

¿Pueden los países en desarrollo ejercer influencia en las negociaciones multilaterales? Consideraciones en torno al caso argentino en la Ronda Doha (2001-2011)

Can developing countries exert influence in multilateral negotiations? Considerations on the Argentinean case in the Doha Round (2001-2011)

Julieta Zelicovich

Julieta Zelicovich es docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario y becaria postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.
E-mail: jzelicovich@yahoo.com.ar

resumen

Las negociaciones de la Ronda Doha han sido una de las negociaciones más complejas de las relaciones comerciales internacionales de principios del siglo XXI. Evidencia de ello es que siguen inconclusas. Sus primeros diez años (2001-2011) mostraron el paso de una ilusión en torno a la promesa de la negociación bajo el enfoque del desarrollo, al establecimiento de límites dentro del universo posible negociado, y finalmente su estancamiento. En esos diez años los países en desarrollo han generado nuevos mecanismos de participación, que en ciertas ocasiones se ha traducido en un incremento de la influencia sobre el proceso negociador.

Con base en el enfoque teórico de Robert Putnam, en este trabajo se analiza el caso de la participación de Argentina en las negociaciones de Doha en temas industriales y agrícolas. A lo largo de cuatro “puntos de inflexión” sostenemos que el país ha sido capaz de desarrollar distintos grados de influencia, en función de tres tipos diferentes de participación: una participación acotada, una participación efectiva, y una participación truncada.

palabras clave

negociaciones comerciales / Ronda Doha / Argentina / influencia

summary

The Doha Round negotiations have been one of the most complex negotiations in international trade relations of the early twenty-first century, evidenced by the fact that they remain unfinished. These 10 years (2001-2011) have shown the changes from an illusion about the promise of a development-focused agenda, to the establishment of limits, as the asymmetries of the multilateral level have been reconfigured. In those years developing countries have been able to generate new participation mechanisms. In certain cases such activism has resulted in an increase in the effectiveness of their participation, and thus in their influence.

Based on the theoretical approach of Robert Putnam, in this paper we analyze the case of Argentina's participation in the Doha negotiations of industrial and agricultural issues. During four “turning points” we argue that the country has been able to gain different levels influence, by the development of three types of participation: a bounded participation, an effective participation, and a truncated participation.

keywords

commercial negotiations / Doha Round / Argentina / influence

El inicio de las negociaciones comerciales a nivel multilateral puede establecerse, al igual que muchos de los procesos que dieron forma definitiva al orden internacional de la segunda mitad del siglo XX, hacia finales de la Segunda Guerra Mundial, cuando se propuso incluir entre los organismos de Bretton Woods una institución que regulase las cuestiones comerciales: la Organización Internacional de Comercio (OIC). Desde aquel entonces, el *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), primero, y luego la Organización Mundial de Comercio (OMC) han sido los espacios prioritarios donde han tenido lugar las negociaciones comerciales multilaterales. En éstas, durante décadas, los países en desarrollo mantuvieron una participación limitada, y fueron los países desarrollados, con los principales proveedores de cada producto, los que definieron las reglas del régimen, conservando su status de poder de mercado (Tussie, 1993; Steinberg, 2002; Steinberg, 2007). Recién a partir de la Ronda Uruguay los países en desarrollo comenzaron a involucrarse más activamente en las negociaciones, aunque el mayor involucramiento no implicó en forma directa mayor efectividad o resultados en el acceso al mercado global, tal como señalan Tussie y Lengyel (2002).

La Ronda Doha, sin embargo, pareció marcar un nuevo comienzo. En esta negociación los países desarrollados acordaron avanzar hacia una “agenda del desarrollo” en el comercio mundial, insinuando así un cambio en las condiciones de asimetría en las cuales había funcionado el régimen multilateral de comercio hasta entonces. Ello provocó que ciertos países, que no habían sido protagonistas centrales de las negociaciones anteriormente, generasen considerables niveles de participación, buscando influenciar en la definición de los nuevos marcos normativos que regularían el comercio a nivel multilateral, especialmente en agricultura y bienes industriales. No se trató únicamente de las llamadas potencias o países emergentes¹, sino también de un tercer grupo de Estados con recursos medios, entre los que se encuentra Argentina, que ha comenzado a participar en forma cada vez más activa en las negociaciones.

Desde una lógica del análisis de “doble nivel”, en el presente artículo sostenemos que a partir de la Ronda Doha los países en desarrollo han podido incrementar su influencia en el proceso negociador, y que Argentina ha sido uno de tales actores. A lo largo de cuatro “puntos de inflexión” o “momentos claves” (Druckman, Olekalns y Smitt, 2009) sostenemos que el país ha sido capaz de desarrollar distintos grados de influencia, en función de tres tipos diferentes de participación: una participación acotada, una participación efectiva, y una participación truncada. Para determinar las particularidades y condicionantes de tal influencia se indagó sobre la participación negociadora de Argentina en el abordaje de los temas de agricultura y bienes industriales en la OMC durante el período 2001-2011. Se aplicó una metodología cualitativa, que combinó la triangulación de análisis de documentos oficiales de entidades nacionales y organismos multinacionales, el análisis de discursos, y la realización de entrevistas semi-estructuradas a informantes claves.²

A continuación se exponen los principales núcleos conceptuales para el estudio propuesto y seguidamente se presenta el caso analizado en función de cuatro momentos claves: el lanzamiento de las negociaciones, la Conferencia Ministerial de

Cancún, la Conferencia Ministerial de Hong Kong, y la Reunión miniministerial de julio de 2008. Finalmente, se discuten las conclusiones alcanzadas.

1. Hacia una definición de la participación negociadora

Las negociaciones internacionales son un tipo particular de cooperación internacional (Keohane, 1984), donde median tanto los marcos institucionales para la acción (regímenes internacionales) como las capacidades relativas o recursos de poder relativos de los Estados parte. Para su estudio resulta conveniente adoptar un enfoque que permita poner ambos elementos en consideración, como lo propone la teoría de las negociaciones de doble o multi nivel.³ Este enfoque plantea la existencia de una articulación entre la política doméstica y el sistema internacional en cada una de las acciones externas del Estado, incluidas las negociaciones internacionales. Cada uno de tales cursos de acción no están sólo determinados por el lugar que los Estados ocupen en el sistema internacional, sino que las políticas domésticas, y las formas en la cual se produzcan las interacciones entre los diferentes niveles pueden dar cuenta de las variaciones en las conductas de los Estados. El trabajo de Putnam (1988) “*Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games*”⁴, es uno de los más reconocidos –y utilizados– para tal tipo de estudios.

Sin embargo, al considerar el caso bajo estudio, este enfoque requiere la revisión de algunos supuestos, relativos a las condiciones originales del análisis, que es preciso explicitar. Putnam centra su artículo en el abordaje de negociaciones no institucionalizadas, ocasionales, entre pocos actores y sobre un único o pocos temas, que además están sujetas a la mutua ratificación para su implementación. En el caso de la Ronda Doha estos supuestos respecto del grado de institucionalización de las negociaciones, el número y tipo de actores intervinientes, y los temas dentro de la agenda, se modifican, siendo mejor conceptualizadas como negociaciones formales, multilaterales⁵, y de una agenda extensa y compleja, en vinculación, a su vez, con otras negociaciones.⁶ Ello implica una complejización del análisis, al multiplicar las interacciones posibles o reverberaciones observadas por Putnam.⁷

El ordenamiento de tales interacciones dentro del análisis se logra a partir de la focalización en el concepto de *participación negociadora*. El mismo comprende la conducta del Estado, y de sus representantes, en el proceso negociador, la cual –conforme a la propia teoría de doble nivel– responde a determinadas situaciones o constreñimientos en la mesa doméstica y en la mesa internacional. La *participación* en las negociaciones internacionales, especialmente aquella entendida como participación “real” –por oposición a la “formal”– (Peña, 1968), focaliza en *los contenidos, el activismo, y la eficacia que un Estado logra en el plano internacional en el desarrollo de la conducta negociadora*: refiere a las herramientas y acciones⁸ (como la presencia en instancias claves, la presentación de documentos, la conformación de grupos de presión, etc.) que conducen a buscar *influnciar* en la adopción de decisiones referidas a los principios, normas, reglas y procedimientos de dicho régimen, conforme a los objetivos del negociador (o posición negociado-

ra). Toda participación se orienta así en función de determinados contenidos, que conforman la posición negociadora, y que acorde a sus condicionantes, responden a la manera en la cual está conformado el conjunto ganador en el plano doméstico, en función de las preferencias e instituciones que lo moldean. El *activismo* con el que se desarrolle la participación negociadora –dependiente entre otros del poder negociador o *bargaining power* del Estado (Narlikar, 2001; Drahos, 2003; Odell, 1999; y Miller, 2000) –, y la *permisibilidad*⁹ (Jaguaribe, 1979) del contexto en el que se ejerza, configuran sus tipologías.¹⁰

En tanto que entendemos a la negociación como un *proceso* (Odell, 1999) la consideración de la efectividad o influencia, así como la de los distintos tipos de participación, puede hacerse tanto al final de la negociación, como en cada una de las instancias (momentos claves) de las cuales se compone. En ellas se produce un resultado parcial que conduce a un resultado global del proceso negociador¹¹, y que exhibirá un grado determinado de influencia, es decir, de una cierta imposición de voluntad y modificación de la conducta de otros en función de los propios intereses (Knorr, 1969).¹² Desde la perspectiva de las partes de la negociación su efectividad respecto de cada uno de estos resultados parciales y globales será la medida de su capacidad para generar *influencia*, plasmando sus propios intereses y posicionamientos en cada una de tales instancias claves. En las postrimerías “un resultado positivo en un acuerdo es aquel que se puede calificar de equilibrado porque se ajusta a las prioridades de todos. Las Partes obtienen lo que realmente necesitan haciendo concesiones aceptables” (Sabra, 1999: 27).

La tipología que se propone a continuación sintetiza las distintas posibilidades de combinación entre esta efectividad, el activismo (con sus condicionantes domésticos), y la permisibilidad (con sus condicionantes sistémicos), a partir del concepto inicial de participación real.

La primera, la de “*participación acotada*”, remite a la *intensidad* del activismo, de las acciones y herramientas utilizadas para buscar influenciar el proceso negociador. Estas elecciones dependen tanto de la base de poder con la que cuenta el Estado como de la propia percepción que éste tenga de los intereses que se representa, de la complejidad de la situación y del impacto de la misma en la relación entre las partes (Starkey, Boyer, y Wilkenfeld, 2010). Cuando la participación es acotada, se trata de un caso en el que tales herramientas no resultan suficientes para sostener la búsqueda de influencia. La composición y alcance de la mesa doméstica resultan centrales: la falta de recursos, o la falta de interés en el proceso negociador, son las que configuran tal modalidad de participación. Como se muestra en el siguiente apartado, Argentina desarrolló una participación acotada durante los días de la Conferencia Ministerial de Doha.

La segunda de las categorías dentro de la tipología de la participación negociadora, la de la “*participación efectiva*” permite considerar los grados de eficacia del activismo desarrollado. Se observa dentro de esta categoría la convergencia, con valores positivos de tanto los factores condicionantes de la mesa nacional como de la internacional. Se trata de una participación que logra salir exitosa entre las diferentes “lógicas de juego” de cada uno de los “niveles” de la negociación.

Sostenemos que la situación que conduzca a una participación con efectos sobre la conducta de los otros, que logre generar tal influencia, será definida como *participación “efectiva” o con efectividad*. Solignac (2001), así como Richards (2001), han adoptado este enfoque, y han sostenido que debe considerarse el ajuste entre medios y fines al analizar tal efectividad: una participación efectiva, en última instancia, implica el mínimo ajuste en la propia conducta, y el máximo cambio en el comportamiento de los otros, para alcanzar un acuerdo mutuamente beneficioso y/o aceptable.

La tercera conducta señalada, es la de *“participación truncada”*. Ésta da cuenta de la existencia de acciones que buscan influenciar el proceso negociador, pero que no alcanzan tal objetivo. A diferencia de la participación acotada o limitada, donde la atención está en la esfera doméstica, aquí el foco se centra en los determinantes internacionales: la ausencia de un espacio de permisividad o la primacía de una lógica de poder asimétrica pueden conducir a una participación truncada. En las negociaciones internacionales la presencia de contextos más o menos permisivos puede dar lugar a distintas configuraciones en las dinámicas de negociación. A modo de ejemplo, en Steinberg (2002) se distingue entre momentos de *“law-based bargaining”* y *“power-based bargaining”*. Como se indicó en investigaciones previas (Zelicovich, 2013; Zelicovich, 2014) los países en desarrollo resultan más vulnerables a estas modificaciones.¹³

Acorde a las definiciones adoptadas sostenemos que a través de una participación activa es posible que los Estados generen cierta influencia en el proceso negociador. Conforme señala Peña el desafío es “[tener y utilizar] los medios adecuados para lograr el ingreso en los mecanismos reales de participación e influenciar así en la adopción de aquellas decisiones que afectan su vida externa” (Peña, 1968: 24-27). Se requiere tanto de las capacidades y habilidades de los Estados, como del marco del proceso de toma de decisión donde se insertan (Tussie y Lengyel, 2001). De modo contrario, si tales medios no se encuentran presentes o no son los adecuados, la participación puede no resultar en mayor influencia.

Así según sean las variaciones en el poder y la mediación de las instituciones se verá modificada la participación de los Estados, conforme se vean afectados tanto la elección de las estrategias aplicadas por los Estados parte, como la potencial efectividad de las mismas, en función de si se trate de países poderosos, medianos o pequeños. De esta forma, mientras que para la participación formal hay que analizar el contexto y los marcos institucionales de la negociación, para la real (y sus sub-tipos) resulta necesario considerar además los componentes de la posición negociadora del país, y los recursos de poder relativos con los que cuenta para llevarlos a cabo. La puesta en juego de tales componentes y recursos permite avanzar en la efectividad de la participación y en las subcategorías propuestas para la participación real.

2. La Participación Argentina en las negociaciones de la Ronda Doha

La participación de la Argentina en las negociaciones comerciales multilaterales puede rastrearse desde la década del 60, e incluso con antecedentes aún más

distantes. Si bien había participado de las negociaciones de la OIC, y de los debates por el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI)¹⁴, su ingreso al GATT se produjo recién en la Ronda Kennedy, durante el gobierno de la “Revolución Argentina”.¹⁵ Dentro del GATT, comenzó con una participación periférica en coaliciones de países menos desarrollados (Tussie, 1993), y para la Ronda Uruguay ya se había transformado en un actor con experiencia en los procesos de negociación. La implementación creciente de medidas de subsidios a productos agrícolas por parte de los países desarrollados, como Estados Unidos y la Comunidad Europea, motivaba para ese momento una participación más activa en las negociaciones.

Así fue que durante la Ronda Uruguay Argentina pasó de tener una postura opositora y periférica, a través de la cual el accionar del país se limitaba a rechazar junto a otros países en desarrollo las propuestas de los países desarrollados, a implementar una participación destacada y propositiva dentro del proceso negociador, centrándose especialmente en el abordaje del área agrícola y valiéndose de estrategias como la de negociar en coaliciones y participar de grupos claves (como el grupo Morges, el Grupo de los Ocho y el grupo informal de los 36, y el más conocido de todos, el Grupo Cairns, todos vinculados al impulso de las negociaciones agrícola).¹⁶ Ello le valió un reconocimiento entre otros países en desarrollo, y supuso de cara a las futuras negociaciones externas, un incremento en sus capacidades y recursos para la negociación.

a. El lanzamiento de la Ronda Doha y la delimitación de una “participación acotada”

Si bien el lanzamiento de la Ronda Doha tuvo lugar en la Conferencia Ministerial de noviembre de 2001, el proceso negociador se inició varios meses antes. Los debates en materia de negociaciones agrícolas comenzaron en el año 2000, en función de lo previsto en el Acuerdo sobre Agricultura. Éste era uno de los principales temas en los debates por la gobernanza global del comercio internacional entre países desarrollados y países en desarrollo, debido a su tardía inclusión en el régimen multilateral, y también en función del bajo impacto que habían tenido los Acuerdos de la Ronda Uruguay.

Argentina era uno de los principales promotores de una revisión que permitiera una mayor liberalización del comercio en esta área en particular. Se propugnaba por la eliminación de los subsidios agrícolas y de las barreras al comercio agroalimentario, aplicadas por los países desarrollados, buscando establecer “un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado” (OMC, 2001, G/AG/NG/W/39).¹⁷ Tal era el eje central de la posición negociadora del país, conjugándose en ello sus experiencias de negociación anteriores, tales como la de la Ronda Uruguay, y su tradicional imagen de “granero del mundo”.

Esta posición además expresaba la sintonía entre el proceso de toma de decisión, el modelo de desarrollo, y los valores, principios e ideas dominantes en la política exterior. En el plano doméstico esto conllevaba a una buena dinámica con los *lobbies* promotores de los intereses ofensivos agrícolas (especialmente, la Sociedad Rural Argentina), los cuales estaban integrados al proceso de toma de decisión a

partir de la “Unidad de Política” de la Secretaría de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentos (SAGPyA) y ejercían presión también a partir del poder legislativo.¹⁸ El modelo de desarrollo, de tipo neoliberal, conducía a impulsar la retracción de la intervención del Estado sobre el comercio, especialmente en el área agrícola, tal como se reflejaba en la posición negociadora. Los elementos ideacionales dominantes tanto en el proceso de toma de decisión como en el modelo de desarrollo, se ubicaban más cercanos al extremo ortodoxo-liberal, históricamente asociado al proyecto agro-exportador, lo que también era reflejado por dicha posición negociadora. El tema agrícola era entonces considerado estratégico, y el contexto se valoraba como un espacio de oportunidades, en función de lo cual se esbozaba un intenso activismo.

Así, Argentina, había sido participe de múltiples reuniones, formales e informales¹⁹ preparatorias de la Conferencia Ministerial. Incluso había solicitado la asignación de una vicepresidencia para el encuentro a realizarse en noviembre de 2001 (Lavagna, entrevista personal, 2012²⁰). Había enmarcado su actuación dentro de coaliciones como la del grupo Cairns, y había complementado este accionar con lo que denominó *alianzas estratégicas* (Lorenzini, 2005), como la de MERCOSUR²¹, Nueva Zelanda y Australia, al tiempo que desarrolló una *diplomacia activa*, con intensa *presentación de documentos*.²² Tales fueron los pilares de su *participación real* en las negociaciones previas al lanzamiento de la Ronda Doha.

Los atentados del 11-S generaron una circunstancia de elevada singularidad para la Conferencia Ministerial. Debido a los efectos de los mismos, los países de mayor peso de la OMC tendieron a flexibilizar sus posiciones para brindar una imagen de unidad y de apoyo al multilateralismo (Steinberg, 2007), dando lugar a un contexto de alta permisibilidad para muchos de los reclamos latentes en el foro de comercio multilateral.

Este nuevo contexto, sin embargo, no provocó un incremento del activismo de la participación Argentina. La proximidad del estallido de la crisis económica nacional alteró los recursos negociadores y las prioridades asignadas en la agenda externa, y con ello la participación de hecho se redujo. La deuda externa, la desocupación, conjuntamente con la deslegitimación creciente de la clase gobernante, eran los temas centrales en la agenda política-económica del país. A diferencia de lo que se planteaba en el año 2000, la Conferencia Ministerial de OMC no resultaba prioritaria en la agenda de la gestión del entonces presidente De La Rúa de fines de 2001, y como resultado la participación del país en la misma se vio disminuida. Existió una decisión presidencial que condujo a que el Ministro de Relaciones Exteriores no asistiera a la Conferencia Ministerial y, como resultado, la delegación argentina quedase a cargo de funcionarios de segundo rango, perdiendo la posibilidad de ejercer la vice-presidencia que se había obtenido meses antes en las negociaciones de la previa a Doha (Lavagna, entrevista personal, 12/11/2012). Se produjo así un quiebre en la participación negociadora entre la activa dinámica observada durante las negociaciones del establecimiento de la agenda que permitió llegar a esta Conferencia Ministerial, y la del lanzamiento de la Ronda Doha, donde la participación se vio reducida por factores domésticos.

La agenda de trabajo aprobada en Doha reflejó un énfasis en las cuestiones del desarrollo, centrado en el abordaje de temas claves para los países más pobres, como el tema agrícola. El mandato incluyó las cuestiones relativas a la aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay, así como los temas de agricultura, servicios, acceso a los mercados para productos no agrícolas (AMNA), acuerdos de derecho de propiedad intelectual relativas al comercio, reglas OMC –antidumping, subsidios, acuerdos comerciales regionales–, solución de diferencias, y comercio y medio ambiente. El trato especial y diferenciado y la cooperación técnica se explicitaron como elementos comunes a todos los estos puntos.²³

Para la Argentina, la centralidad otorgada dentro del Programa de Doha a la agricultura era un aspecto positivo, aunque existían diferencias en los niveles de ambición propuestos para la liberalización tanto del acceso a mercados como de las subvenciones a las exportaciones. Otros temas, como la inclusión de las Indicaciones Geográficas dentro del capítulo agrícola, en cambio, generaban rechazo por parte del país. En su conjunto la comparación de la agenda resultante con los objetivos sostenidos por el país muestra altos niveles de coincidencia (Zelicovich, 2013). No obstante, más que por la participación argentina durante la Conferencia Ministerial, estos resultados deben interpretarse, más bien, como consecuencia de la participación en el proceso negociador sostenido desde comienzos de 2000 en el Comité Agrícola previo al encuentro de Doha, y en particular del accionar conjunto con el Grupo Cairns, plasmado en el documento “Vision Statement” (1998) mencionado supra; además de la singular permisibilidad del contexto.

Para noviembre de 2001 –y prolongándose hasta el 2003– el *bargaining power* de la Argentina se vio disminuido por el debilitamiento del marco institucional del gobierno a partir de la crisis que atravesaba el país (cuyo epicentro fue diciembre de 2001), así como por la menor capacidad de mercado derivada de la misma crisis. Las estrategias implementadas durante los meses previos mostraron tener efectos prolongados en el proceso de negociaciones como sostén de los objetivos promovidos, extendiéndose su alcance hasta la propia Conferencia Ministerial. La tradición negociadora, que permitió contar con negociadores experimentados y ayudó además a generar un mapa de ruta en el proceso negociador, compensó la falta de recursos de poder, disminuidos en el contexto de crisis. Por su parte, el accionar vía coaliciones fue lo que dio mayor efectividad a la conducta negociadora. En la IV Conferencia Ministerial, aún si el contexto fue particularmente permisivo para el accionar de los países en desarrollo, la participación negociadora argentina terminó siendo limitada debido a los efectos de la crisis doméstica, que redujeron las tácticas negociadoras posibles, dejando una *participación “acotada”* y de menor rango diplomático. Es decir, se trató éste de un caso en el que las herramientas de la participación negociadora no resultaron suficientes para sostener la búsqueda de influencia. La falta de recursos, y/o la falta de interés en el proceso negociador, fueron las que configuraron tal modalidad de participación.

b. La búsqueda de la Participación Efectiva en las Conferencias Ministeriales de Cancún y Hong Kong

La segunda de las categorías dentro de la tipología de la participación negociadora es la de la participación efectiva. Ésta presenta altos niveles tanto de activismo como de influencia a partir de un adecuado juego de los niveles de negociación, en los que además existió permisibilidad. En el caso de la conducta negociadora argentina tal participación efectiva se produjo tanto en la Conferencia Ministerial de Cancún (con su continuación en la miniministerial en la que se acordó el paquete de julio de 2004) como en la Conferencia Ministerial de Hong Kong.

Las acciones y estrategias implementadas en ambas instancias claves combinaron la presentación de documentos técnicos, con la participación en coaliciones, el lobby con alianzas estratégicas, y la presencia en las reuniones miniministeriales; sobre una base doméstica sólida, donde se produjo la recuperación de recursos y capacidades, y un contexto internacional de permisividad para el accionar de los países en desarrollo, dado a partir del crecimiento de las llamadas potencias emergentes. Las acciones y tácticas emprendidas ganaron legitimidad y fortaleza, sobre tales bases domésticas, y lograron penetrar en el nivel internacional en los procesos conducentes a las decisiones que plasmaron los documentos de cada una de las instancias mencionadas. No sólo se logró tener participación real en el proceso negociador, sino que esos esfuerzos por ejercer influencia muestran un conjunto de resultados que pueden considerarse positivamente en la relación medio-fines.

i) De la participación Formal a la Real: La V Conferencia Ministerial

La Conferencia Ministerial de Cancún se desarrolló en un contexto de transformaciones y descontentos. Como rasgo distintivo, los países emergentes, comenzaron a cobrar peso político y económico dentro del Organismo. Esta situación, complejizó las negociaciones, en tanto alteró los tradicionales equilibrios de poder dentro del régimen internacional. Sumado a ello se produjeron una serie de hechos que llevaron a una nueva dinámica negociadora. Entre estos, la inconformidad de los países en desarrollo con el anteproyecto del presidente del Comité de Negociaciones en los temas agrícolas (Texto Harbinson), el rechazo a las políticas de Estados Unidos y la Unión Europea en materia agrícola, y la inclusión sin consenso de los temas Singapur dentro de la agenda de negociaciones.²⁴

Este “clima” impactó en la metodología de las negociaciones, adoptándose una modalidad más cercana a la negociación basada en la lógica del poder (“*power-based bargaining*”). Fueron perdiendo peso en el desarrollo de las mismas lo actuado en las instancias multilaterales y fueron ganando primacía las reuniones informales entre un número menor de actores (*green-rooms*, miniministeriales, y las llamadas FIPs –*five interested parties meetings*–). No obstante, a diferencia de lo ocurrido en las negociaciones de la Ronda Uruguay, esta situación no derivó en una exclusión de los intereses de los países en desarrollo, sino que a partir del mencionado ascenso de las potencias emergentes se configuró un contexto de mayor permisibilidad que condujo a la existencia de un espacio relativo dentro del régimen multilateral de comercio para los reclamos de los países otrora excluidos.

Argentina, que con anterioridad al lanzamiento de la Ronda Doha había sido invitada a varias instancias tipo *Green Room*, fue excluida de estos encuentros reducidos a partir de 2002. El impacto negativo de la crisis doméstica sobre la proyección externa del Estado en el régimen multilateral de comercio llevó a que Argentina continuara al menos hasta mediados de 2003 con una participación acotada. Cuando Argentina fue retomando valores de “normalidad” en sus principales indicadores económicos y políticos, recuperó una dinámica de participación real.

A medida que la economía fue evidenciando una evolución positiva, tras la devaluación implementada y la adopción de un nuevo modelo de desarrollo –neodesarrollista²⁵–, Argentina fue recobrando estabilidad en el plano doméstico y peso en el plano internacional. En la mesa de nivel II, la nacional, el nuevo diseño económico provocó cambios en la composición del proceso decisorio, afectando las preferencias de los actores y comenzando a configurar nuevos esquemas de lobby de cara a la Ronda Doha.²⁶ El discurso del modelo de desarrollo adoptado por el gobierno kirchnerista, orientado a “recuperar competitividad, reactivar industria y generar recursos fiscales”, se plasmó en un enfoque de política comercial externa que articulaba “multipolaridad, pluritematismo, reciprocidad, consistencia, transparencia y consenso” (MECON, 2004). Las negociaciones comerciales fueron revalorizadas dentro de dicho marco de políticas, en tanto que también fueron redefinidas las alianzas principales.

Entre otros, no sólo las negociaciones de Ronda Doha fueron jerarquizadas, sino todos los diferentes escenarios en los que Argentina se encontraba participando dentro del régimen internacional de comercio fueron vueltos a ponderar como parte de la estrategia de re-inserción internacional (Martínez, 2003). En el marco de la Ronda Doha estos cambios en la mesa doméstica y en el diseño de la política comercial externa significaron en primer lugar un *ajuste* en la posición negociadora y también en las estrategias de negociación, que redundó en un incremento de la participación real.

Dentro de la posición negociadora cobraron peso la negación a abordar las restricciones a las exportaciones como parte del mandato de Doha²⁷, y se profundizaron los reclamos que el país hacía en materia de ayuda interna. Por su parte, comenzaron a darse las primeras menciones de parte de Argentina al tema de acceso a mercados para productos no agrícolas. Conjuntamente con Mercosur, en 2003 se presentaron los primeros documentos en el área.

En cuanto a las *estrategias de negociación*, se adoptó “una política más cercana a los países en desarrollo” (Taiana, entrevista personal, 2012²⁸). Ello se tradujo en “una orientación que busca coincidencias más profundas con los países en desarrollo y con Brasil” (Taiana, entrevista personal, 2012), que entre otras llevó al lanzamiento de una ronda de negociaciones Sur-Sur en el marco de la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo” (UNCTAD, por sus siglas en inglés), y contribuyó a los vínculos que permitirían la creación del G20. Por su parte, el Mercosur cobró primacía como una de las vías claves para la inserción internacional.

Con estos cambios, la participación negociadora fue ganando *efectividad* poco a poco. Primero en julio de 2003, con la inclusión de la Argentina en la reunión ministerial de Montreal. Este hecho expresaba una recuperación que combinaba cuota de mercado (recuperada tras los meses de crisis y favorecida por el incremento de los precios de los *commodities*) con trayectoria o tradición negociadora, y activismo diplomático.²⁹ El segundo indicador de efectividad fue dado a partir de la inclusión de Argentina en la gestación de la coalición negociadora del G20, en agosto de dicho año. Fue la propuesta conjunta de Estados Unidos y la Unión Europea, sumado a la relación existente entre los embajadores de Argentina, Brasil e India (Chiaradia, entrevista personal, 2012³⁰), y la posibilidad de generar vínculos complementarios a partir de que Brasil actuara como “pívor” entre Argentina e India, lo que permitió el surgimiento de la Coalición.³¹ Argentina fue un actor promotor de dicho surgimiento, donde además encontró buena receptividad para impulsar varios de los reclamos de su posición negociadora.³² El tercer indicador de efectividad, dado por la acción anterior, remite a haber podido rechazar en la Conferencia Ministerial de Cancún la propuesta de Estados Unidos y la Unión Europea, evitando una re-edición del Acuerdo de Blair House; y la obtención en 2004, dentro del Acuerdo Marco o *framework* de julio de 2004 (OMC, 2004, WT/L/579), de compromisos como el establecimiento de un plazo cierto para la eliminación de las subvenciones a las exportaciones.³³

ii) *Entre el activismo y la influencia, la participación negociadora en Hong Kong*

La Conferencia Ministerial de Hong Kong, que continuó la negociación de las modalidades del Programa de Doha para el Desarrollo completando el Acuerdo Marco establecido en julio de 2004, fue el segundo de los escenarios de participación efectiva de la Argentina. Se sustanció en diciembre de 2005 y en muchos aspectos los acuerdos parciales allí alcanzados pueden considerarse como uno de los principales avances realizados en la negociación multilateral durante todo el período analizado.

Para el año 2005 en la economía mundial se apreciaban con mayor nitidez los cambios que habían comenzado a darse a principios de la década, y que estaban teniendo un impacto en el desarrollo de las negociaciones de la Ronda Doha: el alza de los precios de los *commodities* agrícolas, también el crecimiento de los BRICS³⁴, la pérdida de legitimidad de Estados Unidos y de la Unión Europea en el plano comercial³⁵ y la elección de un nuevo Director General de la OMC establecían el marco para la acción. Las negociaciones se desarrollaban principalmente en esquemas reducidos y sobre una lógica de un “mercantilismo moderno”, que se traducía en la búsqueda de la menor reducción de las propias barreras del comercio y la obtención de la mayor reducción de las de los socios (Vangrasstek, 2013: 304).

Argentina encontraba fortalecido su frente interno, con mayores niveles de crecimiento del PBI, la consolidación de un modelo económico neodesarrollista, y especialmente la conclusión del mayor trato de re-negociación de la deuda con

el Fondo Monetario Internacional. La estrategia neodesarrollista en particular fue conduciendo a un incremento de los rendimientos de los sectores industriales, los que para mantener sus niveles de crecimiento necesitaban que se mantuviera su protección. Las cámaras empresariales fueron fortaleciéndose a la par. Así, para el año 2005, tanto por el lado del gobierno, como de los lobbistas, las preocupaciones industriales cobraron fuerza, redefiniéndose el perfil negociador del Estado y su posición negociadora.

Plasmando estos cambios, dentro de la Ronda Doha, la Argentina intensificó la presentación de documentos en AMNA, y discursivamente enfatizó sus reclamos en cuanto a la flexibilidad necesaria para los países en desarrollo y el equilibrio entre esta negociación y la agrícola. Dentro de esa última, a su vez, se adoptó una propuesta de acceso a mercados de recorte por bandas, que venía siendo trabajada dentro del G20, dejando de lado las fórmulas más ambiciosas que habían surgido del documento *visión statement* del grupo Cairns, años antes. Las alianzas sobre el eje sur-sur se consolidaron como la estrategia negociadora principal, ello entre otros por negociaciones como las del Sistema General de Preferencias Comerciales (SGPC), lanzadas a propuesta de Argentina en 2004 en el seno de UNCTAD. Por su parte, la vinculación especial con Brasil e India, que condujo al documento conocido como ABI³⁶ sentó las bases para el surgimiento de la coalición del NAMA-11.³⁷ Esta coalición explicaría luego los éxitos de la Conferencia Ministerial, en particular en la aprobación del párrafo 24 de la Declaración Ministerial de Hong Kong.

En conformidad con lo expuesto, durante la Conferencia Ministerial Argentina destacó que el objetivo debería ser el desarrollo y no la liberalización comercial, y que debería haber un equilibrio claro entre agricultura y AMNA. Se dio impulso entonces a la propuesta de incorporación de un nuevo párrafo garante de ese equilibrio, que sería el párrafo 24 de la Declaración Ministerial de Hong Kong. El mismo sostenía que “es importante adelantar los objetivos de desarrollo de esta Ronda mediante un mayor acceso a los mercados para los países en desarrollo tanto en la agricultura como en el AMNA. Con ese fin, encomendamos a nuestros negociadores que aseguren que haya un nivel de ambición en acceso a los mercados para la agricultura y el AMNA comparablemente elevado. Esta ambición ha de alcanzarse de una manera equilibrada y proporcionada, compatible con el principio del trato especial y diferenciado” (OMC, 2005, WT/MIN(05)/DEC). Se trataba de una propuesta de “cerrojo” que pudiera garantizar un equilibrio entre las negociaciones agrícolas y las industriales, los cuales no solo eran los pilares centrales de las negociaciones de la agenda de Doha para el Desarrollo, sino también el núcleo de la posición negociadora Argentina en el marco del modelo neodesarrollista.

La negociación de este párrafo estuvo a cargo de los propios embajadores de Argentina en Ginebra, quienes conforme la metáfora de Putnam enfrentaban un “doble tablero de ajedrez” en las negociaciones. Consultados en las entrevistas sobre este giro en la posición negociadora, los funcionarios involucrados dijeron que la misma fue la respuesta natural ante el análisis del contexto internacional, y de las demandas del modelo de desarrollo (y gracias también al margen de maniobra

con el cual éstos contaban).³⁸ En otras palabras, una interpretación de los propios negociadores del doble juego que les estaba tocando llevar adelante, entre las dos mesas de negociación: la externa y la doméstica. En cuanto a las estrategias de negociación implementadas, la negociación de este párrafo muestra la interacción de los múltiples niveles en los que participó Argentina, y cómo estos fueron amplificando la capacidad del país para ejercer influencia. Inicialmente fue planteado por la Cancillería ante el Mercosur, y con el acuerdo de éste, trasladado al G20. La principal tarea de coordinación transcurrió en Ginebra, donde se asignaron roles para la discusión de esta propuesta dentro de una instancia de negociación reducida, logrando finalmente su aprobación gracias al tejido de alianzas sur-sur.

La aprobación del párrafo 24 es el principal indicador para considerar a este momento clave de las negociaciones como uno de participación efectiva para la Argentina. Además del párrafo 24, pudieron concretarse dentro de la Conferencia Ministerial otros objetivos vinculados a las ayudas internas y otras disciplinas en materia de competencia de las exportaciones, como la eliminación de las subvenciones a las exportaciones. Es posible considerar así que la Argentina desarrolló en la Conferencia Ministerial de Hong Kong una participación con alta efectividad. Los medios implementados (la diplomacia vía coaliciones y la presentación de documentos de alto contenido técnico) permitieron alcanzar los fines propuestos por el país en su posición negociadora, ello en un marco de recuperación de las capacidades domésticas (recursos políticos, económicos y diplomáticos) y en un contexto internacional permisivo en el cual, en su conjunto, los países en desarrollo ganaron protagonismo en la negociación.

De aquí y hasta el 2008 existiría una elevada consistencia entre la posición negociadora y la política aplicada en el país, sobre la idea de la existencia de *trade-off* limitados por el propio “conflicto distributivo”³⁹ inherente a la economía argentina. Como resultado se fortaleció así un área no tradicional de la diplomacia argentina en la OMC, y se dio sustento a muchas de las posiciones sostenidas.

c. El fin de la permisividad: participación truncada en la Miniministerial de 2008

Con nuevos documentos de modalidades, en julio de 2008 se convocó a una nueva miniministerial, cuarto momento clave en el proceso negociador de la Ronda Doha. Esta reunión tuvo lugar entre el 21 y el 30 de dicho mes, en Ginebra y fue el escenario del tercer tipo de participación negociadora de Argentina en la Ronda, el de “*participación truncada*”. Sus determinantes se concentran en el plano de lo sistémico, siendo el estallido de la crisis financiera internacional el más relevante, aunque también contribuyeron en lo doméstico, la ruptura de la base doméstica de consensos en materia de política exterior, tras la denominada “crisis del campo”⁴⁰; y las limitaciones del MERCOSUR como táctica de acción colectiva en la negociación.

El período que antecede a la miniministerial de julio de 2008, fue un período de un alto “activismo diplomático institucional” en la conducta negociadora argentina. La estrategia de Argentina consistió en una activa presentación de documentos

en AMNA, así como en el acercamiento de posiciones con Brasil e India, quienes tenían participación en instancias negociadoras reducidas de las que Argentina no participaba. El eje central de la actuación estuvo puesto en la defensa del párrafo 24 de la Declaración Ministerial de Hong Kong; defensa que articuló mediante la presentación de diversos documentos, individuales y colectivos, por ejemplo con NAMA-11, o con Mercosur.

Acorde a los testimonios recabados en boletines periodísticos especializados Argentina fue uno de los principales opositores a los documentos presentados por los *chairs* tanto de agricultura como AMNA, estando dispuesta incluso a ejercer el veto. Esta conducta se basó en un incremento de las capacidades, en función de la cohesión de la mesa doméstica. Con la “crisis del campo” el sector privado industrial desplazó al *lobby* agrícola y se convirtió en uno de los principales apoyos de la estrategia negociadora argentina en Ginebra. Éste, no sólo proveyó de insumos técnicos a la negociación, sino que además acompañó a la delegación negociadora argentina en Ginebra, avalando la postura del país en AMNA y buscando realizar presiones conjuntamente con sectores privados con intereses semejantes de otros países –reverberaciones– (Pons, entrevista personal, 2012⁴¹).

El Mercosur, por su parte, exhibió limitaciones, contrarrestando ese incremento de poder. Para la miniministerial el Mercosur había preparado su posición negociadora conjunta, durante la Cumbre de San Miguel de Tucumán (julio de 2008). Como resultado se había elaborado una plataforma de acción en común, que prometía sobrellevar las dificultades históricas que el bloque había tenido a la hora de mantener una posición conjunta. No obstante, cuando la reunión miniministerial se transformó de un encuentro de 35 Estados a un encuentro de 7, donde sólo Brasil tuvo participación, los equilibrios se trastocaron. Ante la nueva situación negociadora los representantes brasileños se desligaron del mandato del bloque y se dispusieron a aceptar “como un todo” las propuestas realizadas por el Director General de la OMC, Pascal Lamy, la cual no era apoyada por el resto de los países en desarrollo ni era consistente con lo acordado en el marco del Mercosur (Zelicovich, 2012). Con esta acción Argentina perdió capacidad de ejercer influencia en las instancias reducidas de negociación, y el Mercosur se vio desdibujado como herramienta negociadora.

No obstante no fue este incidente sino el estallido de la crisis financiera internacional lo que finalmente terminó dejando trunco este momento clave de las negociaciones, no pudiendo resolverse ninguno de los aspectos pendientes en la miniministerial. A partir de la modificación del contexto internacional se redujeron los espacios de participación, y se endurecieron las posiciones de las partes. Ni Argentina, ni otros países con recursos medios, lograron alterar el proceso negociador a partir de entonces, el cual no mostró prácticamente ningún avance desde comienzos de 2008.

La Argentina en este momento clave de la negociación mantuvo las estrategias negociadoras señaladas para los momentos claves anteriores, pero perdió la eficacia observada otrora en el posicionamiento de sus objetivos dentro de los textos de negociación. La debilidad de la coordinación intrabloque del Mercosur puso en

jaque la efectividad de este foro como instrumento negociador para la Argentina. Si bien a lo largo de los otros momentos claves la figura del Mercosur permitió la recuperación de la Argentina y acrecentó su importancia en el plano multilateral, la falta de coherencia interna fue en esta instancia una limitación para negociar. A diferencia de lo sucedido en otros momentos claves, en 2008 este nivel “intermedio” fue un factor restrictivo de la búsqueda de influencia de la participación negociadora argentina. Por su parte, la diversificación de estrategias no pudo constituirse en una alternativa para conseguir influencia el proceso de negociación, el cual quedó virtualmente estancado desde entonces.

3. Reflexiones finales

El caso de la participación argentina en las negociaciones de agricultura y AMNA, durante la Ronda Doha, muestra que efectivamente, aun siendo un país en desarrollo, con recursos medios, resultó posible alcanzar influencia en la negociación multilateral. Como se evidencia en los apartados anteriores, la participación desarrollada le permitió al país en diferentes momentos claves de la negociación ver reflejados sus objetivos y posiciones en los documentos en los que se iban plasmando los avances de dicha Ronda. La eliminación de las subvenciones a las exportaciones, o bien la aprobación del párrafo 24 de la Declaración Ministerial de Hong Kong, han sido dos de los ejemplos más destacados de dicha influencia.

En la Ronda Doha, Argentina comenzó con una participación acotada, que se fue incrementando hasta alcanzar en algunos momentos una participación efectiva, que luego quedó truncada. Las razones que explican ello articulan el fortalecimiento de las capacidades negociadoras que fueron *in crescendo*, con un contexto internacional cambiante y permisivo. Cuando tal permisividad se interrumpió, esas capacidades encontraron su limitación en una participación truncada.

Como puede verse en la comparación entre el lanzamiento de la Ronda Doha y la Conferencia Ministerial de Cancún, el modelo de desarrollo fue la variable de mayor gravitación en los sucesivos ajustes de los *contenidos* de la posición negociadora. Además en la medida que dicho modelo fue permeando las preferencias y visiones de los negociadores, también fue ésta la variable explicativa para las variaciones en el *activismo* (ej. jerarquización de las negociaciones comerciales internacionales a partir del año 2003) y en las *estrategias* de la participación negociadora (por ej. preferencia por los actores “del sur”). Conforme la teoría de Putnam, la sintonía entre estos elementos otorgó solidez a la mesa doméstica, y permitió mayores grados de *influencia* o *eficacia*. Por su parte, el hecho de mayor incidencia en la modificación de la permisibilidad internacional fue el estallido de la crisis financiera internacional en 2008, tal como se evidencia en el análisis de la “participación truncada”.

Así pues, el caso estudiado muestra que el activismo en el proceso negociador puede traducirse en mayor influencia. Dicha posibilidad radica tanto en la presencia de una mesa doméstica sólida como de un contexto internacional permisivo. La doble condicionalidad, de recursos y de contexto, es lo que resulta distintivo de esta posibilidad de generar influencia que se le presenta a Argentina dentro del

proceso multilateral, y es lo que permite comprender los subtipos de participación negociadora propuestos.



Referencias

1. Con este término referimos a aquellos países que, siendo países en desarrollo, desde comienzos del siglo XXI, han presentado altos niveles de crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI), y han ejercido liderazgos regionales, disputando incluso espacios de la gobernanza global. Se trata, entre otros, de Brasil, India, China, Rusia, Sudáfrica.
2. La extensión del artículo limita las posibilidades de demostración de las distintas técnicas de investigación aplicadas. No obstante las mismas se encuentran disponibles dentro de la tesis doctoral de la autora, titulada “Argentina en las negociaciones comerciales multilaterales de Ronda Doha (2001-2011). Análisis de su participación en el proceso negociador”.
3. Los análisis de varios niveles han sido frecuentemente utilizados en las Relaciones Internacionales para la comprensión de diferentes fenómenos. Waltz, Jervis, y Rosenau, entre otros, proponen esquemas, que van de tres a cinco niveles, y que incluyen desde el nivel del individuo al sistema. La adopción de uno u otro depende íntimamente de la naturaleza de las variables que influyen en el fenómeno en cuestión (Jervis 1999: 258). No se trata de que un nivel tenga mayor entidad explicativa que otro, sino que para un mejor análisis es preciso posicionarse desde la comprensión de una causalidad mutua (Frieden y Martin, 2001).
4. Putnam sostiene que las negociaciones internacionales deben entenderse como un “juego de doble nivel” en el que los planos domésticos e internacional constituyen dos caras del mismo proceso de negociación, conectados entre sí, aunque con lógicas diferentes. El gobierno, en la figura del negociador, es quien enfrenta ambas “mesas”. Los acuerdos, en última instancia, dependen de la interacción de la superposición de los “conjuntos ganadores” de las partes.
5. Para Zartman (1994) las características de las negociaciones multilaterales pueden resumirse en seis aspectos: existen múltiples actores involucrados (*multiparty*), con múltiples temas de abordaje (*multi-issue*), y diversidad de roles de conducta en la negociación (*multirole*) donde pueden asumirse diferentes valores (*variable values*); los acuerdos suelen conducirse a partir de la norma del consenso, y son “constructores” de normativas o bienes comunes (*rule making rather than redistribution*) y conducen a la formación de coaliciones entre las partes (*coalition*) (Zartman, 1994: 4-7).
6. Putnam reconoce explícitamente la posibilidad de aplicar el esquema teórico por él propuesto a otras negociaciones que no sean estrictamente negociaciones bilaterales. De hecho en “*Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games*” el análisis aborda las negociaciones trilaterales acaecidas entre Alemania, Japón y los Estados Unidos en el marco de la Cumbre de Bonn de 1978.
7. En la literatura se señalan mayores interacciones en términos de niveles (Balaban, 2006), como en la secuencialidad-simultaneidad de las interacción (Leib, 2004), y también en las interacciones entre actores nacionales, subnacionales, y supra estatales (Knopf, 1993).
8. Las herramientas y acciones constituyen la puesta en juego de la estrategia negociadora, y con ello el activismo de la participación negociadora. Las estrategias responden al interrogante de “¿qué medios se usarán para lograr un mejor acuerdo?” (Sabra, 1999: 32) y deben entenderse como “conjunto de acciones planificadas que se desarrollan en una negociación de cara a un objetivo” (Odell, 1999: 3). Son la “orientación” de la conducta negociadora, en tanto las tácticas son las actividades dotadas de sentido, dependientes de la estrategia, que conforman el “activismo” de la participación negociadora.
9. Adoptamos el concepto de “permissibilidad” de Jaguaribe (1979), el cual establece una relación entre la coerción o coacción potencial que enfrente el Estado y ciertas condiciones que pueda poseer. Es tanto la “situación geopolítica del estado” con sus capacidades y recursos –internos y externos– frente a la “coerción” y “coacción” de terceros; como el grado de intensidad que esa coerción o coacción tenga. Sostiene Jaguaribe (1979) que las condiciones que un Estado posea para hacer frente a la permissibilidad pueden ser “puramente internas como el desarrollo de una adecuada capacidad económica y militar o también externas como el establecimiento de alianzas defensivas”.

10. Para la consideración de la variación entre los distintos componentes de la participación, como así también de los diferentes subtipos estudiados se aplicó la clasificación de reestructuración, reforma y ajuste de Lasagna (1995).

11. Tal resultado puede ser un acuerdo (*agreement or settlement*) o también la ausencia del mismo. La valoración de ese resultado depende de los propios intereses, y de tales intereses depende a su vez –aunque no exclusivamente– (el grado de) la participación de cada una de las partes involucradas en el proceso en cuestión.

12. La distinción entre participación formal y real y la consideración de la efectividad de la participación vuelven necesario definir qué entendemos por la influencia, y por ende, por “poder”. El mismo debe ser entendido como “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social”. Tal acto de imponer voluntad, y de modificar la conducta de otros, ha sido englobado bajo la idea de influencia, siendo entonces el poder un tipo particular de influencia: una influencia coercitiva (Knorr, 1969), que tiene costos. El uso de los términos, sin embargo ha llevado a asumir a la influencia coercitiva como poder, y a la influencia no coercitiva, como influencia.

13. Cabría distinguir lógicamente una cuarta categoría, en la que no hubiera ni activismo ni permisibilidad en la participación negociadora. No obstante, dado que la clasificación propuesta se desprende del concepto de “participación real”, dicha cuarta opción carecería de sentido.

14. Vease Russell, 2010; Simonoff, 2007.

15. Las negociaciones para la adhesión de la Argentina al GATT se iniciaron el 21 de septiembre de 1960 (Wong y Yu, 2007). El protocolo de Adhesión fue firmado el 11 de septiembre de 1967 e internalizado el 28 de Junio de 1968 mediante Ley N° 17.799.

16. Además, Argentina recurrió a declaraciones para posicionarse dentro de las negociaciones; a la elaboración de informes técnicos; y a la presentación de propuestas y documentos para las negociaciones. También recurrió a la amenaza de bloqueos (ejemplo, no votar nada hasta que no se llegara a un acuerdo en el área agrícola) como forma de generar poder (Croome, 1998; Miller, 2000; Tussie, 1993; Tettamanti, 1990).

17. En el pilar de acceso a mercados se impulsaba la aplicación de una “fórmula armonizadora agresiva”, que condujera a un arancel máximo del 21% para los países desarrollados y del 28% para los en desarrollo; se reclamaba también la eliminación de la Salvaguardia Especial sobre Agricultura y se apoyaba la incorporación de un mecanismo especial para los países en desarrollo (OMC, 2000, G/AG/NG/W/1; G/AG/NG/R/6). En la llamada “competencia de las exportaciones”, el principal reclamo consistió en la eliminación de las subvenciones a las exportaciones y el sometimiento del comercio internacional de productos agropecuarios a las normas generales del sistema multilateral de comercio (OMC, 2000, G/AG/NG/W/20; G/AG/NG/W/38). Por su parte, en el pilar de ayuda interna, se requería la eliminación de todas las medidas de ayuda interna distorsivas del comercio en un plazo a determinar, y la incorporación de disciplinas para evitar el entrecruzamiento de las ayudas (*box shifting*). Asimismo, Argentina se oponía a incorporar al mandato de negociaciones agrícolas temas que se consideraban más vinculados al acuerdo de derechos de propiedad intelectual como las indicaciones geográficas, la inocuidad de los alimentos y el etiquetado.

18. En el año 2001 el diputado Alchourón, presidente de la Sociedad Rural Argentina entre 1984 y 1990, propuso al Congreso de la Nación la creación de una Comisión Bicameral de Seguimiento de las Negociaciones Agrícolas Internacionales, sosteniendo que “el seguimiento y control de las negociaciones por parte del Poder Legislativo posibilitará que el mismo haga sustantivos aportes [al proceso negociador]”.

19. Puede considerarse, entre otras la reunión preparativa que tuvo lugar en México del 31 de agosto al 2 de septiembre de 2001 (MRECIC 2001), a la que asistieron otros 17 países miembros de la OMC.

20. Entre el 2000 y el 2002 fue embajador extraordinario y plenipotenciario ante los organismos económicos internacionales (Ginebra) y ante la Unión Europea (Bruselas). De abril de 2002 a noviembre de 2005 fue Ministro de Economía y Producción. La entrevista fue realizada el lunes 12 de noviembre de 2012, en sus oficinas, en la ciudad de Buenos Aires, Argentina.

21. Como se señala en Zelicovich (2012), a pesar de que uno de los objetivos de la creación del bloque era constituirse en un actor para las negociaciones externas, para los cuatro países miembro este

accionar dentro del MERCOSUR resultaba únicamente una posibilidad más, acotada a la coordinación intergubernamental, y no había logrado aún ser un mecanismo más fuerte para el accionar conjunto de sus miembros. Si bien existían experiencias iniciales en la conformación de un “grupo negociador” para las negociaciones con Estados Unidos y con la Unión Europea, la estructura regional del MERCOSUR ofrecía mecanismos de coordinación de poca cohesión, cuya eficacia quedaba acotada a que se produjeran los consensos entre los cuatro países miembros. En los hechos la representación externa del bloque, en los casos que se conviniera, se ejercía desde la presidencia pro-tempore, lo que limitaba las potencialidades del bloque como foro negociador, especialmente para los miembros de menor peso relativo.

22. Entre los más importantes pueden mencionarse documentos como el G/AG/NG/W/20; el G/AG/NG/W/38; y el G/AG/NG/W/88, todos del año 2000; además del Documento “Vision Statement” presentado conjuntamente con el Grupo Cairns, en 1998.

23. La multiplicidad de temas incluidos en la agenda, y el impulso de cuestiones como los temas de Singapur (política de defensa de la competencia; inversiones; compras públicas; y facilitación del comercio) restaron vigor al enfoque pro-desarrollo que se pretendía tener.

24. En la Declaración de Doha se había establecido que los temas Singapur se emprenderían en la quinta reunión ministerial, sobre la base de una decisión que había de adoptarse por consenso explícito, sobre las “modalidades de la negociación”.

25. Sobre su adopción en el caso argentino véase Porta y Bianco (2004), Curia (2011), etc.

26. Para 2003, los actores domésticos más influyentes seguían siendo los sectores agrícolas, en tanto que los cuerpos burocráticos habían mantenido continuidad, a pesar del impacto de la crisis de diciembre de 2001. No obstante, actores como la Unión Industrial Argentina comenzaron a involucrarse más activamente a partir de esta fecha.

27. Argentina desde el año 2002 se convirtió en usuaria de los aranceles a las exportaciones.

28. Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, desde diciembre de 2005 hasta el 18 de junio de 2010. Entrevista realizada el 7 de noviembre de 2012, en sus oficinas en la ciudad de Buenos Aires, Argentina.

29. También llamado activismo diplomático institucional, comprende entre otros, reuniones con el Director General, asunción de roles dentro de la OMC, asistencia a reuniones informales reducidas de negociación, como las mini-ministeriales, participación del mecanismo de solución de diferencias, etc.

30. Embajador. Fue Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales de 2004 a 2010. De 2002 a 2004 fue Representante Permanente ante los Organismos Internacionales en Ginebra y la Organización Mundial del Comercio, Anteriormente fue Secretario de Comercio Internacional. Entrevista realizada el 22 de octubre de 2010, en sus oficinas de CILFA, en la ciudad de Buenos Aires, Argentina.

31. También puede considerarse el “margen de maniobra” que el embajador argentino ante los organismos internacionales en Ginebra, Chiaradía, percibía que tenía, en función de su relación con la Presidencia de la Nación y el Ministro de Relaciones Exteriores (Chiaradía, Entrevista Personal, 2012).

32. La participación argentina en esta nueva coalición ha significado un ajuste en la postura tradicional del país en el plano multilateral: mientras que le otorgó más importancia a las demandas de reducción de los subsidios distorsivos, hubo un menor énfasis en el acceso a mercados, fundado en la necesidad de mantener la cohesión dentro de un grupo más heterogéneo de países, y en cierta coherencia con las políticas domésticas.

33. También la incorporación de la armonización en los cortes, los recortes de la ayuda interna sobre la base de productos específicos, el reemplazo de la fórmula mixta por la fórmula estratificada en acceso a mercados agrícolas, el abordaje de productos específicos sujetos a mayor flexibilidad y el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo. En cambio no encontraron eco los reclamos como la eliminación de las ayudas en caja azul, adoptándose su reducción; un enfoque más general y flexible en el comportamiento verde, y flexibilidades para productos sensibles de los países desarrollados. Se acordó allí además la incorporación de un MSE, que sería fuertemente rechazado entre los lobistas privados en la esfera doméstica argentina, en tanto que países como Bangladesh, Brasil, China, Cuba, Ecuador, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, Kenia, Malasia, Paraguay y Sudáfrica acompañaron el reclamo en torno a las retenciones a las exportaciones (OMC, 2004, JOB/(04)110).

34. Acorde a datos de Goldman Sachs (2005) entre el año 2000 y 2005, Brasil, India, Rusia y China llegaron a explicar el 28% del crecimiento del PBI global medido en dólares, y el 55% medido en paridad de poder de compra (PPP).
35. Los países desarrollados, principalmente Estados Unidos, y la Unión Europea, atravesaban procesos domésticos de ajustes para el 2005, que disminuían su legitimidad y sus capacidades de coacción en el plano de las negociaciones. El primero por el pronto vencimiento de la *Trade Promotion Authority* o *Fast Track*, en tanto que los europeos, por la reintroducción de los subsidios a las (restituciones) a las exportaciones para trigo blando (INAI, 2005).
36. Se trata de una fórmula alternativa para acceso a mercados (OMC, 2005, TN/MA/W/54), presentada por Argentina, Brasil e India. La misma consistía en una variación a la fórmula suiza, donde se incorporaba el promedio de los aranceles aplicados, y un coeficiente de variación, lo que permitiría encontrar el equilibrio entre los sectores agrícolas e industriales.
37. Argentina, Brasil, Egipto, India, Indonesia, Namibia, Filipinas, Sudáfrica, Túnez y Venezuela.
38. En entrevistas realizadas por la autora a Chiaradia (2012); Makuc (2011); Dumont (2012); Niscovolos (2012).
39. El dilema distributivo es aquel que surge al considerar los impactos que la política comercial externa tiene sobre la economía local. La apertura/clausura de los mercados genera una redistribución de ganadores y perdedores en las relaciones comerciales, dando lugar a las divergencias entre los sectores orientados a la exportación, y aquellos que compiten con las importaciones. Esto dispara dinámicas que reproducen el ciclo, afectando el tipo de cambio, y orientando determinada especialización productiva mediante el desplazamiento de recursos. De tal modo el concepto entra en relación con las ventajas comparativas que se posean, la política comercial que se adopte, y el régimen de tipo de cambio vigente; es decir, todos aspectos determinantes del modelo de desarrollo (Zelicovich, 2010: 8).
40. Véase Leiras y Cruzalegui (2009).
41. Jefe del Departamento de Comercio y Negociaciones Internacionales de la Unión Industrial Argentina hasta 2008. Entrevista realizada el día lunes 12 de noviembre de 2012, en las oficinas del Consejo de Profesionales de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires.

Bibliografía

- S. BALABAN (2006), “Dynamics of Three-level Games and Implications on Policy-making”, Ponencia presentada en la Conferencia Annual de la Southern Political Science Association, TBA, (url: http://www.allacademic.com/meta/p69050_index.html, consultado mayo 2010).
- J. CROOME (1998), *Reshaping the World Trading System. A history of the Uruguay Round*, Boston, Ed. Kluwer Law International.
- E. CURIA (2011), *El modelo de desarrollo en Argentina. Los riesgos de una dinámica pendular*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- P. DRAHOS (2003), “When the weak bargain with the strong: Negotiations in the World Trade Organization”, en *International Negotiation*, N°8.
- D. DRUCKMAN, M. OLEKALNS y P. SMITH (2009), “Interpretive Filters: Social Cognition and the Impact of Turning Points in Negotiation”, en *Negotiation Journal*, Harvard College, Vol. 25, Issue 1.
- J. FRIEDEN y L. MARTIN (2001), “International Political Economy: The state of the sub-discipline”, Cambridge, Department of Government, Harvard University. (Disponible en: <http://www9.georgetown.edu/faculty/jrv24/frieden%26martin2002.pdf>, consultado en diciembre de 2009).
- H. JAGUARIBE (1979), “Autonomía periférica y hegemonía céntrica”. Ponencia presentada al Seminario “América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional”, organizado por el CFU y el Rial, Viña del Mar, del 7 y 11 de enero de 1979, publicado en *Revista Estudios Internacionales*, Vol. 12, N° 46.
- R. JERVIS (1999), “Perception and Misperception in International Politics”, en P. VIOTTI; M. KAUPPI, *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*, Boston, Prentice Hall.
- R. KEOHANE (1984), *After hegemony. Cooperation and Discord in World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.

- J. KNOFF (1993), "Beyond Two-Level Games: Domestic International Interaction in the Intermediate-range Nuclear Forces Negotiations", en *International Organization*, Vol. 47, N° 4.
- K. KNORR (1969), *La política del poder en la era nuclear*, Buenos Aires, Ed. Troquel.
- M. LASAGNA (1995), "Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior", en *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, N° 111, Vol. 28.
- K. LEIB (2004), "Negotiating the space station. Reflections on an N-Level game", paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Le Centre Sheraton Hotel, Montreal, Quebec, Canada. (Disponible en: http://www.allacademic.com/meta/p72737_index.html, consultado en abril 2009).
- M. LEIRAS; I. CRUZALEGUI (2009), "Argentina: problemas macro-económicos, conflicto social y debilitamiento de la coalición de gobierno", en *Revista de Ciencia Política*, N° 29, Vol. 2.
- M. E. LORENZINI (2005), "Las relaciones bilaterales Argentina-Chile: entre la concertación y la asociación estratégica", ponencia presentada en el VII Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político. (Disponible en: <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/programa/paneles/e2/lorenzini.pdf>, consultado en abril 2013).
- O. MARTINEZ (2003), "Entrevista 'La Argentina se va a sentar en todas las mesas posibles'", *Diario Clarín*, Suplemento Económico, Edición Impresa, 21 de mayo de 2003.
- C. MILLER (2000), *Influencia sin poder. El desafío argentino ante los foros internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- A. NARLIKAR (2001), "WTO decision-making and developing countries", Trade Working Paper, N° 11, South Centre.
- J. ODELL (1999), "The Negotiation Process and International Economic Organizations", prepared for delivery at the 1999 Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta Marriott Marquis and Atlanta Hilton and Towers, (Disponible en: www-rcf.usc.edu/~odell/APSA99.DOC, consultado en octubre 2008).
- F. PEÑA (1968), "La participación en el sistema internacional", en F. PEÑA (2003), *Momentos y Perspectivas. La argentina en el mundo y en América Latina*, Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- F. PORTA y C. BIANCO (2004), "Las visiones sobre el desarrollo argentino. Consensos y Disensos", Centro REDES, Documento de Trabajo N°13.
- R. PUTNAM (1988), "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", en *International Organization*, N° 42 (3).
- M. RICHARDS (2001), "A review of the effectiveness of developing country participation in the climate change convention negotiations", Londres, Overseas Development Institute. (Disponible en: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4740.pdf>, consultado en octubre 2012).
- R. RUSSELL (2010), *Argentina 1910-2010. Balance del Siglo*, Buenos Aires, Ed. Taurus.
- J. SABRA (1999), *Negociaciones Económicas Internacionales. Teoría y Práctica*. Montevideo, CEFIR.
- A. SIMONOFF (2007), "Los dilemas de la autonomía: La política exterior de Arturo Illia (1963-1966)". Tesis doctoral presentada para la obtención del título de Doctor en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.
- H. B. SOLIGNAC LECOMTE (2001), "Effectiveness of developing country participation in ACP-EU negotiations", Londres, Overseas Development Institute (Disponible en: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4742.pdf>, consultado en octubre 2012).
- B. STARKEY; M. A. BOYER; J. WILKENFELD (2010), *International Negotiation in a Complex World*, Lanham, Ed. Rowman & Littlefield.
- F. STEINBERG (2007), *Cooperación y conflicto*. Madrid, Ed. AKAL.
- R. STEINBERG (2002), "In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO", en *International Organization* - Volume 56, Number 2.
- TETTAMANTI "Argentina y la Rueda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. Entrevista al embajador Tettamanti", en *América Latina/Internacional*, Vol. 7, N° 23, Enero- Marzo, Flacso Programa Argentina.

- D. TUSSIE (1993) (1986), *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- D. TUSSIE y M. LENGYEL (2002), "Developing Countries: Turning Participation into Influence," en B. HOEKMAN, A. MATTOO y P. ENGLISH, *Development, Trade, and the WTO*, Washington D.C., World Bank.
- C. VANGRASSTEK (2013), *The History and Future of the World Trade Organization*, Ginebra, WTO Publications.
- K. WONG; M. YU (2007), "Democracy and the GATT/WTO Accession duration", Discussion paper series, School of Economics, the University of Hong Kong, Economics and Finance Workshop. (Disponible en: <http://www.apeaweb.org/confer/hk07/wong-yu.pdf>, consultado octubre 2013).
- W. ZARTMAN (1994), *International multilateral negotiation: approaches to the management of complexity*, San Francisco, Ed Jossey-Bass.
- J. ZELICOVICH (2010), "Licencias no automáticas de importación y negociaciones de acuerdos de libre comercio: Consistencias e inconsistencias entre la política comercial externa y la política exterior en los gobiernos de Kirchner y Fernández de Kirchner", ponencia presentada ante el X° Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP).
- J. ZELICOVICH (2012), "Los procesos de integración en las negociaciones internacionales de comercio. Un análisis de la dimensión externa del MERCOSUR durante la Ronda de Doha". Tesis de Maestría presentada para la obtención del título de Magister en Relaciones Comerciales Internacionales, de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- J. ZELICOVICH (2013), "Argentina en las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Doha (2001-2011). Análisis de su participación en el proceso negociador". Tesis presentada para la obtención del título de Doctora en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- J. ZELICOVICH (2014), "¿Hacia una mayor influencia? Análisis de la participación negociadora de países en desarrollo durante la Ronda Doha", en Revista *Conjuntura Global*, Vol. 3, N°1.

Fuentes Documentales

- CAIRNS Group (1998), "Cairns Group Statement. Cairns Group "Vision" for the WTO Agriculture Negotiations. "Completing the Task"". (Disponible en: http://cairnsgroup.org/Pages/vision_statement.aspx).
- GOLDMAN SACHS (2005), "How Solid are the BRICs?", Global Economics Paper N° 134. (Disponible en: <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/how-solid.pdf>).
- INAI (2005), Boletín N° 35, 11 de febrero de 2005.
- MECON (2004), Lineamientos de la política comercial externa de Argentina. (Disponible en: http://www.sice.oas.org/ctyindex/ARG/PolEco_s.pdf).
- MRECIC (2001), "Rodríguez Giavarini viaja a México para la reunión preparatoria de la Ronda de la OMC", información para la prensa 232/2001, 30 de agosto de 2001.
- OMC (2000), G/AG/NG/R/6. "Informe resumido sobre la sexta reunión extraordinaria celebrada los días 22 y 23 de marzo de 2001", Comité de Agricultura, Serie de reuniones extraordinarias, 2 de agosto de 2001.
- OMC (2000), G/AG/NG/W/1, "Declaración de la República Argentina", Primera reunión extraordinaria del Comité de Agricultura, 23-24 de marzo de 2000, Comité de Agricultura, Serie de reuniones extraordinarias, 4 de abril de 2000.
- OMC (2000), G/AG/NG/W/20, "Segunda reunión extraordinaria del Comité de Agricultura", 14 julio de 2000.
- OMC (2000), G/AG/NG/W/38, "Subvenciones a la exportación. Seguridad o dependencia alimentaria", Documento de debate presentado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (MERCOSUR), Chile, Bolivia y Costa Rica, Comité de Agricultura, Serie de reuniones extraordinarias, 27 de septiembre de 2000.
- OMC (2000), G/AG/NG/W/88, "Preocupaciones no Comerciales Legítimas", Comunicación técnica de la Argentina, Comité de Agricultura, Serie de reuniones extraordinarias, 30 de noviembre de 2000.
- OMC (2001), G/AG/NG/W/39, "Declaración de Argentina", Tercera reunión extraordinaria del Comi-

té de Agricultura, 28-29 de septiembre de 2000, Comité de Agricultura, Serie de reuniones extraordinarias, 25 de octubre de 2000.

OMC (2004), JOB (04)/110, “Declaración de la Argentina”, Consejo General, Reunión informal a nivel de Jefes de Delegación, 30 de julio de 2004.

OMC (2004), WT/L/579, Programa de Trabajo de Doha - Decisión adoptada por el Consejo General el 1º de agosto de 2004.

OMC (2005), TN/MA/W/54, Comunicación presentada por Argentina, Brasil e India al Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados para los productos no agrícolas, Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados - Acceso a los mercados para los productos no agrícolas, 15 de abril de 2005.

Recibido: 19/08/14. Aceptado: 27/11/2014.

Julietta Zelicovich, “¿Pueden los países en desarrollo ejercer influencia en las negociaciones multilaterales? Consideraciones en torno al caso argentino en la Ronda Doha (2001-2011)”. Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 19, número 29, enero-junio 2015, pp. 79-100.