DINAMA.

escalón directamente involucrados en la negociación, representando Uruguay, fueron el presidente de la República, Luis A. Lacalle, el canciller Héctor Gross Espiell y el ministro de Medio Ambiente. Debe destacarse que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) había sido creado poco tiempo antes, en mayo de 1990, por la Ley n°. 17.031. Los actores de segundo escalón burocrático que participaron en la negociación fueron técnicos del MVOTMA y diplomáticos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay (MRE), de la Dirección de Asuntos Políticos y de la División de Asuntos Fronterizos. También participaron funcionarios de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA)- órgano recientemente creado. El interés uruguayo estaba centrado en la implementación de monitoreos, de modo a poder determinar la existencia de lluvia ácida y polución transfronteriza. En este sentido, el canciller uruguayo de la época manifestó que “nuestro interés era saber en que grado realmente existía lluvia ácida en la región. Nosotros teníamos la impresión de que existía, pero no teníamos pruebas al respecto. Por eso era una imprudencia poder culpar a Brasil de una cosa sobre la cual no estábamos totalmente seguros”²³. Los negociadores justificaban ese interés por el hecho de que no existían datos científicos conclusivos sobre el problema. Con el objetivo de obtener informaciones, el MRE, hizo varios pedidos de informes a otros Ministerios. Sin embargo, no había, en Uruguay, tecnología adecuada para obtener conocimiento técnico y científico suficiente para comprobar la existencia de polución transfronteriza producida por Candiota. La negociación, por lo tanto, pasó a concentrarse en la necesidad de determinar, de forma cooperativa, por medio de un monitoreo conjunto, la existencia de contaminación transfronteriza. Tal hecho interesaba a ambas partes, porque disminuía el grado de “incertidumbre” sobre la realidad ambiental. La disminución de la incertidumbre es un de los objetivos - explícitos o implícitos- de toda negociación (Crozier & Friedberg, 1990; Susskind & Cruikshank, 1987; Laws, 1999). La necesidad de probar las afirmaciones del punto de vista jurídico, en ese caso, cabía al Uruguay. El hecho de que el gobierno uruguayo no contara, en aquel momento, con datos “científicos” conclusivos sobre el asunto incentivó a que los negociadores uruguayos hiciesen una propuesta diferente al gobierno de Brasil: buscar datos de forma conjunta, o sea, un *joint-fact-finding*. Este medio de obtener datos es el aconsejado como elemento facilitador para la formación de consensos (Susskind & Field, 1996; Ehrmann & Stinson, 1999). El uso de esta técnica es particularmente útil cuando se trata de negociaciones sobre problemas técnicos complejos, como es el caso de la lluvia ácida (Laws, 1999; Susskind, 1994; Susskind & Cruikshank, 1987). Las autoridades del gobierno uruguayo creían en la existencia de riesgo de polución ambiental sobre territorio uruguayo. Tanto el presidente uruguayo como el canciller de la época tenían la

²³ Estas afirmaciones fueron realizadas por el ex canciller de Uruguay Héctor Gross Espiell en entrevista realizada por el autor de este trabajo.

convicción personal de que existía polución transfronteriza. Sin embargo, percibían que la mejor forma de negociar sería proponer al gobierno de Brasil buscar datos con mayor rigor científico. Solo así, entendían que sería posible, llegar a resultados concretos sobre la existencia de polución transfronteriza.²⁴ El elemento de “divergencia” en esta negociación estaba basado en la diferencia de percepciones y opiniones – inclusive personales – sobre el asunto (Fernández & Daie, 1993; Lax & Sebenius, 1987)).

La única evaluación de acidez de agua de lluvia en el Uruguay había sido realizada por la ONG de Cerro Largo Amigos Pro-Condiciones de Vida. Pese a ello, no parecía suficiente a las autoridades uruguayas considerar los datos obtenidos por esa ONG como conclusivos en relación al asunto, dado que existían dudas y críticas, por parte de funcionarios de la DINAMA, en relación al método utilizado.²⁵ Del punto de vista de la legitimidad, tampoco parecía adecuado que el gobierno nacional fundamentase su posición en la negociación basado en estudios realizados por una ONG²⁶. Los datos usados en la negociación oficial deberían ser obtenidos también por medio de estudios oficiales. En caso contrario la delegación de negociadores de Brasil podría cuestionar la legitimidad de las informaciones. Las mediciones de la ONG funcionaron más como un instrumento de presión de la sociedad civil para que el gobierno obtuviese datos científicos legítimos, que fuesen reconocidos por ambos Estados, lo que solo podría concretarse por medio de esfuerzos de investigación que involucrasen ambos países (Ehrmann & Stinson, 1999; Fisher et alii, 1994; Susskind & Cruikshank, 1987). Los dirigentes de la ONG de Cerro Largo también creían que el gobierno uruguayo era responsable por la resolución del problema, y que debía hacerlo por medio de una negociación formal con Brasil (*El País*, 17/08/1990). Las autoridades del gobierno de Uruguay no disponían de datos oficiales capaces de comprobar la existencia de polución ambiental causada por la usina de Candiota. En el período de la pre-negociación²⁷, la cancillería uruguaya encomendó estudios, pero ninguno consiguió detectar indicadores de polución ambiental, y mucho menos asegurar que la causa de la supuesta polución, era la usina de Candiota. Tal hecho fue percibido por el intendente de Cerro Largo, que declaró a la prensa que Uruguay carecía de información propia sobre la contaminación de Candiota, y que sería necesario agendar el

²⁴ Opiniones expresadas en las entrevistas realizadas con el ex-presidente Luis Lacalle y con el ex-canciller Héctor Gross Espiell .

²⁵ Informaciones obtenidas de entrevistas realizadas con funcionarios de la DINAMA .

²⁶ Afirmaciones realizadas por negociadores uruguayos.

²⁷ Referente a teoría de la negociación, no existe consenso entre los autores sobre el alcance el de la definición del período de la pré-negociación. Pruitt se refiere a esa etapa como el momento en que las partes aún no mantienen contactos formales, preparándose, buscando recoger información sobre el asunto, y conociendo mejor la información de que dispone la otra parte (Saunders: 1984).

tema en ambos países, de modo de realizar un monitoreo conjunto (*El Día*, 30/06/1990; *La Mañana*, 01/07/1990).²⁸ En un viaje realizado en junio de 1990 por funcionarios diplomáticos y técnicos uruguayos a Brasil quedaron claros algunos puntos importantes sobre el tema y contribuyeron a aproximar los intereses de las partes. En esa ocasión se fue delimitando la idea de que para los negociadores uruguayos y las autoridades brasileñas, tanto federales como del estado de Río Grande del Sur, tenían intereses comunes con Uruguay en realizar un monitoreo de forma conjunta. Un técnico uruguayo que integró la delegación de su país, hizo la siguiente evaluación de la visita: “Fuimos recibidos de una forma muy abierta [en Río Grande del Sur] y percibimos un espíritu de colaboración muy grande por parte de las autoridades brasileñas ”²⁹. En ese viaje, los delegados uruguayos ya presentaron una propuesta o fórmula de firmar un acuerdo para la realización de un monitoreo conjunto, con el objetivo de determinar, de forma científicamente rigurosa, la existencia de polución transfronteriza. La propuesta fue ampliamente acogida por los negociadores brasileños. Así, los delegados uruguayos mantuvieron reuniones con autoridades federales y del gobierno de Río Grande del Sur. El viaje fue declarado de interés nacional, para el Estado uruguayo, por el presidente Lacalle, y en él se implementaron una serie de entrevistas y contactos con órganos del gobierno federal brasileño (Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, 1990b; 1990c; 1990d). En Brasil se encomendó para recibir la delegación uruguaya, a la presidente de IBAMA – junto con el Jefe de Normas Ambientales. En referencia a ella, los negociadores uruguayos declararon que “aceptó la responsabilidad ambiental de Brasil y asumió el compromiso de buscar llegar a una solución” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1990c). En ese momento hubo un un pre-acuerdo para fijar, en un plazo de 30 días, un plan de monitoreo conjunto y obligar a la termoeléctrica de Candiota a cumplir con las normas internacionales ambientales. En Itamaraty, los negociadores uruguayos fueron recibidos por el jefe del Departamento de las Américas, quien mostró una apertura “reticente” para discutir el tema (Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, 1990b). Los representantes de la delegación uruguaya que viajó a Brasil hicieron referencia a cuestiones ambientales y de política externa brasileña y manifestaron apoyo a la posición de Brasil en relación a la Amazonia. En ese momento, el gobierno de Brasil estaba siendo criticado principalmente por sectores políticos de los países desarrollados, en razón de las omisiones referentes a la preservación ambiental en esa región. La posición uruguaya de compromiso y apoyo a la política externa brasileña fue “muy bien recibida por los funcionarios diplomáticos brasileños ” (Ministerio

²⁸ Todos los estudios pedidos por la Cancillería uruguaya – a la Dirección de Meteorología, al Ministerio de Salud y al Ministerio de Transporte y Obras Públicas – fueron comentados en Rótulo.

²⁹ Declaraciones expresadas al autor de este trabajo en entrevista realizada con uno de los funcionarios técnicos que participaron en ese viaje.

de Relaciones Exteriores de Uruguay, 1990c:16). Ya en el estado do Río Grande del Sur, la delegación uruguaya compareció a reuniones con los secretarios de Salud y Medio Ambiente (SSMA) y de Minas y Energía y con autoridades de la propia CEEE, que mostraron disposición a cooperar, informando que inclusive ya estaban siendo implementadas algunas acciones para la recuperación de suelos. Los funcionarios de la SSMA inclusive invitaron a las autoridades uruguayas a participar del proceso del EIA-RIMA sobre Candiota, proponiendo la formación de un órgano ambiental conjunto, integrado por miembros de ambos Estados. Los delegados uruguayos también recibieron el apoyo de ONGs con representación en el Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) (Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, 1990d). En este viaje de la delegación uruguaya también hubo entendimientos e intercambios de informaciones entre autoridades del gobierno de Río Grande del Sur y el consulado uruguayo en ese estado, sobre la posible fórmula de acuerdo de la negociación. De acuerdo con la percepción del cónsul uruguayo en Río Grande del Sur, el gobierno de Brasil tenía un alto interés en cooperar con Uruguay para resolver el problema. En informes enviados a la cancillería, el cónsul afirmaba que “el gobierno brasileño se manifestó muy dispuesto a realizar estudios conjuntos sobre Candiota” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, 1990d: 17; *El País*, 01/06/1990, 25/06/1990). Además, otros agentes de decisión del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente – el otro actor institucional relevante que participó de la negociación – mostraron interés en resolver el problema de forma conjunta. El titular de la cartera en la época declaró a la prensa que “tenemos una gran preocupación sobre la polución que pueda estar siendo producida por Candiota (...) Mientras tanto, no tenemos pruebas científicas al respecto (...) Creemos que la mejor forma de resolver esto es a través de un monitoreo conjunto con el gobierno de Brasil” (*Zero Hora*, 29/06/1990: 24). En Uruguay, también otros actores también fortalecieron la posición negociadora del país y la busca de una solución conjunta del problema. Actores y *stakeholders* - como políticos nacionales y locales- defendieron, de forma homogénea, la posición de negociar. Así, de a poco se fue consolidando, en Uruguay, una posición muy próxima al modelo de “actor racional unificado”, por la cohesión de las posiciones alcanzadas.³⁰ Las Juntas Locales de Cerro Largo y de Treinta y Tres también siguieron el mismo camino, mostrando interés en que el problema de Candiota fuese resuelto por la vía de la negociación directa con Brasil. La primera de esas Juntas, dio prioridad al tema, para que fuese llevado al Congreso Latino-Americano de Representantes de los Poderes Legislativos Locales (*La Hora Popular*, 30/06/1990). Ya la Junta de Treinta y Tres dictó una resolución especial (Nº 15/90) para manifestar el interés local de que el gobierno central

³⁰ El actor racional unificado es un modelo de análisis de toma de decisiones en el cual la unidad analítica es el Estado como un todo, que no permite el análisis de divisiones internas, de política gubernamental o burocrática (Allison, 1971:34).

negociase una solución para el tema con el gobierno brasileño (*El País*, 14/06/1990, 15/06/1990). El tema de Candiota fue planteado por liderazgos locales departamentales al congreso nacional de ediles, y también a un congreso internacional de ediles latino-americanos, realizado en Curitiba el 30 de julio de 1990 (*La Mañana*, 16/06/1990). En ese congreso – del cual participaron también representantes de Argentina, Perú, Ecuador y Brasil –, legisladores departamentales uruguayos de Cerro Largo, Treinta y Tres y Rivera presentaron datos colectados por la ONG de Cerro Largo Pro-Condiciones de Vida que mostraban la existencia de un pH muy bajo en la región. En la ocasión, se decidió que el tema sería llevado a los gobiernos de ambos Estados, con el objetivo de que se formase una comisión binacional Brasil-Uruguay para estudiar el problema (*El País*, 30/07/1990; *Zero Hora*, 29/06/1990). La misma percepción de riesgo ambiental en la región y la misma preocupación para que se encontrase una solución al problema fueron manifiestas por el intendente de Cerro Largo Nin Novoa (*El País*, 19/08/1990). También el presidente del Partido Verde de Uruguay – partido que obtuvo una banca de diputado en las elecciones de 1989 – apoyó las acciones de gobierno, en declaraciones hechas a la prensa en Bagé (Brasil) y en Chuí (Uruguay) (Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, 1990f; *La Hora Popular*, 19/07/1990; *La Mañana*, 05/08/1990). Por fin, se realizó un Encuentro Internacional de Medio Ambiente, en agosto de 1990, en la ciudad de Melo, organizado por la ONG local ya mencionada y que contó con la presencia de autoridades de los Ministerios de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, de Ganadería, Agricultura y Pesca, de Salud Pública, y también con profesores de la Facultad de Química de la Universidad de la República y de la Intendencia de Cerro Largo. En la ocasión, fueron presentados trabajos sobre el aumento de las enfermedades respiratorias en Melo y sobre la acidez de la lluvia, entre otros problemas. El interés manifestado por la ONG era el mismo, o sea, de que el Ministerio de Relaciones Exteriores y el MVOTMA, agendasen el tema y negociasen con Brasil (*El País*, 05/08/1990; *La Mañana*, 05/08/1990; *El País*, 19/08/1990; *Atlas de Cerro Largo*, 19/08/1990; Grupo Cerro Largo Pró-Condições de Vida, 1990).

Por parte de Brasil, el interés también era el de resolver el problema de forma conjunta, ya que el tema estaba siendo tratado a nivel doméstico por los órganos federales y de Río Grande del Sur. El interés en resolver el problema en Brasil pasó a tener dos dimensiones: la doméstica, ya existente, dado que la regulación ambiental de la UTPM era motivada por un interés local, y la internacional, causada por la reclamación del gobierno de Uruguay³¹. Por ese motivo, la presentación formal de la propuesta uruguaya para resolver la cuestión fue bien recibida por técnicos de IBAMA, por funcionarios de

³¹ Opiniones manifestadas al autor de este trabajo en entrevistas realizadas a negociadores y técnicos brasileños de la FEPAM y del Ministerio de Medio Ambiente de Brasil.

Itamaraty, por el gobernador de Río Grande del Sur y por funcionarios de la SSMA, de la FEPAM y de la Secretaría de Minas y Energía (Ministerio de Relaciones Exteriores, memorando 71, 1990; *El País*, 01/06/1990, 05/06/1990; *La Hora Popular* 02/06/1990). En las palabras de un técnico de la FEPAM, la propuesta de Uruguay “sirvió mucho a nuestros intereses en acelerar el proceso de control ambiental de la usina de Candiota”.³² A continuación en los cuadros 4 y 5 se presentan los actores interesados en la negociación identificados tanto en Brasil como en Uruguay.

³² Declaraciones de funcionario técnico de la FEPAM realizada en entrevista con el autor de este trabajo.

Cuadro 4 : Percepciones e intereses de los actores brasileños en la etapa de la negociación de acuerdos sobre Candiota

Nivel de decisión	Actor	Percepciones e intereses	Tipo de solución
FEDERAL	Ministerio de Relaciones Exteriores	-Riesgo de contaminación ambiental -Negociar con Uruguay	Acordar con Uruguay monitoreo ambiental conjunto
	IBAMA (presidente)	-Riesgo de contaminación ambiental -Negociar con Uruguay	Acordar con Uruguay monitoreo ambiental conjunto
ESTADUAL (RS)	Gobernador	-Regulación de la empresa -Presionar gobierno federal para negociar con Uruguay	Cooperar con Uruguay
	Secretaria de Salud y Medio Ambiente y FEPAM	-Riesgo de contaminación ambiental -Regulación de la empresa	Acordar con Uruguay monitoreo ambiental conjunto
	Secretaria de Minas Y Energía	Política energética	Cooperar con Uruguay
	Compañía de Energía Eléctrica del Estado (RS)	Defender política energética de la empresa	Cooperar con Uruguay (ambiguo)
MUNICIPAL	Bagé	Regular la empresa	
OTROS	ONGs	Regular la empresa	

Fuente : elaboración propia.

Cuadro 5: Percepciones de actores uruguayos y sus intereses en la negociación por el problema ambiental de Candiota

Nivel de decisión	Actor	Percepciones e intereses	Tipo de solución
CENTRAL	Presidente de la República	Riesgo de contaminación Negociar con Brasil	Negociar acuerdo de monitoreo conjunto con Brasil
	Canciller	Riesgo de contaminación Negociar con Brasil	Negociar acuerdo de monitoreo conjunto con Brasil
	Diplomáticos de primer escalón	Riesgo de contaminación Negociar con Brasil	Negociar acuerdo de monitoreo conjunto con Brasil
	Ministro de Medio Ambiente (MVOTMA)	Riesgo de contaminación Negociar con Brasil	Negociar acuerdo de monitoreo conjunto con Brasil
	Director y funcionarios técnicos de DINAMA	Riesgo de contaminación Negociar con Brasil	Búsqueda de datos científicos sobre contaminación
LOCAL	ONG de Cerro Largo	Contaminación ambiental Presionar el gobierno	Negociar con Brasil
	Intendente de Cerro Largo	Riesgo de contaminación Presionar el gobierno	Negociar con Brasil
	Junta Local de Cerro Largo	Contaminación ambiental Presionar el gobierno	Negociar con Brasil
	Junta Local de Treinta y Tres	Contaminación ambiental Presionar el gobierno	Negociar con Brasil
	Ediles de Rivera	Contaminación ambiental Presionar el gobierno	Negociar con o Brasil
	Congreso Nacional de Ediles	Contaminación ambiental Presionar el gobierno	Negociar con Brasil
OTROS	Congreso Internacional de Ediles Latino-Americanos	Contaminación ambiental Negociar con Brasil	Crear Comisión Binacional

Fuente : elaboración propia .

3.2.2. El reconocimiento mutuo de la legitimidad de intereses entre las partes

El reconocimiento mutuo de intereses de cada Estado contribuyó para que ambos países llegasen a un acuerdo. El cierre de un acuerdo de monitoreo era una opción que servía tanto a los negociadores brasileños como a los uruguayos (Fischer et alii, 1994). La legitimidad constituye un factor influyente en los resultados de las negociaciones, por medio del cual cada una de las partes reconoce la posibilidad de que la otra tenga cierta dosis de razón sobre el asunto. La legitimidad puede incluir diversos aspectos como los fundamentos y criterios objetivos, técnicos y científicos, en que está basado el interés defendido por las partes en una negociación. Las negociaciones son favorecidas y el margen de eficacia aumenta cuando cada una de las partes reconoce que el interés defendido por la otra tiene un fundamento racional, lógico, basado en criterios objetivos, “científicos” (Fischer, 1991a). En casos de negociaciones ambientales, la ciencia cumple un papel relevante como factor de legitimidad. El conocimiento científico actúa como un factor de reducción de la incertidumbre existente sobre determinado tema, que permite fundamentar “objetivamente” las posiciones de las partes y, consecuentemente, ayudando a crear consenso (Brooks, 1984; Clark & Majone, 1985; Ehrmann & Stinson, 1999; Ezrahi, 1980; Fiorino, 1989; Gudynas, 1998; Susskind, 1994). En el caso Brasil Uruguay las partes carecían de certidumbre técnica sobre la polución. Ninguno de ambos gobiernos, poseía datos conclusivos, que le dieran mayor legitimidad a uno que al otro.³³ Esa ausencia de informaciones confiables sobre el tema creaba un obstáculo para que ninguna de las partes asumiese una posición más “dura” en la negociación, favoreciendo a su vez el desarrollo de un enfoque cooperativo en la negociación (Fischer, 1981).

En la percepción de las autoridades uruguayas y los negociadores brasileños de la FEPAM, la situación era la siguiente: ni el gobierno de Uruguay tenía legitimidad “técnica” para acusar al gobierno de Brasil de causar polución transfronteriza, ni el gobierno brasileño estaba en condiciones de probar que la polución no existía. Ambos Estados carecían de datos conclusivos al respecto, en razón en parte de la falta de tecnología adecuada y del de que se trataba de la primera vez que enfrentaban un problema de lluvia ácida a nivel bilateral³⁴ (Ehrmann & Stinson, 1999). Para las autoridades de Uruguay, se hacía necesaria la “carga de la prueba”, o sea, era preciso mostrar, con datos científicos, no solo que existía polución transfronteriza sino que era

³³ En el ítem anterior, fue analizada la falta de datos científicos conclusivos sobre el tema, de ambas partes.

³⁴ Estas percepciones fueron comentadas en entrevistas realizadas por el autor al canciller uruguayo y a negociadores brasileños de la FEPAM.

producida por la usina de Candiota. El principio de la carga de la prueba es un principio universal de derecho que obliga a quien acusa a otra parte a presentar datos comprobatorios de la acusación. Este principio también se aplica a negociaciones ambientales (Biasco, 1999). Para el gobierno de Brasil tampoco era posible argumentar que no había polución transfronteriza, ya que no disponía de datos conclusivos para sustentar una posición de este tipo. Al contrario, algunos estudios académicos existentes habían mostrado la existencia de un cierto grado de contaminación hídrica, de suelos, y riesgo de contaminación del aire. Estos datos en general habían generado una presunción en contra de Brasil. De esa forma, el gobierno uruguayo de la época se vio obligado a plantear el problema en otro campo: la discusión sobre la existencia de riesgo de polución transfronteriza ³⁵. El riesgo de polución en ese sentido está determinado por las percepciones de los actores y puede ser definido como el temor, o miedo a la posibilidad de existencia de un determinado daño ambiental (Fiorino, 1989; Susskind & Field, 1996). El objetivo de la negociación pasó a ser la reducción de la incertidumbre, por medio de la búsqueda de una legitimidad “científica” capaz de conducir a conclusiones sólidas sobre la existencia o no de contaminación transfronteriza. De esa manera, los representantes y negociadores de ambos Estados decidieron que el mejor método de resolver el problema, sería la realización de un monitoreo conjunto. Así, superaron el posible “impasse” motivado por la falta de consenso sobre el problema (McKearnan & Fairman, 1999). Los negociadores uruguayos presentaron el problema manifestando que, para ellos, era necesario, del punto de vista político, prestar cuentas a la población local sobre lo que estaba sucediendo en la región. Este argumento fue considerado legítimo por las autoridades brasileñas, una vez que también estaban conscientes de la existencia de polución ambiental en la región de Candiota. Los negociadores brasileños comprendieron que se trataba de un planteo lógico y justo: “Cuando los uruguayos colocaron el problema, pensamos que era muy pertinente que desearan aclarar la cuestión. Nosotros mismos teníamos dudas sobre la existencia de lluvia ácida en la región”.³⁶ La preocupación uruguaya era aún más legítima si se tiene en cuenta que el problema de la polución ambiental local producido por Candiota había sido legitimado científicamente por diversos estudios brasileños (Martins & Zanella, 1987, 1988, 1990; Oliveira et alii, 1982). De acuerdo a la forma como las autoridades uruguayas colocaron el problema en la agenda bilateral, el mismo fue recibido con “naturalidad” por los representantes brasileños (IBAMA, Itamaraty y gobierno de Río Grande del Sur). Los gobernadores de Río Grande del Sur y los secretarios de Salud y Medio Ambiente reconocieron que el interés de los negociadores de Uruguay era obtener datos científicos para determinar si la existencia del problema de contaminación

³⁵ Estas opiniones fueron manifestadas por el canciller uruguayo de la época.

³⁶ Esas expresiones fueron manifestadas por un negociador brasileño en entrevista realizada por el autor de este trabajo.

era legítimo. Así, por ejemplo, el ex-gobernador Pedro Simon, y el gobernador de la época Sinval Guazzelli validaron públicamente el interés de Uruguay en realizar un monitoreo conjunto. Guazzelli llegó a prometer que, se fuese necesario, estaría dispuesto a cerrar la usina de Candiota para resolver el problema (*El País*, 25/06/1990).

Dos factores explican el interés de las autoridades brasileñas del sector de regulación ambiental en resolver el problema. Por un lado, el interés de ellos en reducir la incertidumbre sobre el tema, para poder evitar una “escalada” del conflicto sobre el problema (Rubin, 1991a). En segundo lugar, también era importante aumentar el poder de la coalición de los actores interesados en ejercer un mayor control ambiental sobre la usina de Candiota. El hecho de que la polución de Candiota se hubiera tornado un problema de dimensión internacional contribuyó considerablemente en ese sentido, lo que era confirmado por la siguiente declaración de un negociador de la FEPAM: “Si la reclamación de Uruguay no hubiese existido, de cualquier forma habríamos mejorado los controles sobre la empresa, pero habría demorado más”³⁷. Los negociadores uruguayos nunca reivindicaron que la usina fuese cerrada, pues creían que esa opción no era el objetivo de la negociación. El objetivo final era resolver el problema.³⁸ En pleno contexto de negociación bilateral, otros *stakeholders* estaduais y municipales brasileños manifestaron públicamente su preocupación en referencia al posible daño ambiental producido sobre Uruguay. Ese hecho fortaleció la legitimidad de la fórmula de negociación propuesta por las autoridades uruguayas. La negociación con Uruguay ayudó a que los *stakeholders* brasileños locales fortalecieran sus objetivos pre-existentes, de aumentar la presión sobre Candiota. Esa reivindicación local, anterior a la negociación, ya había sido legitimada por la realización de estudios en la Universidad Federal de Santa María (Martins & Zanella, 1990). También los productores rurales de Bagé, a su vez, continuaron denunciando problemas en sus animales (*La República*, 12/07/1990; *El País*, 13/07/1990). Técnicos del Centro de Toxicología de la Secretaría de Salud y Medio Ambiente denunciaron daños ambientales sobre fauna y flora regionales (*La República*, 03 /06/1990). Y también otros funcionarios de la Secretaría de Medio Ambiente declararon que había posibilidad de que el daño ambiental producido por la UTPM fuese extremadamente grave, pudiendo extenderse hasta el noreste de Uruguay y el este de Argentina, causando daños sobre el ganado, la agricultura y la población. Ellos habrían llegado a esas conclusiones luego de una visita reservada a la ciudad uruguaya de Rivera, próxima a la frontera con Brasil, para verificar daños ambientales y producir un informe sobre el tema (*El Día*, 29/06/1990). Por último, el informe técnico de Martins & Zanella (1987), especialistas en química ambiental de la UFSM, fue

³⁷ Entrevista con negociador de FEPAM, confirmada por declaraciones de funcionarios del Ministerio de Medio Ambiente.

³⁸ Datos obtenidos en entrevistas con negociador uruguayo de la DINAMA.

encaminado a la Secretaría Municipal de Agropecuaria de Bagé. El estudio denunciaba la existencia de daño ambiental sobre el pasto, alteraciones en el crecimiento y en los dientes de los equinos y bovinos, e indicaba aún que algunas aguas de la región presentaban un pH muy ácido (nivel 2,0). Según esos técnicos, todos esos daños eran producidos por la UTPM. La publicación de esos datos a la prensa uruguaya llevó, una vez más, a los mismos comentarios y conclusiones de siempre: era necesaria la realización de un monitoreo conjunto “para poder conocer con el problema con precisión” y “evitar la dependencia de informaciones parciales que vienen de otro país (Brasil) y postergan las soluciones” (*El País*, 13 /07/1990).

3.3. COMPROMISO DE SOLUCIÓN Y PREACUERDO DE LAS PARTES

El compromiso de las partes es otro factor importante para explicar por qué las negociaciones llegan a resultados concretos. A lo largo del proceso de negociación, las partes dan señales para mostrar si están realmente interesadas y comprometidas. La forma de tratamiento del tema y la manifestación de la voluntad de negociar – por medio de señales verbales o no verbales – van dando sentido al proceso de negociación. El compromiso implica la manifestación de una voluntad, un objetivo, propósito de negociar, cuya intensidad varía a través del tiempo (Fischer et alii, 1994; Susskind & Cruikshank, 1987). De acuerdo con determinadas señales emitidas por cada parte, se puede decir si el compromiso es real o si la parte no está muy interesada en la negociación. Se trata, de un factor fundamental para que la negociación se transforme en acuerdo final (Fisher et alii, 1994). En el caso Brasil-Uruguay, las partes manifestaron la existencia de un compromiso para resolver el problema de forma conjunta, desde la etapa de la pre-negociación hasta la firma del Acta de Yaguarón, que fue el acuerdo para realizar el monitoreo conjunto. El compromiso creó un clima de confianza entre los representantes de ambos Estados, contribuyendo para que ambas partes llegasen a un acuerdo para resolver el problema (Fisher et alii, 1994). Los negociadores uruguayos percibieron desde el primer viaje a Brasil que las autoridades y negociadores brasileños estaban interesados en el asunto y que tenían un compromiso real en resolver el problema por medio de la negociación. “Nosotros aceptamos nuestra responsabilidad en que el problema sea resuelto”, fueron las palabras de la jefe de IBAMA que recibió a la delegación de Uruguay en Brasilia (Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, 1990e:4). Otras declaraciones en este sentido fueron hechas públicamente por funcionarios de alto escalón de IBAMA (*Zero Hora*, 21/07/1990; *El País*, 20/06/1990), por el propio ex-gobernador Pedro Simon y por el gobernador Guazzelli (*El País*, 20/06/1990). Además, funcionarios y negociadores brasileños, de forma privada, también hicieron declaraciones con similares contenidos, que ayudaron a consolidar confianza en los

negociadores uruguayos que efectivamente sería alcanzado un acuerdo.³⁹ A su vez, los negociadores brasileños, fueron percibiendo que los uruguayos también estaban comprometidos en llegar a un acuerdo. Funcionarios con responsabilidades de decisión del gobierno brasileño, consciente de la presión doméstica que existía en Uruguay (de la prensa, de políticos locales, del Parlamento nacional y de la población), sabían que precisaban dar algún tipo de respuesta satisfactoria a los negociadores uruguayos, a fin de que esas demandas fuesen satisfechas.⁴⁰ El 9 de julio de 1990, los negociadores uruguayos, preocupados en apresurar la solución del problema, enviaron al Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil y a IBAMA un documento-base con una propuesta de acuerdo, elaborada por DINAMA. El tema del acuerdo pasó a ser la realización de un monitoreo conjunto, a fin de determinar de manera satisfactoria para las partes, la existencia o no del problema (Fisher & Ury, 1981; Lax & Sebenius, 1986).

El documento proponía la implementación de una red para realizar el monitoreo conjunto de aguas – área en la que Uruguay disponía de la tecnología necesaria – y de aire – en relación al que el país no disponía del *know-how* tecnológico adecuado. Las autoridades uruguayas proponían la búsqueda conjunta con Brasil de financiamiento internacional para superar ese déficit tecnológico. También se proponía en ese documento la convocatoria de actores institucionales diversos brasileños y uruguayos, como universidades y ONGs, que tuviesen interés en participar de la red bilateral y además que la propia CEEE, empresa propietaria de la UTPM, fuese llamada a participar de la planificación de la red. Al mismo tiempo, el documento explicitaba, que en Uruguay, el centro coordinador de la red sería el propio Ministerio de Medio Ambiente. El documento descrito fue entregado a la SEMA, en Brasilia, por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores (MVOTMA, 1990b; Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, 1990f). Una vez recibido por las autoridades brasileñas, el documento se tomó como base de lo que luego vendría a ser el Acta de Jaguarón. Esa aceptación por parte de los negociadores de Brasil ocurrió en razón de la pré-existencia de un interés en realizar un monitoreo conjunto para resolver el problema. Para las autoridades brasileñas, como ese había sido el interés manifiesto desde la pré-negociación, esta posición era coherente con la cooperación que ya habían prestado al gobierno de Uruguay para la obtención de información técnica sobre Candiota (McKearman & Fairman, 1999; Susskind & Cruikshank, 1987). Concluyendo, ambas partes se fueron comprometiendo a resolver de forma negociada el problema, mediante la firma de un acuerdo para realizar

³⁹ Entrevista con el canciller uruguayo de la época.

⁴⁰ Entrevistas realizadas a funcionarios del Ministerio de Medio Ambiente de Brasil y de la FEPAM. En el caso de un funcionario brasileño entrevistado, el conocimiento sobre el punto era mayor, dado que estaba en Uruguay prestando servicios de consultoría en el momento de la negociación.

un monitoreo conjunto. El compromiso avanzó de forma rápida, debido al interés político de actores relevantes y de autoridades de ambos países en resolver el tema, incluyendo presidentes ministros de relaciones exteriores y de medio ambiente.

3.4. COMUNICACIÓN, COOPERACIÓN Y CONFIANZA EN EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN

La comunicación es otro factor que influye en los procesos de negociación y sus resultados. En efecto, la forma como las partes se comunican, el hecho de que mantengan informaciones secretas sobre el tema, y el tipo de comunicación que establecen son todas variables relevantes. Cooperativas o competitivas, las estrategias de comunicación influyen sobre los rumbos del proceso, así como también las percepciones que cada parte construye sobre sí misma y sobre la otra. De esta forma, se va construyendo la “danza de la negociación” (Raiffa, 1982), que consiste en un juego de ofertas, contra-ofertas y concesiones (Fisher & Ury, 1981; Fisher et alii, 1994). En el caso de la negociación entre Brasil y Uruguay sobre Candiota la comunicación se expresó de dos formas: en el intercambio de informaciones entre los agentes de gobierno de ambos Estados y en las declaraciones públicas realizadas por representantes oficiales de ambos países (Fisher & Ury, 1981; Susskind & Cruikshank, 1987).

La comunicación entre los gobiernos reflejó la existencia de un enfoque “integrativo” entre los negociadores, con base en la idea de que, la realización de un monitoreo conjunto de la región, ambos Estados, aumentarían la masa de información de que disponían. Esa comunicación “cooperativa” fue practicada entre los funcionarios de alto escalón de las cancillerías, y entre los técnicos con el objetivo de definir la fórmula del monitoreo bilateral conjunto. Las autoridades brasileñas se preocuparon por dar transparencia al proceso de comunicación, posibilitando que los negociadores uruguayos tuviesen acceso al máximo de informaciones sobre el tema. Este flujo de información ayudó en la generación de confianza por parte de los negociadores uruguayos, ya que carecían de información oficial precisa sobre el tema (Fischer & Ury, 1981; Lewicki & Litterer, 1994; Raiffa, 1982). Otro factor que facilitó el establecimiento de una forma de comunicación cooperativa y directa fueron los viajes realizados por las delegaciones de funcionarios uruguayos a Brasil, que incluyeron visitas a la propia UTPM. Las delegaciones oficiales fueron en todos los casos integradas por funcionarios técnicos, ya que se trataba de un problema complejo, que exigía la apreciación de personal con conocimiento especializado sobre el asunto (Brooks, 1984; Clark & Majone, 1985; Ehrmann & Stinson, 1999; Fiorino, 1989; Ministerio

de Relaciones Exteriores, 1990f).⁴¹ La cancillería recibió un conjunto de informaciones de diarios de la época, que fueron de gran importancia para tener un mayor conocimiento de la situación de la UTPM. Documentos de órganos ambientales, estudios técnicos, informes, e, inclusive, trabajos académicos producidos en Brasil por universidades (tesis, artículos) fueron continuamente enviados por las autoridades brasileñas a las uruguayas durante el proceso de la pre-negociación y de la negociación, mostrando una genuina voluntad de cooperar oficialmente. Tales documentos fueron remitidos por vía diplomática – sea a través de la embajada uruguaya en Brasilia, o del consulado uruguayo en Porto Alegre – y provenían de autoridades federales y estatales. La mayor cantidad de estudios y de informes sobre contaminación ambiental de Candiota, estaba concentrada en Río Grande del Sur. El gobernador y las autoridades de la SSMA cooperaron intensamente; fueron ellos los actores que enviaron más cantidad de información al gobierno uruguayo. En este contexto, se destacan documentos producidos por la SSMA y por la UTPM, artículos de prensa, y artículos académicos enfocando la contaminación ambiental producida por la usina en la región (Gabinete do Governo do Rio Grande do Sul, 1989); también debe agregarse la copia del EIA RIMA sobre Candiota, producido en 1989. El gobernador Sinval Guazzelli llegó a proponer en 1990, que delegados uruguayos participasen de alguna forma de la elaboración del próximo EIA-RIMA que sería producido sobre la fase III de la UTPM (Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, 1990f). De esta manera, el gobierno de Brasil, de acuerdo con el derecho internacional transfronterizo, cumplió con el deber de informar al Estado vecino sobre una actividad lícita pero que podría estar lesionando intereses económicos, sociales y ambientales en el Estado vecino (Flores, 2003). Otro aspecto referente al estilo de comunicación implementado por las autoridades brasileñas con el objetivo de aumentar la cooperación con Uruguay para resolver el problema fue la estrategia de incluir la CEEE en las negociaciones. La empresa desarrolló una política institucional de apertura a las delegaciones de negociadores recibiendo la visita de técnicos, diplomáticos y políticos uruguayos (INPMA, 1989c; Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, 1990e). La empresa tenía el objetivo de aumentar la transparencia en la gestión de la información, mostrando que no tenía nada a “ocultar” e intentando fundamentar su posición por medio de datos técnicos (Fischer & Ury, 1981; Gudynas, 2000; Raiffa, 1982).⁴² La segunda forma de comunicación desarrollada entre las partes se dio por medio de las declaraciones públicas hechas por los negociadores de ambos países, entre las cuales se destacaron dichas del ministro de Medio Ambiente y las de funcionarios uruguayos, por haber evidenciado la “cooperación y buena

⁴¹ Fueron entrevistados técnicos de Brasil y de Uruguay.

⁴² La ruptura del sigilo y aumento de la transparencia en la gestión de la información ha sido caracterizada como un factor fundamental para la generación de confianza de la otra parte en la negociación (Raiffa, 1982).

vecindad existente entre ambos Estados (...) esto torna la posibilidad de llegar a un acuerdo mucho más fácil” (*El País*, 06/06/1990). Las declaraciones también mostraban que el gobierno de Brasil asumía su responsabilidad como vecino y que tenía interés en resolver el problema (*El País*, 06/06/1990; *La Hora Popular*, 18/08/1990). Diversas autoridades brasileñas, representantes tanto del gobierno federal como estadual, realizaron declaraciones a prensa en que asumían la “responsabilidad” por el riesgo de polución transfronteriza revelando una actitud cooperativa con el gobierno de Uruguay para evitar la ocurrencia de cualquier tipo de daño ambiental (*Zero Hora*, 19/07/1990). Sintetizando, la forma de comunicación cooperativa existente entre los negociadores brasileños y uruguayos influyó positivamente para que ambas partes aumentasen la confianza mutua y llegasen a un acuerdo negociado (Fisher & Ury, 1981; Fisher et alii, 1994a; Raiffa, 1982).

3.5. LAS ALTERNATIVAS DE LAS PARTES

El resultado de las negociaciones también depende de las alternativas que las partes crean en el proceso de negociación. En este sentido, el concepto de BATNA (Best Alternative To a Non-Agreement) – o MAANA (Mejor Alternativa a un Acuerdo Negociado) – permite que cada parte involucrada evalúe si es mejor “negociar” u optar por la MAANA. “La MAANA es el padrón en relación al cual cualquier propuesta de acuerdo deberá ser medida. Es el único padrón capaz de protegerlo de aceptar términos muy desfavorables y de rechazar términos que sería de su interés aceptar” (Fischer et alii, 1994: 87). La creación de una buena MAANA es la forma que una parte “débil” tiene para poder aumentar su poder de negociación. “El poder de negociación no está determinado por recursos como riqueza, relaciones políticas, fuerza física, amigos y poder militar. De hecho, el poder relativo de negociación de dos partes, depende, primordialmente, de cuan atrayente para cada una de ellas es la opción de no llegar a un acuerdo ” (Fisher et alii, 1994:122)⁴³. La MAANA es un concepto subjetivo, depende de la percepción que la parte cree que es la mejor para sí propia. Si el valor que la parte atribuye a la MAANA fuera más alto que el valor de la opción de “negociar”, consecuentemente la parte va a preferir optar por la MAANA, en lugar de negociar. En la medida que una de las partes consiga aumentar el valor de sus MAANAs, podrá intentar obtener más concesiones en la negociación para alcanzar un acuerdo. Por lo tanto, la creación de MAANAs con valores superiores a la opción de negociar aumenta el poder de negociación de la parte. “Las mejores alternativas sin llegar a un acuerdo– MAANAs – definen el límite de la negociación y del acuerdo para esta parte” (Lax & Sebenius,

⁴³ El concepto de “alternativas” como fuente de poder ha sido defendido por muchos autores, entre los cuales se destacan: Bacharach & Lawler (1980); Blau (1964) e Emerson (1962). En la perspectiva de un enfoque económico, se destaca Pen (1952). Esos autores son citados por Lax & Sebenius (1991b:112).

1991b:97). En una negociación, cada una de las partes tiene dos alternativas: o intenta aumentar las ganancias que obtendría si optase por “negociar”, - por ejemplo consiguiendo de la otra parte mejores condiciones y más concesiones, u opta por la MAANA, en la medida en que con esta, consiga obtener mayores ganancias que si optase por “negociar” (Fisher et alii, 1994; Lax & Sebenius, 1986, 1991b). El concepto de MAANA presupone que las partes involucradas en la negociación son actores racionales (Fischer & Ury, 1981; Lax & Sebenius, 1986). El análisis de la toma de decisiones de un Estado de negociar o “no negociar” supone analizar las opciones del Estado como si este fuese un “actor racional unificado”. Este recorte metodológico excluye el análisis de cuales serían las alternativas particulares de cada uno de los actores que participan del proceso decisorio en el “interior” del Estado (Allison, 1971). En el caso Brasil-Uruguay, esta simplificación analítica puede ser hecha, pues como fue mostrado, existía, en Uruguay, un amplio consenso – principalmente en la Cancillería, y en el MVOTMA, – sobre el hecho de que la mejor alternativa era negociar con el gobierno de Brasil. A seguir, se presentan las alternativas de Uruguay y Brasil.

3.5.1. Las alternativas para Uruguay.

Para Uruguay, las alternativas eran las siguientes:

- a) Negociar un acuerdo bilateral con Brasil, para realizar una investigación conjunta de datos.
- b) MAANA 1: Solicitar la intervención de un tercer Estado para que actuase como mediador o árbitro.
- c) MAANA 2: Presentar el problema en una Corte Internacional (Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, por ejemplo).
- d) MAANA 3: “Multilateralizar” el problema y presentarlo en un foro-institución internacional (regional como Mercosur por ejemplo).
- e) MAANA 4: No-negociar y denunciar el problema en la comunidad internacional

Las MAANAs 1, 2, 3 y 4 no fueron tomadas en consideración por los agentes de decisión del gobierno uruguayo. Esas opciones no tuvieron defensores ni en el primer escalón del gobierno ni en los escalones técnicos de la burocracia uruguaya. Hubo un consenso bastante claro en relación a ese punto: ni el presidente, ni el canciller, ni funcionarios de alta jerarquía del Ministerio de Relaciones Exteriores o del MVOTMA que procesaron las decisiones consideraron que esas alternativas fueran razonablemente mejores a la negociación bilateral. No existe ninguna documentación que muestre que esas opciones hayan sido encaradas como alternativas a la negociación de un acuerdo bilateral (a). La alternativa (b) – MAANA 1: “solicitar la intervención de un tercer Estado para que actuase o como árbitro o como mediador” – tampoco fue llevada en cuenta por los negociadores uruguayos. En primer lugar, exigía el consentimiento del gobierno de Brasil (Poirier, 1999; Susskind

& Cruikshank, 1987); en segundo lugar, pedir la intervención de un tercer Estado como árbitro implicaba costos políticos y también económicos elevados, que los gobernantes uruguayos no estaban en condiciones de asumir.⁴⁴ Además de eso, la MAANA 1 fue rechazada por los propios negociadores uruguayos— incluyendo el presidente de la República y el canciller — y por ellos fue descartada. “Nunca precisamos de un tercer Estado para solucionar los problemas bilaterales que tenemos con Brasil. Somos dos países vecinos que siempre resolvemos nuestros problemas con el diálogo”.⁴⁵ “No creo que recurrir a un tercer Estado, sea bajo la forma del arbitraje o de otras formas permitidas por el derecho internacional, sea una solución aconsejable. Tratándose de Brasil, tenemos instrumentos como el de la negociación directa a través del cual hemos resuelto nuestros problemas comunes”⁴⁶. La alternativa (c) – MAANA 2: “presentar el problema frente a una Corte Internacional” – como por ejemplo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también requería de un costo económico, y no resultaba adecuada al contexto de la buena relación existente con Brasil, a la tradición de resolver los problemas de forma negociada, y, por último, al hecho de que el gobierno no disponía de elementos probatorios claros de la existencia de polución transfronteriza ni de que Brasil fuese responsable de ella. Esa falta de informaciones adecuadas se debía a la falta de tecnología adecuada para realizar un monitoreo de lluvia ácida. La alternativa (d) – MAANA 3: “multilateralizar el problema planteándolo ante un foro ” – tampoco tuvo defensores en el gobierno uruguayo de la época. En realidad, para ser implementada, la MAANA 3 debía superar los siguientes obstáculos: (1) podría contar con la oposición del gobierno de Brasil (Poirier, 1999; Susskind & Cruikshank, 1987); (2) el Mercosur que podría haber sido el foro más adecuado para tratar el problema, en el momento de la negociación aun carecía de un órgano técnico para tratar los temas de medio ambiente como fue posteriormente el Grupo de Medio Ambiente, creado en el año 2000. Por último, la alternativa (e) – MAANA 4: “no negociar y denunciar el problema en la comunidad internacional” – por ejemplo en la ECO-92- exigía que se dieran determinadas condiciones. Primero, del punto de vista político y administrativo, la alternativa mencionada no tenía defensores en ningún sector del gobierno uruguayo, y tampoco en los partidos de oposición. Segundo, tal alternativa produciría una escalada del conflicto con el gobierno de Brasil, pudiendo significar un costo muy alto para Uruguay en las relaciones bilaterales, ya que, en el contexto del Mercosur, el mercado brasileño era el principal mercado comercial de Uruguay. Tercero, el gobierno de Uruguay carecía de elementos científicos y técnicos suficientes para legitimar dicha opción. Por lo tanto, la alternativa (a) (“negociar un acuerdo bilateral con

⁴⁴ Esa opción fue evaluada por una diplomática uruguaya especialista en derecho transfronterizo en entrevista concedida al autor de esta investigación.

⁴⁵ Entrevista con el ex-presidente Lacalle realizada por el autor de esta investigación.

⁴⁶ Entrevista con el ex-canciller Gross Espiell.

Brasil para realizar una investigación conjunta de datos”) era la mejor opción, por ser la de más fácil implementación para Uruguay. En primer lugar, había antecedentes de un buen relacionamiento con el gobierno brasileño, que contaba con la probabilidad fuerte de que fuesen alcanzados buenos resultados. Segundo, funcionarios de los órganos federales de Brasil y del estado de Río Grande del Sur habían mostrado interés y compromiso en negociar con Uruguay, a fin de resolver el problema. Tercero, era una alternativa en principio de bajo costo económico para Uruguay, ya que se pensaba en la posibilidad de obtención de recursos financieros brasileños o de la cooperación internacional para obtener tecnología que permitiese evaluar la existencia de contaminación transfronteriza. Cuarto, el gobierno de Uruguay tenía la posibilidad de aumentar su capacidad institucional mediante la adquisición directa de tecnología o en su caso, el aumento de los aprendizajes institucionales en su uso. Quinto, negociar el acuerdo era la alternativa que contaba con mayor legitimidad – tanto doméstica, en Uruguay, como por parte del gobierno de Brasil –, ya que permitiría determinar la existencia o no de contaminación, disminuyendo la incertidumbre. Sexto, la alternativa de negociar daba al gobierno de Uruguay la oportunidad de obtener pequeñas y futuras conquistas graduales en el proceso, “paso a paso” (Susskind, 1994).⁴⁷ Concluyendo, el gobierno de Uruguay no tenía mejores MAANAs que negociar un acuerdo de investigación conjunta con el gobierno de Brasil (alternativa “a”). El gobierno de Uruguay creía en la posibilidad de obtener resultados favorables en la negociación con Brasil. Efectivamente experiencias anteriores y posteriores de negociaciones bilaterales con Brasil por temas comerciales en Mercosur, resultaron positivas para Uruguay. Por ejemplo, la negociación bilateral de las listas de los productos que quedarían como excepciones a la Tarifa Externa Común (TEC) que regía entre los países del Mercosur. También obtuvo Uruguay resultados razonables en el conflicto comercial bilateral acceso al mercado brasileño de productos textiles uruguayos. Ambos casos muestran que en casos de negociaciones entre ambos países, Uruguay a pesar de contar con menos recursos de poder estructural (militares, económicos, políticos, tecnológicos), obtuvo resultados ventajosos. La variable del contexto fue muy influyente para que Uruguay consiguiese obtener resultados positivos (Rótulo, 1995, 2002b).

3.5.2. Las alternativas para Brasil.

Eran las siguientes:

- a) “negociar un acuerdo bilateral con Uruguay para realizar una pesquisa conjunta de datos”

⁴⁷ Esos puntos fueron confirmados en entrevistas realizadas con negociadores del gobierno uruguayo de primer escalón, quienes percibían que Uruguay no tenía alternativas mejores que negociar con Brasil. Las respuestas de todos los entrevistados fueron unánimes, afirmando que la negociación de un acuerdo bilateral era la mejor alternativa para Uruguay.

b) MAANA 1: solicitar la intervención de un tercer Estado como mediador, facilitador o árbitro.

c) MAANA 2: no negociar con Uruguay.

Para que la MAANA 1 de Brasil (solicitar la intervención de un tercer Estado como mediador, facilitador o árbitro) fuese implementada, era necesaria la superación de ciertos obstáculos: políticos, porque esa opción exigía el consentimiento de Uruguay; históricos, porque existía una tradición de buen relacionamiento con Uruguay, de resolución negociada de las disputas bilaterales. Y de incertidumbre, ya que racionalmente, para el gobierno de Brasil, el ingreso de un tercer Estado en la resolución del problema podía significar el aumento de la incertidumbre sobre el resultado final.

La MAANA 2 de Brasil era “no negociar con Uruguay”. La implementación de esa MAANA, sin embargo, también enfrentaría algunos obstáculos. En primer lugar, había intereses políticos e institucionales contrarios, ya que para muchos actores domésticos brasileños, federales y de Río Grande del Sur, la opción “no negociar” habría significado la pérdida de oportunidades de aumentar el control de las acciones ambientales de la usina de Candiota. En segundo lugar, el contexto internacional no favorecía la opción de “no negociar”, ya que aumentaba los riesgos de pérdida de prestigio internacional en relación a temas del medio ambiente. La falta de solución del problema habría ciertamente llevado al gobierno de Uruguay a aumentar la presión internacional sobre Brasil. En aquel momento, el gobierno de Brasil había realizado una inversión política y diplomática alta en el área internacional para cambiar su imagen de “país poluyente”. En este sentido, Brasil consiguió transformarse en el país sede de la Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo, que sería realizada en Río de Janeiro en 1992. Los efectos de la contaminación ácida en Uruguay influyeron sobre el prestigio del país en el exterior. Si el problema continuase sin solución, tal hecho acabaría repercutiendo en la imagen de Brasil en la comunidad internacional (*Zero Hora*, 23/12/1991). En tercer lugar, la opción de “no negociar” podría haber aumentado la tensión con Uruguay y la escalada del conflicto, transformando el tema de Candiota en un problema internacional más grave (Raiffa, 1982; Rubin, 1991b; Susskind & Cruikshank, 1987).

La alternativa de “negociar un acuerdo con Uruguay ” fue la mejor opción para Brasil; no tenía mejores MAANAs. La opción de negociar un acuerdo de investigación conjunta de datos con el gobierno de Uruguay era la mejor debido a los siguientes motivos. Primero, porque permitiría al gobierno obtener ganancias y valor agregado, aumentando el conocimiento científico sobre el problema. Segundo, contaba con una base de apoyo político más amplia, ya que interesaba a actores domésticos federales y estatales, que percibían en la negociación internacional una oportunidad de fortalecer el

poder de control sobre la empresa.⁴⁸ Tercero, era la alternativa que presentaba menos riesgos para Brasil y para Uruguay (Lax & Sebenius, 1991b). Resumiendo esa percepción, un funcionario técnico de la FEPAM declaró que “para las instituciones ambientales brasileñas, la reclamación de Uruguay nos ayudó a apurar el control sobre a la empresa de Candiota, que vendría de cualquier forma, pero habría demorado más”⁴⁹

Concluyendo, se puede decir que la mejor alternativa tanto para Brasil como para Uruguay era “negociar un acuerdo bilateral de investigación conjunta de datos”, debido a los factores analizados. Primero, ninguno de ambos Estados tenía una MAANA mejor que negociar. Segundo, existía una historia de buen relacionamiento bilateral y una tradición de resolver los problemas comunes de forma negociada. Tercero, la influencia de factores del contexto internacional, tales como Mercosur e intereses específicos de la política externa brasileña en aquel momento, volcada, para el cambio de imagen del país en el exterior, del punto de vista ambiental. En este sentido, la presión de la comunidad internacional sobre la política ambiental de Brasil favorecía la negociación.⁵⁰ Cuarto, la existencia de intereses domésticos brasileños en aumentar los controles sobre la UTPM influyó para que la negociación fuese percibida como una opción capaz de aumentar el poder de esos actores.

En el cuadro 6 se presentan las alternativas y MAANAs – para Brasil y para Uruguay – en relación al acuerdo bilateral .

⁴⁸ Esa hipótesis fue confirmada por declaraciones realizadas en entrevistas con funcionarios del Ministerio de Medio Ambiente y de la FEPAM .

⁴⁹ Entrevista realizada a funcionario técnico de la FEPAM.

⁵⁰ La existencia de esos factores fue confirmada en entrevistas realizadas por el autor de esta investigación al canciller uruguayo, al emabajador brasileño que participó en la negociación de los acuerdos y con funcionarios y negociadores de la FEPAM.

Cuadro 6 : La alternativa de "negociar" y las MAANAs de Brasil y de Uruguay

ALTERNATIVAS (MAANAs)	BRASIL	URUGUAY
Alternativa: negociar	Negociar acuerdo bilateral con Uruguay	Negociar acuerdo bilateral con Brasil
MAANA1	Buscar mediación de un tercer Estado	Buscar mediación de un tercer Estado
MAANA 2	No negociar	Reclamar frente a una Corte Internacional
MAANA 3	X	Negociar con Brasil en un foro multilateral
MAANA 4	X	No negociar- denunciar el problema en la comunidad internacional
MEJOR ALTERNATIVA	Negociar acuerdo con Uruguay	Negociar acuerdo con Brasil

Fuente: elaboración propia.

3.6. LAS FUENTES DE PODER DE LAS PARTES

El poder de “negociación es el poder de influenciar las otras partes” (Fisher, 1991b:129). El “poder” de los Estados (partes en una negociación internacional), según el enfoque moderno de los estudios de negociación, no está asociado a la acumulación de recursos estructurales, como riqueza, recursos militares, económicos, industriales, tecnológicos o fuerza física (Fischer, 1991b; Lax & Sebenius, 1991b). La influencia del poder de las partes, por lo tanto, de acuerdo con la moderna teoría de la negociación, depende de un conjunto de factores analizados a seguir:

a) El poder de las alternativas. (Fischer, 1991b; Lax & Sebenius, 1991b); que como fue mostrado en el ítem anterior, ni Brasil ni Uruguay tenían buenas MAANAs. La mejor alternativa para ambos Estados era negociar un acuerdo bilateral.

b) El poder del conocimiento sobre los hechos. En relación a ese punto, ambas partes se encontraban en una situación similar. Tal como ya fue mostrado, ninguna de las partes tenía informaciones científicas sobre el objeto de la negociación. El Uruguay carecía de tecnología, y Brasil, aunque poseyera un conocimiento mayor sobre la región, tampoco era capaz de determinar con seguridad la existencia o de polución transfronteriza. Así, la existencia de una cierta simetría en cuanto a falta de conocimiento, influyó positivamente para que los dos países llegasen a un acuerdo que permitiese potenciar el aumento del conocimiento científico sobre el asunto, por medio de la realización de un *joint-fact-finding* (Brooks, 1984; Clark & Majone, 1985; Ehrmann & Stinson, 1999; Ezrahi, 1980; Fiorino, 1989; Gudynas, 1998; Susskind, 1994).

c) El poder de un buen relacionamiento. Ambos Estados siempre mantuvieron un buen relacionamiento, habiendo desarrollado, a lo largo del tiempo, una tradición de resolver los problemas comunes de forma negociada. Consecuentemente, las alternativas capaces de colocar en riesgo ese relacionamiento fueron descartadas. El interés en el buen relacionamiento fue mutuo, y contribuyó para la búsqueda de un acuerdo negociado (Fisher, 1991b). El contexto del Mercosur reforzó aún más ese tipo de relacionamiento. Desde la etapa de la pre-negociación, tal hecho fortaleció la confianza mutua y la comunicación entre ambos gobiernos.

d) El poder de la legitimidad. La reclamación de Uruguay al gobierno de Brasil fue considerada justa y legítima desde el inicio. Ese factor de poder ejerció un papel relevante para que el gobierno brasileño aceptase negociar. Uruguay colocó el problema en los siguientes términos: había riesgo de polución transfronteriza, de modo que era necesario realizar una pesquisa conjunta para determinar la existencia de contaminación (Fisher, 1991b:133).

e) El poder del compromiso. En ambos Estados había actores políticos e institucionales poderosos que asumieran el compromiso de avanzar en las negociaciones y de resolver de forma conjunta el problema (Fisher, 1991b:134). Ese tipo de poder fue usado por ambas partes. En el caso de Brasil, esto fue muy relevante, ya que tal como fue mostrado – el compromiso asumido por actores e instituciones del gobierno brasileño generaron en Uruguay la confianza de que el país vecino tenía interés en llegar a un acuerdo (Fisher, 1991b).

f) El poder de una solución “elegante” para el problema. La forma como el problema es percibido por cada una de las partes y la forma como es definido también influyen sobre el comportamiento en la negociación. El gobierno de Uruguay definió el problema como riesgo de contaminación transfronteriza, que precisaba ser resuelto de forma conjunta. Esa forma de definirlo no creó conflicto de intereses entre las partes (Fisher, 1991b:137). Si los negociadores del gobierno de Uruguay hubiesen definido el problema, por ejemplo, como la necesidad de que el gobierno brasileño cerrase la empresa, o como un problema de daño ambiental comprobado, ciertamente que el comportamiento de Brasil podría haber sido de mayor reticencia en la negociación. El hecho de que el gobierno de Uruguay haya propuesto una “solución elegante” para el problema, fue otro aspecto que influyó positivamente el comportamiento de Brasil (Fisher, 1991b:137). Concluyendo, el uso inteligente y equilibrado de los distintos factores de poder analizados permitió al gobierno de Uruguay llegar a un acuerdo negociado con Brasil. Por parte del gobierno brasileño, también fueron utilizados los referidos factores, de forma a generar confianza en los negociadores uruguayos, referente a que Brasil estaba interesado en resolver el problema ambiental de forma cooperativa.

4. CONCLUSIONES Y APRENDIZAJES DEL CASO

A continuación se detallan conclusiones sobre el proceso y los resultados alcanzados en la negociación.

4.1. Los factores de contexto y su influencia sobre los intereses y las alternativas de las partes.

El contexto y la coyuntura en que se desarrolla una negociación son altamente relevantes. A pesar de ello la literatura especializada no ha destacado suficientemente esta relevancia⁵¹. La comprensión de la misma es más precisa en casos en que se analiza el proceso de negociación en todas sus etapas (Dupont & Faure, 1991). Uno de los factores a destacar fue la buena relación establecida entre las partes, lo que confirma las recomendaciones de autores de la teoría de la negociación, para quien la confianza mutua influyó significativamente en la explicación del surgimiento de un proceso de negociación y de como se puede llegar a un resultado positivo para ambas partes (Fisher & Ury, 1981; Fisher et alii, 1994). La negociación directa no es el único mecanismo usado por los Estados en la resolución de disputas ambientales. Además de este, pueden recurrir a la negociación asistida por un facilitador y a la consulta a un tercer Estado como mediador o como árbitro (Susskind & Cruikshank, 1987; Ury et alii, 1991; Wenner, 1995). El análisis del caso permite concluir que la buena calidad, en perspectiva histórica, de las relaciones diplomáticas entre Brasil y Uruguay contribuyó para que la negociación directa fuese el método elegido para resolver el problema. En efecto, ambos países tienen una tradición de haber resuelto siempre de forma negociada los temas bilaterales, sean de soberanía territorial, sean de tipo comercial. El proceso de integración regional – Mercosur – constituyó, sin duda, un factor de fortalecimiento de esas relaciones históricas. El cambio de los objetivos de la política externa de Brasil, que entonces buscaba venir a ser un Estado respetado en la comunidad internacional fue otro factor de contexto que influyó sus intereses y alternativas en el curso de la negociación. El Mercosur imprimió mayor dinamismo a los procesos de integración fronteriza y alteró los antiguos conceptos de frontera de tipo más tradicional, basados en la ideología de la seguridad nacional. No hay dudas de que este nuevo enfoque influyó para que el problema de la polución de Candiota fuese tratado por ambos Estados como un tema de interés común. El interés brasileño en la negociación con Uruguay ganó impulso en el gobierno Collor de Mello debido al interés político del país en cambiar su imagen internacional del punto de vista ambiental. En este contexto, la realización de la Eco-92 influyó en la definición de alternativas de Brasil. La opción de “no negociar”- que podría, potencialmente, haber evolucionado

⁵¹ La relevancia de los factores del contexto ha sido destacada por Bazerman (1991), McKersie (1991), Kriesberg (1991) y Schelling (1991).

hacia alguna forma de conflicto internacional con Uruguay – involucraba el riesgo para Brasil, de abrir un nuevo frente de críticas de la comunidad internacional.

4.2. Influencia de los intereses y su legitimidad sobre la negociación.

Algunos trabajos especializados en negociación internacional han destacado la importancia de que las partes reconozcan la legitimidad de los intereses en juego, enfatizando la influencia recíproca entre factores domésticos y el proceso de la negociación (Fisher et alii, 1994; Putnam, 1988). El caso Brasil Uruguay analizado suministra elementos para el argumento de la relevancia de esos factores.

Concretamente, el caso mostró que los actores no son “unitarios” en las negociaciones (Allison, 1971). Fue mostrado que, en Brasil, había una coalición de actores y *stakeholders*, locales y federales, - la población de Bagé, la prefectura de Bagé, académicos, y técnicos responsables por trabajos producidos sobre la región, los órganos de control ambiental de Río Grande del Sur y la Secretaría de Estado de Medio Ambiente (SEMA), órgano ambiental federal de la época - directamente interesada en la solución del problema de polución local producida por la UTPM. Estos intereses, anteriores a la reclamación uruguaya, tanto legitimaron como se sumaron a los intereses gubernamentales y de otros actores en Uruguay que pretendían resolver el problema de polución transfronteriza. De esa forma, cuando el gobierno uruguayo comenzó a llamar la atención del brasileño para el tema del riesgo de polución, el tema ya había ingresado en la agenda doméstica e institucional de los órganos de control ambiental locales y estaduales de Brasil. En este caso de negociación internacional, Uruguay contó con el apoyo de actores domésticos brasileños que legitimaron sus reclamaciones. Otro caso similar de negociación internacional bilateral por polución transfronteriza, ha sido el registrado entre Estados Unidos y Canadá, que no presentó los mismos progresos justamente por la ausencia de intereses domésticos en los Estados Unidos que legitimasen los intereses del Estado canadiense (Schroeder, 1990). La reclamación de Uruguay sirvió como *enforcement* sobre la empresa y fortaleció los intereses domésticos brasileños en la regulación del comportamiento ambiental de la UTPM.

Otro factor de legitimidad de la reclamación uruguaya, fue la formación de una cierta homogeneidad y cohesión de intereses de actores domésticos uruguayos interesados en negociar, lo que aumentó la legitimidad de la presión de los negociadores uruguayos en relación a Brasil. En este sentido, este caso confirma el argumento de los autores que destacan la relevancia de la influencia de la cohesión y de la homogeneidad de intereses de los actores en la negociación, para quienes este factor atribuye mayor poder a los negociadores frente a la otra parte (Putnam, 1988; Raiffa, 1982). Algunos trabajos sobre negociaciones entre Brasil y Uruguay relativas a temas

comerciales han contribuido para fortalecer este tipo de argumento (Rótulo,1995 e 2002b). El análisis de este caso mostró que en Uruguay hubo una amplia homogeneidad de actores políticos e institucionales poderosos que tenían interés en negociar para resolver el problema. Esta cohesión llegó a tal punto que, al negociar con Brasil, el gobierno uruguayo se tornó muy próximo al actor “racional unificado” (Allison, 1971). Esto ayudó mucho a los negociadores uruguayos a poder presionar al gobierno brasileño con mayor poder ya que pudieron argumentar de forma legítima que tenían una gran presión doméstica para resolver el tema. La prensa desempeñó un papel muy importante, por el interés que demostró por el tema. Candiota se transformó en un problema que movilizó la opinión pública, ganando dimensión nacional. Tanto el gobierno nacional como los gobiernos locales, y también las ONGs y los políticos creían que era necesario resolver el problema de forma negociada con Brasil.

4.3. Aprendizajes sobre la estrategia de la negociación

El caso analizado mostró que la estrategia cooperativa implementada por ambas partes influyó el resultado final de los acuerdos, confirmando la opinión de – entre otros -, Saunders (1991). Este caso por lo tanto, refuerza este argumento mostrando que las estrategias implementadas por los gobiernos de los dos países contribuyeron fuertemente para el desarrollo de la negociación. La estrategia de la resolución conjunta de problemas se caracteriza por el hecho de que las partes llevan en consideración tanto el interés propio como el de la otra partes. Esta confluencia de intereses hizo con que llegasen a un acuerdo satisfactorio para ambas partes, plasmado en la firma del Acta de Yaguarón, en 1990. El acta dejó a Brasil y Uruguay satisfechos porque ambos países obtuvieron ganancias. Ambos gobiernos se comprometieron a realizar un monitoreo conjunto, cuyo resultado principal fue el aumento del conocimiento sobre la realidad ambiental de la región.

Este caso es el único conocido de negociación ambiental bilateral sobre polución ambiental transfronteriza en América Latina que consiguió alcanzar resultados positivos, llegándose a acuerdos y luego siendo implementados. Los análisis de negociaciones internacionales en América Latina se han concentrado fundamentalmente en temas como la integración regional y comercial⁵². El caso Brasil Uruguay deja la siguiente lección:

- En casos de negociaciones entre Estados en situación de asimetría de poder, la implementación de estrategias de resolución conjunta de problemas, basadas en la cooperación, aumenta el grado de eficacia que se puede alcanzar por la firma de acuerdos.

⁵²En el caso de Uruguay estos temas han sido analizados, entre otros por Bizzozero, 1992; Bizzozero & Luján, 1991; Rótulo, 1995.

4.4. Conclusiones y aprendizajes sobre la influencia de los factores de poder de las partes y los resultados de las negociaciones

El poder es un factor crítico de la negociación. En el enfoque ortodoxo, basado en la perspectiva de la escuela clásica de relaciones internacionales, las fuentes del poder de negociación de los Estados son las capacidades - *capabilities* – estructurales acumuladas, como cantidad de población, territorio, recursos militares (Aron, 1962; Morgenthau, 1978; Waltz, 1979). La crítica de Baldwin (1979) al poder como atributo de los Estados abrió la posibilidad de pensar las negociaciones como procesos e interacciones dinámicas. Las negociaciones pasaron a ser analizadas considerando factores de contexto y el tipo de tema negociado (Keohane & Nye, 1977; Lewicki & Litterer, 1994).

De acuerdo al enfoque clásico, el poder es dado por el diferencial de poder acumulado, en cuya perspectiva Habeeb (1988) ha mostrado que en algunos casos el Estado con menos recursos de poder estructural (débil) puede “ganar” negociando con el poderoso, dependiendo de las tácticas que use en el proceso. Fue ese el caso de las negociaciones entre Estados Unidos y Panamá por la soberanía sobre el área del Canal, cuando los panameños usaron tácticas como construcción de coaliciones y del compromiso de los actores. Habeeb (1988) mostró la influencia de otros factores, además de los recursos de poder, pero su enfoque fue aplicado en un caso cuyo resultado fue del tipo “ganar-perder” . Ya el análisis de este caso está basado en otro enfoque del análisis de la negociación en el sentido de que los recursos estructurales clásicos no son los únicos que influyen el comportamiento de los Estados en la negociación. Las fuentes del poder – en este enfoque- son: la legitimidad, el poder de una solución elegante para ambas partes; el poder del compromiso de las partes, de las alternativas y el poder de un buen relacionamiento (Fisher, 1991a, b; Lax & Sebenius, 1986). Siguiendo la concepción adoptada en este caso, este referencial analítico es el más adecuado para entender el proceso y los resultados de las negociaciones entre Brasil y Uruguay. Si fuese usado el enfoque clásico, el diferencial de poder habría mostrado un resultado claramente favorable a Brasil, basado en la estrategia ganar-perder. Sin embargo, este marco analítico no explica negociaciones basadas en estrategias cooperativas con resultados de ganancias mutuas para ambas partes.

En este caso se mostró que es posible concebir la existencia de negociaciones internacionales bilaterales entre países con asimetría de poder “estructural” y que, en lo que concierne a los resultados de las negociaciones, es posible, que surja la cooperación entre un país “débil”, Uruguay, y otro “fuerte”, Brasil. Este caso se agrega a un conjunto de trabajos que argumentan que Uruguay en determinados contextos, puede alcanzar resultados gananciosos en sus negociaciones con Brasil (Rótulo, 1995, 2002b). Como país “débil” Uruguay usó la táctica de “relacionar temas” para ganar poder de negociación y contó también con la influencia de factores contextuales y coyunturales (Rótulo,

2002b). Esta perspectiva se ubica en una perspectiva diferente a toda una tradición analítica que considera el comportamiento de Brasil en la región como “imperialista”, siendo sus acciones de política exterior concebidas como vistas a expandirse y ganar espacios de poder. Las críticas a esta interpretación del Brasil “imperialista” fueron desarrolladas por Miyamoto (1985) y Rótulo (1999).

El argumento desarrollado en el análisis de este caso va más allá, ya que pretendió mostrar que los negociadores de ambos Estados consiguieron satisfacer sus intereses, obteniendo ganancias conjuntas. El poder de las alternativas – como el poder de una Mejor Alternativa a la Negociación de un Acuerdo (MAANA) – influyó el proceso de la negociación, en el sentido de que ninguna de las partes tenía buenas MAANAs. Para ambas partes la mejor alternativa fue negociar. El poder del compromiso fue un factor muy relevante, en la medida en que, en ambos Estados, hubo un compromiso de actores poderosos interesados en negociar. La legitimidad de la reclamación del gobierno de Uruguay le permitió obtener un acuerdo negociado con Brasil, debido al hecho de que el problema de polución producido por la UTPM ya había sido reconocido en este último, a nivel local (Bagé) y estadual (Río Grande del Sur). En este sentido, también actuó como fuente de poder de negociación para Uruguay.

Por último, este caso trajo otras novedades sobre un aspecto que no ha recibido una atención significativa en la literatura teórica de negociación: el del poder de una “solución elegante” o de la “forma de presentar o definir el problema de la negociación” (Fisher, 1991a, b; Raiffa, 1982). Este tipo de factor – fue relevante en este caso, ya que la propuesta del gobierno de Uruguay era buena para los brasileños: realizar un *joint-fact-finding* para disminuir la incertidumbre sobre la real existencia del problema de contaminación transfronteriza. La forma como fue definido el tema por las autoridades uruguayas contribuyó significativamente para que los acuerdos de monitoreo se firmasen. Los negociadores de Uruguay tuvieron mucho cuidado en presentar el problema de una forma que no incomodase las autoridades de Brasil. La fórmula del acuerdo estuvo basada en la idea de la necesidad de aumentar el conocimiento sobre el problema, con relación a la cual no se contaba con seguridad “científica”. Los negociadores uruguayos siempre definieron el tema como un problema común a ambas partes, y que tendría que ser resuelto de forma conjunta. Para ello, era necesario contar con datos “científicos”, capaces de detectar la existencia de polución transfronteriza. Para ello, eligieron como forma de acuerdo la realización de una investigación conjunta de datos para tener informaciones sobre el asunto (*joint-fact-finding*) (Ehrmann & Stinson, 1999; Susskind, 1994; Susskind & Cruikshank, 1987). Los negociadores uruguayos fueron cuidadosos en el período de la negociación, no responsabilizando el gobierno brasileño por el

problema. El tema de Candiota fue colocado oficialmente como si se tratase de una solicitud de cooperación, necesaria para aclarar a la población uruguaya si existía polución transfronteriza. Esto fue posible debido al hecho de que ambos Estados tenían interés en aumentar su conocimiento sobre la realidad ambiental de la región y a que ninguno de los dos podía realizar esas actividades solo (Lax & Sebenius, 1986).

Las recomendaciones prácticas, extraíbles de esa experiencia concreta, sobre el tema del poder en la negociación para negociadores que representan Estados “chicos” en negociaciones internacionales con Estados más poderosos (situaciones de asimetría) son las siguientes:

a) Es recomendable usar una amplia variedad de fuentes de poder capaces de influenciar el comportamiento del otro en la negociación como: obtener reconocimiento y legitimidad del reclamo por parte del Estado más poderoso (Brasil); buscar la obtención de beneficios del buen relacionamiento; plantear una solución “elegante” para la otra parte; obtener compromisos de actores relevantes interesados en negociar; tener alternativas (MAANAs) a la negociación (ha sido particularmente aconsejado por diferentes autores (Bazerman & Neale, 1993; Fisher & Ury, 1981; Lax & Sebenius, 1991a; Raiffa, 1982)⁵³.

b) Es recomendable para el Estado “débil” el uso de estrategias y tácticas cooperativas basadas en la confianza entre las partes, cuando el contexto de la negociación muestra la predominancia de la dimensión cooperativa entre las partes sobre la dimensión del conflicto.

c) Es recomendable para el Estado “débil” procurar la presentación y definición del problema de forma que sea interesante para la otra parte, incentivando la creación de un contexto cooperativo y evitando incentivar la generación de un contexto conflictivo con el Estado poderoso. El uso de esta táctica puede resultar en el aumento del poder de negociación de la parte- el débil en este caso- que la emplea.

⁵³ Este enfoque sobre el poder de las alternativas en la negociación está basado en textos de autores prestigiosos como Bacharach & Lawler (1980), Blau (1964), Emerson (1962) y Pen (1952).

BIBLIOGRAFIA

Fuentes primarias brasileñas:

ATAS dos Comitês de Fronteira Uruguai-Brasil, 1986-1997.

COMPANHIA de Geração Térmica de Energia Elétrica. 2002. *Relatório Administrativo*. Porto Alegre.

FEPAM. FUNDAÇÃO Estadual de Proteção Ambiental. 1992. Índice de acidez dos Campos hídricos na região de influência de Candiota. In: *Relatório Interno*. Porto Alegre.

FEPAM. FUNDAÇÃO Estadual de Proteção Ambiental. 1995. Relatório da negociação sobre Candiota. In: *Documento interno*. Porto Alegre (mimeo).

FEPAM. FUNDAÇÃO Estadual de Proteção Ambiental. 2002. *Meio ambiente e carvão*. Impactos da exploração e utilização. Cadernos de Planejamento e Gestão Ambiental, N° 2. Porto Alegre.

FUNDAÇÃO de Ciência e Tecnologia. 1996. *Estudo de Impacto Ambiental-EIA. Usina Termelétrica de Candiota III. 1ª máquina. Companhia Estadual de Energia Elétrica*. Tomo III Avaliação dos impactos ambientais. Tomo III. Porto Alegre.

GABINETE do Governo do Rio Grande do Sul. 1989. Carta ao Cônsul do Uruguai no Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

Fuentes primarias uruguayas:

MINISTERIO de Relaciones Exteriores de Uruguay 1990a. Dirección de Assuntos Políticos. Montevideo, 14.feb.

MINISTERIO de Relaciones Exteriores de Uruguay 1990b. Documento memo 21.mayo.

MINISTERIO de Relaciones Exteriores de Uruguay 1990c. Documento memo 30.mayo.

MINISTERIO de Relaciones Exteriores de Uruguay 1990d. Documento memo 31.mayo.

MINISTERIO de Relaciones Exteriores de Uruguay 1990e. Documento Memo n. 71, 8. jun.

MINISTERIO de Relaciones Exteriores de Uruguay 1990f. Conurugran, 19/07.

MINISTERIO de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. 1991a. *Informe Ambiental de Uruguay ante la Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo*. Montevideo.

MINISTERIO de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente/DINAMA. *Acidificación de la atmósfera y sus efectos sobre el medio ambiente*. Montevideo.

MINISTERIO de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente – Laboratorio Tecnológico del Uruguay/LATU. 1996. *Convenio para monitoreo de Candiota*. Montevideo.

MINISTERIO de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. 2000a. *Control de las emisiones de la UTPM (Candiota)*. Montevideo.

Periódicos:

En Uruguay:

El País ; *La República*; *La Hora Popular*; *La Manaña*; *El Día*; *Atlas* (Cerro Largo); *Cambio* (Paysandú).

En Brasil: *Zero Hora* (Porto Alegre); *Jornal do Brasil* (Rio de Janeiro); *O Globo* (Rio de Janeiro), *Correio Braziliense* (Brasília)

Libros, Artículos y Tesis

ACHARD , Diego.1995. La frontera Uruguai-Brasil. Un análisis de las instituciones que promueven la integración fronteriza. *In* : CEFIR. *Los desafíos de la integración: capacidades de respuesta a nivel, gerencial e institucional*. Montevideo.

ALLISON, G. 1971. *Toma de decisiones y la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

ARMENGOL, V. 1987. *Introducción al estudio de la paz y de los conflictos*. Barcelona: Vergara.

ARON, R. 1962. *Paix et guerre entre les nations*. Paris: Calmann-Lévy.

BACHARACH, S.B. & **LAWLER**, J. 1980. *Power and politics in organizations: The social psychology as conflict, coalitions, and bargaining*. San Francisco: Jossey-Bass.

BALDWIN, R. 1979. Power and Interdependence: A New Approach. *International Organization*. Vol. 23, n. 8, p. 356-370, Summer.

BAZERMAN, M. 1991. Negotiator Judgement: a critical look at the rationality assumption. *In*: BRESLIN, J. & RUBIN, J. (eds.) *Negotiation theory and practice*. Cambridge, Mass.: Harvard Law School.

BAZERMAN, M. et alii. 1991. Post settlement settlements in two-party negotiations. *In*: BRESLIN, J. & RUBIN, J. (eds.) *Negotiation theory and practice*. Cambridge, Mass.: Harvard Law School.

BAZERMAN, M. & **NEALE**, M. 1993. *Negotiating rationally*. New York: The Free Press.

BENDAHM, D. & **Mc DONALD JR. , R.** 1984. *International Negotiation: Art and Science*. Washington D.C.: Center for the Study of Foreign Affairs. Foreign Service Institute. Department of State Publication, U.S. Department of State.

BIASCO, E. 1999. Derecho ambiental general. *Cuadernos de la Revista de Derecho Público*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

BIZZOZERO, L. 1992. *El ingreso de Uruguay al Mercosur como socio pequeño*. Montevideo: Arca.

BIZZOZERO, L. & **LUJÁN**, C. 1991. Uruguay y la integración en la subregión: entre el desafío y la necesidad de la supervivencia. *Documento de Trabajo n. 1*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria.

BLAU, P. 1964. *Exchange and power in social life*. New York: John Wiley & Sons.

BROOKS, H. 1984. *The resolution of Technically Intensive Public Policy*

- Disputes. *Science, Technology & Human Values*, vol. 9, n. 1, p. 39-50, Winter.
- CENTRO** da Memória da Eletricidade no Brasil. 2001. *Candiota, 40 anos de eletricidade a carvão*. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil.
- CLARK, W. & MAJONE**, Giandomenico. 1985. The critical appraisal of scientific inquiries with policy implications. *Science, Technology and Human Values*. Summer, v.10, issue 3, pp. 6-19.
- DUPONT, C. & FAURE**, G-O. 1991. The negotiation process. In: KREMENYUK, V. (ed.). *International Negotiation*. Analyses, approaches, issues. San Francisco: Jossey –Bass Publishers.
- DUZERT, Y. & RÓTULO**, D. 2003. A influência do método sobre o processo e os resultados da negociação no caso Brasil-Uruguai por possível poluição transfronteiriça”. In: *Anais ENANPAD*. São Paulo.
- EHRMANN, J. & STINSON**, B. 1999. Joint Fact-Finding and the use of Technical Experts”. In: SUSSKIND, L. et alii (eds.) *The consensus Building Handbook: A comprehensive guide to Reaching Agreement*. Thousand Oaks: Sage.
- EMERSON**, R.M. 1962. Power-dependence relations. *American Sociological Review*, n. 27, p. 31- 40.
- FAIRMAN, D. & ROSS**, M. 1996. Old Fads, New Lessons: Learning from Economic Development Assistance. In: KEOHANE, R. & M. LEVY: *Institutions for the earth: sources of effective international environmental protection*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- FERNÁNDEZ, D. F. & DAIE**, J. 1993. *Lo que usted puede hacer bien cuando negocia*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- FERRER**, T. R. 1998. *Candiota: de luzes e de sombras*. Porto Alegre, Dissertação (Mestrado do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.
- FIORINO**, D. 1989. Environmental risk and democratic process. *Columbia Journal of Law*, vol.14, n. 501.
- FISHER, R. 1991a**. Negotiation inside-out. In: BRESLIN & RUBIN (eds.). *Negotiation theory and practice*. Cambridge, Mass.: Harvard Law School.
- FISHER, R. 1991b**. Negotiation power: getting and using influence. In: BRESLIN & RUBIN (eds). *Negotiation theory and practice*. Cambridge, Mass.: Harvard Law School.
- FISHER, R. & URY**, W. 1981. *Sí de acuerdo*. Como negociar sin ceder. Bogotá: Grupo Editor Norma.
- FISHER, R.** et alii . 1994. *Beyond Machiavelli*. Boston: Harvard University Press.
- FLORES**, M. L. 2003. *Daño transfronterizo*. Mimeo..
- FRANÇA, M.** Castigo do céu. 2002. *Super Magazine*. Rio de Janeiro. 11.fev.

- GALTUNG, J.** 1981. Hacia una definición de las investigaciones sociales sobre la paz. *Informes y documentos de Ciencias Sociales*, UNESCO, n. 43, p. 7-17.
- GALVÃO, J.** 1996. *Soberania, natureza e segurança nacional: um estudo sobre a política externa brasileira para o meio ambiente*, Rio de Janeiro, Dissertação (Mestrado do Instituto de Relações Internacionais), Pontifícia Universidad Católica.
- GLASL, Friedrich.** 1984. *The process of conflict escalation and roles of third parties.* (mimeo.)
- GUDYNAS, E.** 1996a. "Políticas ambientales en el Uruguay. Una mirada desde el ambientalismo". In: *Democracia y Ecología. La política de la gestión ambiental.* CLAES-FESUR. Montevideo: Vintén Editor.
- GUDYNAS, E.** 1996b. Democratización de la información y políticas ambientales. *Cuadernos de Marcha.* Montevideo, n. 118.
- HABEEB, W.** 1988. *Power and tactics in international negotiation.* How weak nations bargain with strong nations. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- HOPMANN, T.** 1990. *Teoría y procesos en las negociaciones internacionales.* Santiago de Chile: PNUD-CEPAL.
- IKLÉ, F. C.** 1964. *How nations negotiate.* New York: Harper & Row.
- INNES, J.** 1999. Evaluating consensus building. In: SUSSKIND, L. et alii (eds.) *The consensus Building Handbook: A comprehensive guide to Reaching agreement.* Thousand Oaks: Sage.
- KEOHANE & NYE, J.** 1977. *Poder e interdependencia entre las naciones. La Política mundial en transición.* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- KREMENYUK, V.** 1991b. The emerging system of international negotiations. In: BRESLIN, J. & RUBIN, J. (eds.) *Negotiation theory and practice.* Cambridge, Mass.: Harvard Law School.
- KRIESBERG, L.** 1991. Timing and initiation of De-Escalation moves. In: BRESLIN, J. & RUBIN, J. (eds.) *Negotiation theory and practice.* Cambridge, Mass.: Harvard Law School.
- KRIPPENDORFF, K.** 1990. *Metodología de análisis de contenido.* Teoría y práctica. Buenos Aires: Paidós.
- KUNDE, J.** 1999. Dealing with the press. In: SUSSKIND, L. et alii (ed.) *The consensus Building Handbook: A comprehensive guide to Reaching agreement.* Thousand Oaks: Sage.
- LANG, W.** 1991. Negotiations on the environment. In: KREMENIUK, V. (ed.): *International Negotiation.* Analyses, approaches, issues. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- LAX, D. & SEBENIUS, J.** 1986. *The manager as negotiator.* London: Collier Mc Millan Publishers.
- LAX, D. & SEBENIUS, J.** 1991a. The power of alternatives or the limits to negotiation. In: BRESLIN, J. & RUBIN, J. (eds.) *Negotiation theory and*

- practice*. Cambridge, Mass.: Harvard Law School.
- LAX, D. & SEBENIUS, J.** 1991b. Interests: the measure of negotiation. *In: BRESLIN, J. & RUBIN, J. (eds.). Negotiation theory and practice*. Cambridge, Mass.: Harvard Law School.
- LAWS, D.** 1999. Representation of stakeholders interests. *In: SUSSKIND L. et alii (ed.). The consensus Building Handbook: A comprehensive guide to Reaching agreement*. Thousand Oaks: Sage.
- LE MOS, M.C.** 1998. The Politics of pollution control in Brazil: state actors and Social movements cleaning up Cubatão. *World Development*, vol. 26, n. 1. Pergamon, jan.
- LEWICKI, R.J. & LITTEKER, J.A.** 1994. *Negotiation*. New York: Free Press.
- LIPSON, C.** 1991. Why are some international agreements informal? *International Organization*, vol. 45, n. 4, p. 495-538.
- LITFIN, K.** 1994. *Ozone discourses: science and politics in global Environmental cooperation*. New York: Columbia University Press.
- MAGRINI, Alessandra et alii.** 2001. *Monitoração de emissões de gases de efeito estufa em usinas termelétricas no Brasil*. Fase de Diagnóstico. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.
- MAGRINI, Alessandra et alii.** 2002. *Uma análise das emissões de usinas térmicas a carvão mineral e a gas natural*. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.
- MARTINS, A.F. & ZANELLA, R.** 1987. Análise de águas de superfície e de Profundidade da região de Candiota, RS: determinação da concentração de elementos traços de relevância ambiental, elementos menores e macroelementos. *In: Anais do II Congresso Brasileiro de Geoquímica*, n.2, p. 217-223.
- MARTINS, A.F. & ZANELLA, R.** 1988. Investigation of environmental problems Related to intensive exploration and combustion of thermoelectric coal in Candiota, RS, Brazil. *In: Anais do Congresso Brasileiro de Química, Porto Alegre*, outubro.
- McCORMICK, J.** 1997. *Acid earth*. The politics of acid pollution. London: Earthscan Publications Ltd, 3rd ed..
- McKERSIE, R.** 1991. "The Eastern Airlines Saga: Grounded by a Contest of Wills". *In: BRESLIN, J. & RUBIN, J. (eds.) Negotiation theory and practice*. Cambridge, Mass.: Harvard Law School.
- MIGLIAVACCA, D. M.** 2001. *Estudo da precipitação atmosférica na região de Candiota, RS*. Porto Alegre, Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Elétrica), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.
- MINTZBERG, H.** 1999. *Safari a la estratégia*. Buenos Aires: Granica.
- MITCHELLAND, R. & BERNAUER, T.** 1998. Empirical research on International environmental policy: designing qualitative case studies. *Journal of Environment & Development*. Sage Publications, vol. 7, n. 1.

- MIYAMOTO, S.** 1985. *Do discurso triunfalista ao pragmatismo ecumênico (geopolítica e política externa no Brasil pós-64)*. São Paulo, Universidade de São Paulo, (tese de doutoramento, tomo II).
- MNOOKIN R.** Beyond winning: negotiating to create value in deals and disputes. Massachusetts: Harvard University Press, 2000.
- MNOOKIN, R. & SUSSKIND, L.** *Negotiating on behalf of others: Advice to lawyers, business executives, sport agents, diplomats, politicians and everyone else*. London: Sage Publications Inc., 1999.
- MORGENTHAU, H. J.** 1978. *Politics among nations*. New York: Knopf.
- NAJAM, A.** 1995. Learning from the literature on policy implementation: a Synthesis perspective. In: *Working Paper-95-61*. Laxenburgo, Austria: International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA).
- O' TOOLE, L.** 1986. Policy recommendations for multi-actor implementation: an assessment of the field. *Journal of Public Policy*, vol. 6, n. 2, p. 181-210.
- PARSON, Edward.** 1997. International environmental negotiations. The Current state of empirical and analytic study. *Negotiation Journal*, April.
- PATTON, B.** 1999. The role of agents in international negotiation. In: MNOOKIN, R & SUSSKIND, L. (eds.) *Negotiating on behalf of others: Advice to lawyers, business executives, sport agents, diplomats, politicians and everyone else*. London: Sage Publications Inc. (Sage Series on Negotiation and Dispute Resolution).
- PEARSON, C.** 2000. *Organizational crises management: methods and principles*. North Carolina: Northern Carolina University Free Press, Chapell Hill.
- PEN, J.** 1952. A general theory of bargaining. *The American Economic Review*, n. 42, p. 2442.
- PROVIS, C.** 1996. Interests vs. Positions: a critical of the distinction. *Negotiation Journal*. Plenum Publishing Corporation. October.
- PRUITT, D.** 1991a. Strategic choice on negotiation.. In: BRESLIN, J. & RUBIN, J. *Theory and practice of negotiation*. Cambridge, Mass.: Harvard Law School.
- PRUITT, D.** 1991b. Strategy in negotiation. In: KREMENIUK, V. (ed.): *International Negotiation*. Analyses, approaches, issues. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- PUPPIM DE OLIVEIRA, J. A.** 2002. Implementing environmental policies in developing countries through decentralization: the case of Protected Areas in Bahia, Brazil. *World Development* (Elsevier Science), vol. 30, n.10, p. 1713-1736, October.
- PUTNAM, R.** 1988. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*. vol. 42, n. 3, Summer.
- RAIFFA, H.** 1982. *The art and science of negotiation*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- RAIFFA**, H. 1991. Post-settlement settlements. *In*: BRESLIN, J. & RUBIN, J. (eds.) *Negotiation theory and practice*. Cambridge, Mass.: Harvard Law School.
- RAVETZ**, J.R. 1987. Usable knowledge, usable ignorance: incomplete science and policy Implications. *In*: CLARK, W. (ed.). *Sustainable development of the environment*. London: Cambridge University Pres.
- REARDOM**, C. 1992. The International Joint Commission: a possible model for international resource management. *In*: SUSSKIND, L. et alii (edit.) *International environmental treaty making*. Cambridge, Massa.: Harvard Law School.
- ROTH**, A. 1991. Some additional thoughts on post-settlement settlements. *In*: BRESLIN, J. & RUBIN, J. (eds.) *Negotiation theory and practice*. Cambridge, Mass.: Harvard Law School.
- RÓTULO**, D. 1993. *El caso de Candiota como caso de negociación ambiental bilateral*. Trabajo presentado en Curso de Negociación Internacional. FLACSO/Chile (digit.).
- RÓTULO**, D. 1995. Negociación Brasil Uruguay por lista de excepciones: estrategias y tácticas de un país pequeño. *Mercosur Mês a Mês*. No. 1. Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales.
- RÓTULO**, D. 1999. *La política exterior de Brasil sobre el Atlántico Sur*. La Cancillería y el mito de Golbery. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
- RÓTULO**, D. 2002a. "Acuerdos Brasil-Uruguay e implementación de políticas de regulación y monitoreo ambiental de la polución transfronteriza presuntamente generada por la usina termoeléctrica Presidente Médici (Candiota)" *Anais da XXVII Assembléia do CLADE A*, Porto Alegre: Brasil.
- RÓTULO**, D. 2002b. El poder de negociación de Uruguay como socio pequeño en el Mercosur: estrategias,tácticas y aprendizajes. *Revista de Sociología*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales/Udelar, n. 8.
- RÓTULO**, D. & **MIGLIAVACCA**, D. 2003. Impactos ambientais na região de Candiota, RS. *In*: *Anais do VII Encontro Nacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente*. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas/Universidad de San Pablo.
- SANCHEZ**, J. & **FORMOSO**, M. 1990. Utilização do carvão e meio ambiente. *Boletim Técnico*, nº.20. Secretaria de Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Fundação de Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul, dez.
- SAUNDERS**, H. 1984. The Pre-Negotiation Phase. *In*: BENDAHMANE, D. & Mc DONALD JR. *International Negotiation: art and science*. Washington D.C.: Center for the Study Of Foreign Affairs/Foreign Service Institute Department of State Publication, U.S. Department of State.

- SAUNDERS, H.** 1991. We need a larger theory of negotiation: the importance of pre-negotiating phases. *In: BRESLIN, J. & RUBIN, J. (eds.) Negotiation theory and practice.* Cambridge, Mass.: Harvard Law School.
- SCHEBERLE, D.** 1998. Partners in policymaking: forging effective federal-State relations. *Environment.* vol. 40, n. 10, December.
- SCHELLING, T.** 1991. Strategy and Self-Command. *In: BRESLIN, J. & RUBIN, J. (eds.) Negotiation theory and practice.* Cambridge, Mass.: Harvard Law School.
- SCHREER, W.** 1990. Progress toward Canadian-U.S. Acid Rain Control. *In: SUSSKIND, L. & alli (ed.) Nine cases in international environmental negotiation. The MIT-Harvard Public Disputes Program.* Cambridge, Mass.: MIT Press.
- SEBENIUS, J.** Negotiation analysis. 1991. *In: KREMENYUK, V. (ed.) International Negotiation. Analyses, approaches, issues.* San Francisco: Jossey-Bass Publishers,
- SERGEEV, V.** 1991. Metaphors for understanding international negotiation. *In: KREMENYUK, V. (ed.) International Negotiation. Analyses, approaches, issues.* San Francisco: Jossey-Bass Publishers,
- SILVA FILHO, E.V. et alii.** 1993. Chove chuva ácida. *Ciência Hoje* 16 (91), p. 20-26..
- SIMON, H.** 1957. *Models of Man: Social and Rational.* New York: John Wiley.
- SJÖSTEDT, G. (ed.)** 1993. *International environmental negotiations.* Newbury Park, Cal.: Sage.
- SMART, L. & MAYER, B.** 1989. Negociación y mediación. *In: Conferência Anual COPRED,* out.
- STEMMER, J.** 1988. *El caso del "Trail Smelter".* Montevideo: El País, p. 18.
- SUSSKIND, L.** 1994. *Environmental diplomacy.* Negotiating more effective Global agreements. New York: Oxford University Press.
- SUSSKIND, L. & CRUIKSHANK, J.** 1987. *Breaking the impasse: Consensual approaches to resolving public disputes.* Boston: Free ress.
- SUSSKIND, L. & FIELD, P.** 1996. *Dealing with an angry public.* The mutual gains approach to resolving disputes. New York: The Free Press.
- SUSSKIND, L. et alii. (ed.)** 1990. *Nine cases in international environmental negotiation: the MIT-Harvard Public Disputes Program.* Cambridge, Mass.: MIT Press.
- SUSSKIND, L. et alii (ed.)** 1992. *International environmental treaty making.* Cambridge Mass.: Harvard Law School.
- TOMASSINI, A.** 1991. *La política internacional en un mundo postmoderno.* Colección Estudios Internacionales. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- URY, William et alii.** 1991. Designing an effective dispute resolution system. *In: BRESLIN, J. & RUBIN, J. (eds.) Negotiation theory and practice.* Cambridge, Mass.: Harvard Law School.

- WALLENSTEEN, P.** 1988. *Peace research: achievements and challenges*. Boulder, Col: Westview Press.
- WALTZ, K.** 1979. *The theory of international politics*. Reading, Mass.: Addison, Wellesley.
- WEBER, E.** Successful collaboration. Negotiating effective regulations. 1998. *Environment*. vol.40, n.9, november.
- WEISS, E. & JACOBSON, H.** 1999. Getting countries to comply with international agreements. *Environment*, vol. 41, n. 6, July/August.
- WENNER, L.** 1995. Transboundary problems in international law. In: KAMINIECKI, S. (ed.). *Environmental politics in the international arena*. Movements, parties, organizations and institutions. Albany: State University New York Press.
- WINHAM, J.** 1977. Complexity in international negotiation. In: DRUCKMAN, D. (ed.), *Negotiations: social- psychological perspectives*. Beverly Hills, Calif.:Sage.
- WORK, K. & WARNER, C.** 1976. *Air pollution: its origin and control*. New York: Harper & Row Publishers.
- YIN, R.** 1994. *Case study research*. Design and methods.. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc. (Applied Social Research Methods Series, volume 5).
- ZAMBONI de Mello, W. & THOMPSON Motta, J.** 1987. Acidez na chuva. *Ciência Hoje*. Vol. 6, 34.
- ZARTMAN, W.** 1984. Negotiation theory and reality.. In: BENDAHMANE, D. & Mc DONALD, JR. *International Negotiation: art and science*. Washington D.C.: Center for the Study of Foreign Affairs/ Foreign Service Institute. Department of State Publication, U.S. Department of State.
- ZARTMAN, W. & BERMAN, P.** 1982. *The practical negotiator*. New Heaven, Conn.: Yale University Press.