



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
Facultad de Ciencia Política y Relaciones
Internacionales

DOCTORADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES

TITULO DE LA TESIS:

“Argentina en las negociaciones comerciales
multilaterales de Ronda Doha (2001 – 2011). Análisis
de su participación en el proceso negociador”

AUTOR:

Mg. Julieta Zelicovich

DIRECTOR:

Dra. Graciela Zubelzú

CO-DIRECTOR:

M.A. Roberto Bouzas

Noviembre de 2013

Resumen

El lanzamiento de la Ronda de Doha pareció marcar un nuevo comienzo en las relaciones comerciales internacionales. En esta negociación los países desarrollados acordaron avanzar hacia una agenda del desarrollo en el comercio mundial, insinuando un cambio en las condiciones de asimetría en las cuales había funcionado el régimen multilateral de comercio hasta entonces. Ello provocó que países que no habían sido protagonistas centrales de las negociaciones anteriormente, generasen considerables niveles de participación e influencia en el marco multilateral. No se trató únicamente de las llamadas potencias emergentes, sino también de un tercer grupo de Estados con menores recursos, que comenzó a participar en forma cada vez más activa en las negociaciones.

Argentina fue uno de estos países. Se trata de un país medio, que a pesar de haber atravesado una serie de crisis y transformaciones domésticas político-económicas de importancia, tuvo un involucramiento elevado en las negociaciones, desplegando una diplomacia activa, en función de los objetivos planteados por el país para la agenda de Doha. Observando tal comportamiento, esta tesis doctoral se pregunta por la manera en que se desarrolló la participación de Argentina en las negociaciones de la Ronda Doha, y en particular, por los factores, domésticos y sistémicos, que explican las variaciones en la posición negociadora, y en las estrategias de dicha participación, así como en su influencia o eficacia alcanzada.

La investigación se plantea como un estudio de caso único, y se centra en el análisis de la *participación* argentina en el proceso de las negociaciones de Ronda Doha, de la OMC, durante la década comprendida entre 2001 y 2011. Se focaliza en las negociaciones de bienes industriales y agrícolas, a lo largo de cuatro “momentos claves” del *proceso negociador*, entendido éste como un proceso de múltiples niveles, sujeto tanto a condicionantes domésticos como sistémicos.

Nuestras hipótesis de trabajo son dos: i) que en las negociaciones de bienes y agricultura de la Ronda Doha la Argentina desarrolló una participación negociadora activa que le permitió tener *influencia* en ciertos momentos claves del proceso negociador; y ii) que la efectividad de ese activismo fue condicionada por la presencia/ausencia de una *base doméstica sólida*, en combinación con un *marco contextual permisivo* para el accionar de los países en desarrollo.

Abstract

The launch of the Doha Round seemed to show a new beginning in the international trade relations. In this negotiation, developed countries agreed to move towards a development agenda in global trade, suggesting a change in the conditions of asymmetry in which the multilateral trading regime had been operating so far. This caused that countries, that had not been the central players in the negotiations before, generated significant levels of participation and influence in the multilateral framework. Not only the so-called emerging powers, but also a third group of states with fewer resources, began to participate actively in the negotiations.

Argentina was one of these countries. It is an average sized country that despite having gone through a number of crisis and important domestic political-economic transformations during the negotiations, it has had a high involvement in them, deploying an active diplomacy towards the objectives fostered by the country in the Doha agenda. Observing such behavior, this dissertation aims to answer how was Argentina's participation in the Doha Round negotiations (2001-2011)? and in particular, what factors, domestic and systemic explain the variations in the bargaining position and in the strategies of such participation, as well as the changes in the influence or efficacy achieved during that period.

The research is presented as a single case study, based on the analysis of Argentina's participation in the process of the Doha Round negotiations, during the decade between 2001 and 2011. It focuses on the negotiation of industrial and agricultural goods, over four "key moments" of the negotiating process. This one is understood as a multilevel process, subject to both domestic and systemic conditions.

Our hypothesis is twofold: i) that in NAMA and agricultural negotiations in the Doha Round Argentina developed an active participation that has allowed the country to have influence in certain key moments of the negotiation process; and ii) that the effectiveness of this activism was influenced by the presence / absence of a strong domestic base, in combination with a permissive contextual framework for the actions of developing countries.

Agradecimientos

El proceso de realización de esta tesis doctoral sólo fue posible gracias al apoyo, discusión, y acompañamiento de muchas personas e instituciones. A ellos dedico estas líneas de agradecimientos.

En primer lugar, a mi familia. A mis padres, quienes me enseñaron a ser tenaz en mis objetivos y culminar mis tareas, prestándome su apoyo y amor en todo momento. A mis hermanos, siempre cerca. Y en particular, a mi marido, Damián, quien incondicionalmente me acompaña en todos mis proyectos, me alienta a superar los obstáculos y a alcanzar mis metas.

En segundo lugar a mi “familia” académica: la comunidad de profesores, estudiantes, colegas y amigos de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, de la Universidad Nacional de Rosario. A la Dirección del Doctorado y al personal de la Secretaría de Posgrado. A la Escuela de Relaciones Internacionales. Y principalmente a mis compañeros con quienes día a día compartí el proceso de investigación de esta tesis doctoral. En particular a Esteban Actis, José Fernández Alonso, y Natalia Ceppi, con quienes he discutido en numerosas oportunidades borradores e ideas, que hoy están en esta tesis.

Un agradecimiento especial merecen mis directores. Graciela Zubełzú, quien me introdujo en la tarea de la investigación, y estuvo a mi lado permanentemente, ofreciéndome generosamente sus consejos y orientación desde el primer día, y hasta que su salud se lo permitió. Y Roberto Bouzas quien asumió la parte final y más difícil de la dirección de la tesis doctoral. Sus comentarios siempre precisos y desafiantes lograron hacer de un conjunto de borradores e ideas inconexas, el trabajo que aquí se presenta.

También quiero agradecer a todos los entrevistados que me recibieron cordialmente en sus oficinas, y dispusieron de su tiempo para conversar conmigo –algunos en más de una oportunidad- sobre sus experiencias e impresiones del proceso negociador que me propuse estudiar.

Por último, quiero reconocer en estos agradecimientos al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) que durante cinco años

prestó el financiamiento para la realización de los estudios de doctorado y la realización de la tesis doctoral.

A todos ellos, gracias.

INDICE

Resumen	2
Agradecimientos	4
Índice general	6
Índice de cuadros y gráficos	10
INTRODUCCIÓN	11
CAPITULO I . Consideraciones teóricas para el análisis de la participación de los países en desarrollo en las negociaciones multilaterales de comercio .	21
1. Las negociaciones multilaterales y la participación de los países en desarrollo como problemática en los estudios de Relaciones Internacionales	21
2. Marco conceptual para el análisis	27
2. a. Las negociaciones internacionales y el enfoque de los análisis de niveles	28
2. b. La conceptualización de la participación negociadora y la influencia en las negociaciones internacionales	32
2. c. Los condicionantes domésticos y sistémicos de la participación en las negociaciones internacionales de doble nivel.	38
3. Reflexiones conceptuales-metodológicas para el análisis	48

PRIMERA PARTE: Factores y condicionantes para la participación Argentina en la Ronda Doha

Capítulo II: Configuración de los condicionantes domésticos y sistémicos en la participación Argentina en la Ronda Doha..... 51

1. El contexto internacional de la Ronda Doha y los condicionantes externos de la participación argentina 52
 1. a. La OMC como foro para las negociaciones multilaterales de comercio: principios, normas, reglas y procedimientos 53
2. El contexto doméstico de la participación argentina en la Ronda Doha y sus condicionantes 64
 2. a. El marco económico e ideológico de la política comercial externa y la conformación de las preferencias negociadoras 65
 2. b. La traducción de las preferencias en la posición y estrategia negociadora: el diseño institucional del proceso de toma de decisión 77
3. Reflexiones finales. Los condicionantes en el juego de doble nivel y la configuración de las bases de la permisividad y de la solidez de la mesa doméstica 92

SEGUNDA PARTE: La Participación de Argentina en la Ronda Doha

Capítulo III: La participación de Argentina en el lanzamiento de la Ronda Doha. Entre el 11-S y la crisis de diciembre de 2001 99

1. Orígenes de la participación argentina en las negociaciones multilaterales de comercio del GATT, y la identificación de la “tradición negociadora” 99
2. Las negociaciones del lanzamiento de la Ronda Doha 105
 2. a. El 11-S y el establecimiento de la agenda de negociación. Esbozos de un contexto permisivo para el desarrollo de una participación negociadora real 106
 2. b. IV Conferencia Ministerial: Límites de la participación negociadora en los albores de la crisis 118
3. El programa de Doha para el desarrollo y el balance de la Argentina 125

4. Reflexiones finales. Tradición negociadora, coaliciones y el impacto del default en la participación argentina.	127
Capítulo IV: La Conferencia Ministerial de Cancún y la búsqueda de mecanismos de participación efectiva	130
1. La antesala de la Conferencia Ministerial de Cancún y el juego de las reuniones miniministeriales	132
1. a. El surgimiento del G20 y los ajustes de la participación negociadora de la Argentina poscrisis	141
2. La Conferencia Ministerial de Cancún y la irrupción de los países en desarrollo	147
3. Negociaciones pos-Cancún: hacia el acuerdo marco de julio de 2004	151
4. Reflexiones finales. De la participación formal a la real	155
Capítulo V: Entre el activismo y la influencia, la participación negociadora argentina en la Conferencia Ministerial de Hong Kong	158
1. La negociación de los mandatos en un contexto de cambios	159
1. a. Los cambios domésticos y los ajustes en las definiciones de la posición y estrategia negociadora argentina hacia la Conferencia Ministerial de Hong Kong	162
2. La Conferencia Ministerial de Hong Kong y la aprobación del párrafo 24 de la Declaración Ministerial.	168
3. Reflexiones Finales. Los alcances de la participación efectiva	176
Capítulo VI: El fin de la permisividad: La crisis financiera internacional y la participación argentina en la Miniministerial de Julio de 2008	179
1. Cambios domésticos y sistémicos en la configuración de la participación negociadora para la reunión miniministerial de 2008.	179
1. a. Ajustes de la posición y estrategia negociadora argentina	187

2. Las negociaciones en un proceso de transición: la reunión miniministerial de Julio de 2008	192
2. a. El paso del Green Room al G-7 y los límites de la estrategia negociadora argentina	197
3. Réquiem de la Ronda Doha y los Documentos de Pascuas	201
4. Reflexiones finales. La “ventana de necesidad” y las limitaciones de la participación negociadora	204
CONCLUSIONES	207
1. Reflexiones en torno a la participación negociadora de Argentina en las negociaciones de Agricultura y AMNA en la Ronda Doha	207
1. a. Los momentos claves y las formas de participación negociadora.....	208
2. La participación negociadora de los países en desarrollo en un escenario pos-Doha. Interrogantes para la profundización del debate	215
 Bibliografía	 218
 Anexos	 248
Anexo 1. Documentos parciales de las negociaciones Ronda Doha	249
Anexo 2. Posición y estrategia negociadora argentina, según los momentos claves	258
Anexo 3. Indicadores de las transformaciones en las relaciones comerciales internacionales en la primera década del siglo XXI	264
Anexo 4. Indicadores de la evolución macroeconómica argentina (2001-2011)	269
Anexo 5. Proceso de toma de decisión en política comercial externa argentina	272
 Siglas y acrónimos	 273

Índice de gráficos y o cuadros

Cuadro n° 1: Reuniones miniministeriales durante la Ronda Doha	62
Cuadro n°2: Estrategias de negociación de Argentina: Presentación de documentos (2000-2011)	114
Cuadro n°3: Participación argentina en las reuniones miniministeriales	139
Cuadro n°4: Conformación de las coaliciones negociadoras en el GATT/OMC	147

INTRODUCCIÓN

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)¹, primero, y luego la Organización Mundial de Comercio (OMC) han sido los espacios prioritarios donde un grupo creciente de Estados ha conducido sus negociaciones comerciales multilaterales.

Bajo los principios de “nación más favorecida” y de “trato nacional”², los miembros³ de esta organización han ido buscando, a lo largo de sucesivas negociaciones, la liberalización del comercio mundial a través de la prohibición

¹ El proceso de negociación conducente a la creación de la Organización Internacional de Comercio fue extenso. Estas demoras motivaron que un conjunto de países buscara la conformación más rápida de un marco para la reducción y consolidación de los aranceles aduaneros, llevando a la firma del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Cuando la OIC, tras la Conferencia de la Habana (noviembre 1947 a marzo 1948), no prosperó, al no obtener las ratificaciones necesarias para su entrada en vigencia, su lugar fue suplido por el GATT, el cual se convirtió en el marco de las negociaciones multilaterales de comercio para lo que restaba del siglo XX. Fue este acuerdo provisional el que reguló las relaciones comerciales internacionales hasta el año 1995, cuando finalmente el régimen multilateral de comercio pudo plasmarse en una organización internacional: la Organización Mundial de Comercio.

² Véase capítulo II.

³ Se utiliza aquí “Estados Miembros” de forma indistinta para el GATT o la OMC, aunque sin embargo es preciso señalar la diferencia existente entre ambos períodos según la propia naturaleza del régimen: “partes contratantes”, durante el GATT, y “Estados miembros” en la OMC.

de las barreras comerciales no arancelarias (o bien la arancelización de éstas), la reducción de los aranceles, y la definición y concreción de determinadas pautas de conducta vinculadas al comercio, apoyados en mecanismos específicos de control y de resolución de controversias.

Las herramientas utilizadas para lograr tal liberalización, tanto en el GATT como en la OMC, han sido las *rondas de negociación*. Estas implican procesos negociadores multilaterales sobre una agenda acordada que se desarrollan bajo los principios y normas de la organización, por períodos de tiempo relativamente extensos. Desde 1947 a 1994 se desarrollaron ocho rondas⁴ que, a la vez que fueron integrando cada vez a más miembros a la organización, también fueron avanzando en el abordaje y regulación de cuestiones arancelarias, normas, servicios, propiedad intelectual, agricultura, e incluso en la creación de la propia OMC. No obstante esta mayor cobertura en temas y miembros, la participación de los países en desarrollo se mantuvo limitada (Tussie, 1993; Steinberg, 2002; Steinberg, 2007). En efecto, durante un extenso período, los países en desarrollo tuvieron una *participación* periférica en el proceso negociador, comenzando a involucrarse activamente en éste, con distintos niveles de influencia, recién a partir de la Ronda Uruguay. Tener mayor participación significó salir del rol pasivo de ser meramente un *rule-taker*, sin embargo 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).

Lanzada en 2001, en el seno de la OMC, en un contexto global signado por los atentados del 11-S, la Ronda de Doha pareció marcar un nuevo comienzo en las relaciones comerciales internacionales. 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

⁴ Ginebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1950-1), Ginebra (1955-6), Dillon (1960-1); Kennedy (1963-7), Tokio (1973-79), y Uruguay (1986-94).

industriales. No se trató únicamente de las llamadas potencias emergentes, 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.

En efecto, Argentina es un país medio que, durante el período de esta Ronda, fue incrementado su involucramiento en las negociaciones multilaterales, desplegando diversos instrumentos a tal fin. A lo largo de los diferentes *momentos claves*⁵ del proceso negociador, generó documentos de negociación, promovió coaliciones negociadoras, e impulsó diferentes líneas de acción técnicas y diplomáticas, que repercutieron sobre el desarrollo de las negociaciones; aun siendo un actor con recursos medios, que había atravesado una profunda crisis económica, social y política, a fines de 2001. Esta observación conduce a preguntarnos de qué manera se desarrolló la participación argentina en las negociaciones de la Ronda Doha (2001-2011): *¿cuáles fueron las posiciones asumidas por el país, y cuáles las estrategias implementadas?* y en particular, *¿si pudo, o no, Argentina tener influencia en ese proceso negociador a partir de dicha participación?* y *¿qué factores, domésticos y sistémicos, son los que explican tal participación -su contenido, las estrategias y herramientas implementadas, y su eficacia-?*

Se plantea como **objetivo general** analizar la participación de la Argentina en las negociaciones de Ronda Doha (2001-2011), en el abordaje de los temas de Agricultura y Acceso a mercados no agrícolas (AMNA), considerando la interacción de los planos domésticos y sistémicos.

Se postulan además cuatro **objetivos específicos**, a saber: en primer lugar, caracterizar el contexto en el que se desarrolla el proceso de las negociaciones de la Ronda Doha, identificando, durante la primera década del siglo XXI, los cambios y continuidades del régimen multilateral de comercio que afectaron la evolución de estas negociaciones. En segundo lugar, se propone identificar la

⁵ Autores como Druckman, Olekalns, y Smith (2009) plantean el concepto de “*turning points*”, el cual es utilizado en esta investigación como fundamento para la definición de “*momentos claves*”. Sostienen aquellos que “Turning points describe moments in time when the negotiation process changes. Like ripe moments, they are often observed after periods of intense escalatory behavior (Druckman 1986 and 2001), but they may also be observed after prolonged periods of cooperation (Olekalns and Weingart 2008)” (Druckman, Olekalns, y Smith, 2009: 14).

posición negociadora argentina en los temas de agricultura y bienes industriales en la Ronda Doha (*contenido*), y analizar las estrategias, tácticas y acciones negociadoras emprendidas por el país para llevarla a cabo (*activismo*), considerando la influencia alcanzada en ello (*eficacia*). El tercer objetivo específico es describir y analizar cuáles han sido los factores domésticos que han influido en la configuración y puesta en juego de esa posición y estrategia negociadora argentina en las negociaciones de la Ronda Doha, y sus variaciones a lo largo del período. Por último, se busca establecer la relación entre los cambios en los condicionantes domésticos y sistémicos y las variaciones (*de los contenidos, activismo y eficacia*) de la participación negociadora argentina en el proceso de la Ronda Doha.

Nuestras **hipótesis** de trabajo son dos:

i) Que en las negociaciones de bienes y agricultura de la Ronda Doha la Argentina desarrolló una participación negociadora activa que le permitió tener *influencia* en ciertos momentos claves del proceso negociador.

ii) Que la efectividad de ese activismo fue condicionada por la presencia/ausencia de una *base doméstica sólida*, en combinación con un *marco contextual permisivo* para el accionar de los países en desarrollo.

Remitiéndonos a los estudios que tanto desde las relaciones internacionales como desde la economía política internacional han intentado comprender los factores que posibilitaban el accionar de los países en desarrollo en las negociaciones multilaterales (Tussie, 1993; Miller, 2000; Narlikar, 2001; Drahos, 2003; entre otros), la investigación se plantea como un estudio de caso intrínseco, también llamado estudio de caso único (Gundermann Koll, 2001)⁶, y se centra en el análisis de la *participación* argentina en el proceso de las negociaciones de Ronda Doha, de la OMC, durante la década comprendida entre 2001 y 2011. Se focaliza en las negociaciones de bienes industriales y agrícolas, a lo largo de cuatro “momentos claves” del proceso negociador, entendido éste como un proceso de múltiples niveles, sujeto tanto a condicionantes domésticos

⁶ Se trata de una investigación cuyo fin es conocer un problema puntual, donde “el caso es el foco final de interés”. No obstante ello, los componentes teóricos de las conclusiones obtenidas del caso podrán constituirse en herramientas conceptuales para la comprensión de otros temas y procesos relevantes de la política exterior argentina, o de otros Estados que presenten conductas semejantes – aportando a eventuales avances en procesos de investigación comparada-.

como sistémicos. La participación negociadora se considera en términos de la posición (aquello que el Estado sostiene), la presencia-pertenencia (dónde es que el Estado desarrolla su posición), los medios implementados para buscar influir en ello (tácticas y estrategia - activismo), y el alcance obtenido (influencia – resultado).

La opción por el estudio de las negociaciones de Ronda Doha, dentro del conjunto de las negociaciones multilaterales de comercio de la historia reciente, se fundamenta en su relevancia como proceso distintivo de los cambios acaecidos en la primera década del siglo XXI. También obedece a las estimaciones que durante el proceso negociador (en el cual se realizó a su vez esta investigación), los analistas hacían respecto del impacto que los acuerdos que allí se generasen podrían ocasionar para la economía global en términos generales y para la Argentina en particular⁷.

Dentro de la agenda negociadora, se estableció un recorte en cuanto al alcance temático de la investigación, centrando la atención en las negociaciones de bienes, agrícolas y no agrícolas, cuyo mandato quedó comprendido por los artículos 13 y 16 de la Declaración Ministerial de Doha. Esta delimitación se apoyó en la identificación de la propia base de construcción del núcleo de la posición negociadora argentina, y en la distinción de estos dos temas como los que más intensivamente han sido abordados en la instancia multilateral⁸. Dentro de éstos consideraremos particularmente: la fórmula aplicada para el acceso a mercados agrícola, las subvenciones a las exportaciones, el mecanismo de salvaguarda especial en agricultura, la fórmula aplicada para el acceso a mercados en AMNA, el equilibrio AMNA-agricultura, y el trato especial y diferenciado en las negociaciones de bienes industriales.

En cuanto al recorte temporal, la investigación se centró en el período 2001-2011. En ello se tomó como punto de inicio el lanzamiento de la Ronda

⁷ Estudios realizados por la Cancillería argentina indicaban que “una liberalización total del comercio mundial generaría un aumento sustancial de las exportaciones argentinas (aproximadamente del 29%) y un crecimiento remarcable en el PBI (aproximadamente 5%)” (MRECIC, 2003).

⁸ La cláusula *del single undertaking* que rige la modalidad de negociación de la Ronda Doha puede obligar sin embargo a prestar atención a los demás temas que componen la agenda de negociación en tanto y en cuanto se vinculen con los desarrollos de los artículos 13 y 16, a lo largo de los momentos claves identificados.

Doha (noviembre de 2001), en tanto que se fijó como delimitación temporal final la divulgación de los llamados “Documentos de Pascuas” (abril de 2011), los cuales sirvieron como balance de lo realizado en las negociaciones⁹.

Si bien se trata de una negociación que al momento de redacción de esta tesis permanece inconclusa, el énfasis ha estado puesto en la concepción de las negociaciones como un *proceso*¹⁰. Acorde a ello se consideró la negociación no en función de su resultado final sino en función de las diferentes instancias sucedidas entre el punto en el cual las partes convergen ante la necesidad de iniciar una negociación, el intercambio de posiciones negociadoras y la definición de las estrategias, la identificación de espacios de posibles acuerdos, y la celebración o no de un acuerdo final.

Con esta perspectiva, se tomaron en consideración una serie de *momentos claves* o “*turning points*” del desarrollo de la Ronda de Doha a lo largo de la década (2001-2011), en los que es posible dar cuenta de las variaciones en la elaboración, ejecución y eficacia de la posición y estrategia negociadora argentina, en función de los condicionantes domésticos y sistémicos. Estos puntos de inflexión a lo largo del período se corresponden con las primeras tres de las cuatro etapas de un proceso negociador¹¹ (Sabra, 1999; Gnazzo y Urdinaiz, 2007) y son: en primer lugar, el lanzamiento de las negociaciones y la construcción de la posición negociadora inicial en Doha (2001); luego, la Conferencia Ministerial de Cancún, donde se produce el ingreso a la coalición negociadora denominada G-20 (2003); tercero, las negociaciones de la Conferencia Ministerial de Hong Kong (2005); y por último, el encuentro miniministerial de Ginebra de Julio de 2008. Cada uno de estos momentos representa una etapa del proceso de negociación, y ha llevado a la definición de situaciones claves que fueron dando forma al proceso en cuestión.

⁹ En tal definición se buscó hallar un equilibrio entre la necesaria actualidad del tema abordado y el establecimiento de una separación temporal que resulte suficiente para la reflexión en el análisis de la problemática en cuestión.

¹⁰ Sólo a modo de ejemplo, quienes han estudiado procesos de negociación no concluidos son Sjostedt (1994), o bien Lang (1994).

¹¹ Tales etapas son: el lanzamiento de las negociaciones, donde se produce la definición de la agenda; la negociación propiamente dicha, dividida en dos etapas: la de la definición de las modalidades e intercambio de posiciones de negociación y la de identificación de posibles acuerdos; y finalmente, el cierre de las negociaciones –el cual no es analizado en esta investigación.

Por último, la selección del caso argentino obedece principalmente al cumplimiento simultáneo de dos características: la primera, la de ser éste un Estado medio, que representa el 0,5 por ciento del comercio mundial pero tiene una participación destacada en las negociaciones; la segunda, por identificarse una vacancia de estudio en cuanto a la participación de los países en desarrollo, como Argentina, durante las negociaciones de la Ronda Doha. Además, mediaron en la selección del caso la mejor posibilidad de acceso a las unidades informantes y a las fuentes documentales necesarias para el desarrollo de la tesis, y la financiación de la investigación por un organismo público argentino.

A partir del diseño de investigación adoptado se combinaron diferentes técnicas para la recolección de datos: las entrevistas semiestructuradas a unidades informantes claves¹² y la búsqueda de fuentes bibliográficas y documentos¹³. Los mismos constituyeron el *corpus* de la investigación, el cual estuvo orientado a través del método de “bola de nieve”, hasta alcanzar la llamada “saturación teórica” (Flick, 2004:78-79)¹⁴.

¹² Para la construcción de la red de entrevistas se acudió tanto a fuentes oficiales como a actores privados. En ello fueron claves los encuentros establecidos, entre 2011 y 2012 con: Jorge Taiana, Alfredo Chiaradia, Gabriel Taboada, Alberto Dumont, Pablo Luis Niscovolos, Estanislao Zawels, Pablo Grinspun, y Jorge Riaboi, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; también, Roberto Lavagna, de Ministerio de Economía, Adrián Makuc, de Ministerio de Producción, y Gerardo Petri, Maximiliano Moreno y Federico Wodke, del Ministerio de Agricultura. Del poder legislativo fue posible entrevistar a la Diputada Sarah Ana Picazo. Miembro de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las negociaciones agrícolas. En cuanto a los representantes del sector privado, las fuentes de la investigación se completaron con las entrevistas a Nelson Illescas y Ariel Nicolás Jorge, del Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales (INAI), Raúl Roccatagliata de Sociedad Rural Argentina. Aldo Costa, de la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA), y Roberto Pons y Cecilia Martin de la Unión Industrial Argentina (UIA). Estas tres organizaciones aglutinaron a lo largo del período estudiado, la mayor masa crítica del sector privado involucrado en las negociaciones de bienes agrícolas e industriales en la OMC.

¹³ Se utilizaron documentos oficiales nacionales, entre los que se incluyeron las propuestas y documentos de trabajo argentinas ante la OMC, y las declaraciones oficiales de los mencionados ministerios, así como las Memorias del Estado de la Nación y discursos de la Presidencia de la Nación o de sus ministros. Se utilizaron también fuentes de organismos internacionales: las estadísticas de la OMC sobre el comercio internacional; las propuestas ante OMC de coaliciones negociadoras donde participa Argentina; y fuentes de organismos regionales: las actas de reunión del Grupo Mercado Común y del Grupo Ad Hoc OMC-SGPC (MERCOSUR) correspondientes al período en estudio. Otro conjunto de documentos, fuentes secundarias, fueron los boletines o documentos del INAI y la UIA, y literatura científica-académica referida a las negociaciones de la Ronda Doha durante el período de estudio.

¹⁴ “Glaser y Strauss proponen el criterio de “saturación teórica” (de una categoría, etc.): “el criterio para juzgar cuándo dejar de muestrear los diferentes grupos relevantes a una categoría es la saturación teórica de ésta. Saturación significa que no se encuentran datos adicionales por medio de los cuales el sociólogo pueda desarrollar las propiedades de la categoría (1967, pág. 61). El

En estas decisiones, y tomando en consideración los antecedentes de otras investigaciones en el área de las negociaciones internacionales (Miller, 2000; Dowding, 2003) se optó por la triangulación de fuentes como un recurso metodológico clave. A través del mismo resultó posible mejorar la calidad de la investigación, fortaleciendo la credibilidad de la información con la que se trabaja, y contribuyendo así a la validez de las conclusiones de la tesis realizada, especialmente en la adjudicación de causalidades y consecuencias entre la conducta negociadora argentina y el proceso negociador de Doha¹⁵.

En cuanto a las tareas de análisis de datos se recurrió al análisis documental, y análisis de contenido. Los mismos se orientaron hacia al desarrollo de una descripción densa del fenómeno en cuestión (Dey 1993: 30), y a la puesta en juego de éste con los conceptos analíticos del marco teórico, volcados en las hipótesis, arriba mencionadas.

Estructura de capítulos

Tras esta introducción, el resto de la tesis se divide en siete capítulos.

El capítulo I completa la presentación de la investigación. En él se exponen los núcleos conceptuales que se utilizaron en el análisis del caso argentino, luego de haber revisado la literatura académica que problematiza la participación de países en desarrollo en negociaciones internacionales. Sobre el final del capítulo se contempla la operacionalización tanto de la variable

muestreo e integración de material nuevo se acaba cuando la "saturación teórica" de una categoría o grupo de casos se ha alcanzado, es decir, cuando no emerge ya nada nuevo" (Flick, 2004: 78-79).

¹⁵ En particular la adopción de esta técnica ha permitido sortear, al menos parcialmente, dificultades que se presentan en el análisis de procesos negociadores multilaterales. En efecto, en investigaciones como la de Miller (2000) se señala que más allá de determinar si Argentina en ese caso, durante la Ronda Uruguay, alcanzó o no sus objetivos, no se podría demostrar una conexión causa-efecto entre la diplomacia argentina y tales logros. Algo semejante es sugerido por Dowding (2003) quien en el análisis de situaciones de negociación intraestatales –sectores económicos– introduce la idea de que puede existir una coincidencia entre los intereses de una de las partes y la estructura de poder, y que entonces, los resultados obtenidos por aquella no se deben adjudicar a su habilidad negociadora, sino a la “suerte” de dicha coincidencia. Estas observaciones han sido tenidas en cuenta en el análisis de la conducta negociadora argentina, y se ha buscado reducir su impacto a través de las entrevistas realizadas a los propios negociadores de las instancias consideradas.

dependiente como de las independientes, que posibilitaron el abordaje de la investigación.

El capítulo II está orientado a la identificación y análisis de los factores condicionantes de la participación de Argentina en la Ronda Doha. Habiendo asumido la mutua determinación de elementos domésticos y sistémicos, se exponen en primer lugar los principios, normas, reglas y procedimientos que han regido las negociaciones de Doha, y cómo las variaciones en los mismos contribuyen a la comprensión de los marcos o grados de permisividad externa con los que países se ha encontrado en su participación negociadora. En segundo lugar se presentan las características centrales de las variables de la dimensión doméstica que han permeado la participación de este país. Se enfatizan los factores económicos e ideológicos que conforman las preferencias, como también la mediación de las instituciones, que canalizan aquellas preferencias en el proceso de Doha, a través de la posición y estrategia negociadora.

Con el capítulo tercero comienza la segunda parte de la tesis, centrada específicamente en la participación negociadora argentina. Los capítulos tres a seis presentan los cuatro momentos claves de negociación, considerando los contenidos de la posición negociadora, las estrategias implementadas, y la eficacia alcanzada en cada una de las instancias, a la luz de los cambios domésticos y sistémicos.

Los rasgos de la tradición negociadora, así como la configuración de la participación negociadora Argentina en la Conferencia Ministerial de Doha son expuestos en el capítulo III. El cuarto aborda la Conferencia Ministerial de Cancún como momento clave del proceso negociador, incluyendo algunas reflexiones sobre los avances del acuerdo de julio de 2004. El capítulo V se centra en la Conferencia Ministerial de Hong Kong, considerada como la instancia donde se produjeron los mayores impactos de la participación argentina en el proceso de la Ronda Doha. La miniministerial de 2008 constituye el último de los momentos claves analizados, centrándose en ella el capítulo VI. En el mismo se analiza además la manera en la cual los documentos de Pascuas de 2011 reflejan, o no, los objetivos de Argentina en el proceso negociador.

El capítulo final presenta las conclusiones. A modo de cierre retoma las preguntas iniciales acerca de la participación argentina en la Ronda Doha, y sus factores condicionantes. Se debate el alcance de las hipótesis presentadas en estas primeras páginas así como los interrogantes que se abren tras la investigación realizada.

CAPITULO I

Consideraciones teóricas para el análisis de la participación de los países en desarrollo en las negociaciones multilaterales de comercio

1. Las negociaciones multilaterales y la participación de los países en desarrollo como problemática en los estudios de Relaciones Internacionales

La reflexión acerca de la explicación de la conducta y desempeño de los Estados en las negociaciones internacionales observa una larga tradición en los estudios de Relaciones Internacionales, incluso en materia de negociaciones comerciales internacionales. Dentro de la misma es menester identificar una serie de núcleos de investigaciones que reúnen a la producción académica y que constituyen el antecedente de esta tesis, la inspiran y la hacen posible en la construcción del conocimiento. Así, se reconocen en primer lugar los enfoques que han estudiado a las negociaciones internacionales como una arena particular de la disciplina de las relaciones internacionales. En segundo lugar, los estudios que han problematizado el accionar de los Estados dentro de tal arena, desde los análisis de política exterior. Por último se consideran los antecedentes vinculados al caso argentino.

Dentro del *mainstream*¹⁶ anglosajón de las Relaciones Internacionales, los estudios sobre negociaciones internacionales han alcanzado un gran desarrollo, constituyéndose en una perspectiva de estudios específica. Desde mediados del siglo XX, una serie de publicaciones periódicas¹⁷ han concentrado gran parte del desarrollo conceptual. En éstas se ha tendido a abordar tres grandes temáticas: en primer lugar, la resolución de conflictos inter e intra-estatales, especialmente, socio-políticos¹⁸; en segundo lugar, y muy vinculado a la anterior, la mediación; y como tercer conjunto, menos intensamente, el estudio de las negociaciones económicas. Éste se ha nutrido tanto de las Relaciones Internacionales, como de la Economía Política Internacional.

Los interrogantes planteados en las investigaciones sobre negociaciones internacionales han apuntado a la cuestión de los determinantes domésticos, los procesos de toma de decisión, las asimetrías, el rol de los elementos institucionales (sea en términos de régimen o bien en cuanto al papel de los *chair* o directivos). Otras cuestiones o enfoques interesantes han sido los que recuperaron elementos de la Teoría de Harvard -también conocida como Escuela cooperativa o integrativa, o de negociación basada en principios-, o bien los que abordaron las estrategias de negociaciones, aplicadas al estudio del *bargaining power* en negociaciones económico-comerciales; o bien quienes retomaron

¹⁶ El *mainstream* de la disciplina se conformó a través de los trabajos del realismo, y de la síntesis del debate que confrontó a los neorealistas con los neoinstitucionalistas, los cuales tuvieron como centro a la academia y el gobierno norteamericano. Como señala Salomón González “Más que con ningún otro factor, la preponderancia de las teorizaciones inspiradas en la tradición realista tras la guerra tuvo que ver con la utilidad de los enfoques realistas como guía de los decisores políticos estadounidenses en las dimensiones militares y diplomáticas de las relaciones internacionales –es decir, en “inspiradora de la ideología de la política exterior norteamericana” (Mesa: 1977: 88)–, a partir de la emergencia de los Estados Unidos como superpotencia en un sistema bipolar” (2001:11).

¹⁷ Se destacan en ello el *journal* “International Organization”, de la International Organization Foundation y de Cambridge University Press, publicado desde 1947; el “Negotiation Journal” del Program on Negotiation at Harvard Law School, publicado desde 1985; y el “Journal of International Negotiation” del Center for Negotiation Analysis, el cual se imprime desde 1996. La revista *Review of International Political Economy*, publicada desde 1994 por Thomson Reuters, también ha prestado atención de manera sostenida a cuestiones como negociaciones económicas, relaciones comerciales internacionales, y política comercial externa de actores puntuales, aunque durante los últimos números los artículos publicados han referido en mayor medida a cuestiones financieras y de gobernanza global.

¹⁸ Dentro de esta gran temática algunas perspectivas de gran crecimiento en los estudios de las negociaciones internacionales son las que enfatizan la dimensión cultural, la dimensión comunicacional, o bien las miradas vinculadas a cuestiones de género, o la participación de diversos actores no-estatales.

elementos de la complejidad al abordar cuestiones como las de *fórum-shopping*, o la fragmentación de los marcos sistémicos.

Como puede verse en esta breve reseña, en estos estudios han convergido tanto una perspectiva sistémica de análisis, como otra propia de los análisis de política exterior. Éstos últimos comenzaron a desarrollarse con mayor intensidad desde los años 70 y 80. Se trata de investigaciones que han puesto el acento en el plano nacional de la política exterior, y en la interacción entre ésta y el plano sistémico (Rosenau, 1967; Allison, 1988; Allison y Halperin, 1994; Milner y Keohane, 1996; Milner, 1997; Hermann, 1988, 2003; Moravcsik, 1997; Carlsnaes, 2007; Wivel, 2005; Checkel, 2008; Rosenau, 1997; y Putnam, 1988, entre otros). En su conjunto, estos estudios han delimitado un enfoque particular dentro de las Relaciones Internacionales, que algunos han denominado como “sub-campo” (Hudson 2005)¹⁹.

Los diferentes modelos de análisis de política exterior han centrado su interés explicativo en tres elementos, que definen la misma, a saber: la decisión, la conducta o implementación, y el resultado de la misma –aunque éste último en menor medida - (Breuning 2002:7). En tanto que el análisis del primero de éstos, es decir, de la decisión se produce en un nivel micro, propio del individuo; el enfoque sobre la conducta e implementación lleva al abordaje de un nivel intermedio, que es el estatal; en tanto que la consideración de los resultados se ha caracterizado por una mirada macro, a nivel del sistema.

¹⁹ Estos estudios se caracterizan por su foco específico en el actor (*actor-specific focus*), por oposición al sistema (Hudson, 2005). Sostienen que toda relación internacional y transnacional se basa en decisiones humanas, individuales o grupales. Ello lleva pues a considerar, para la comprensión de la conducta del Estado, quiénes toman tales decisiones, cuáles son los determinantes, nacionales e internacionales que pesan sobre ellas, y cómo se desarrolla su implementación. A través de tales elementos distintos investigadores alrededor del mundo han buscado avanzar en torno al interrogante de “*why state X made a certain move last Tuesday*” (Waltz, 1979:121). Acorde a Fearon (1998), ese ha sido el espíritu de esta modalidad de análisis. Sostiene el autor que “a theory of foreign policy is a theory of why particular states make particular foreign policy moves at particular times”, o bien, acorde a Waltz “why states similarly placed in a system behave in different ways” (Waltz, 1996:54). Ello implica asumir que Estados semejantes en su dotación de recursos no necesariamente se comportaran de igual manera, y por lo tanto para su estudio y comprensión es necesario ir más allá de la observación del lugar que ocupan en la estructura del sistema internacional, tal como se sostendrá a lo largo de este capítulo. Si bien este tipo de razonamiento había sido calificado por Waltz como reduccionista, ha sido creciente la acumulación de producción teórica y empírica en la materia. Cabe remarcar sin embargo que desde este enfoque “lo importante no es tratar de deducir leyes generales del comportamiento de los Estados, sino comprender, justamente porque estos responden de manera distintas a los retos del sistema internacional” (Osorno 1995:432).

El núcleo de los debates ha estado en la valoración de las diferentes variables independientes, o factores que llevan a la comprensión de estos tres elementos de política exterior, variando acorde a cada “escuela”. Mientras que algunos, más cercanos al realismo, han puesto el énfasis en la variable sistémica y los efectos de las estructuras, los focos de análisis de la mayoría de los enfoques del análisis de política exterior han optado por uno o más de los siguientes elementos: el proceso de toma de decisión (estructuras decisorias, rol de los líderes, participación de otros actores), las variables ideológicas (cosmovisión, percepciones), así como en las bases materiales de la decisión –especialmente en el caso de los análisis de política exterior aplicadas a las decisiones de política comercial.

En particular, uno de los trabajos más destacados que combina los análisis de política exterior con los de negociaciones internacionales es el de Putnam, cuya investigación de 1988, “*Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*”, presenta un esquema de interrelaciones de niveles de gran fertilidad analítica para el estudio de los procesos de negociación –especialmente comerciales-. En esa misma línea de investigación pueden mencionarse los trabajos compilados luego en el libro “*Double-Edged Diplomacy: international bargaining and domestic politics*” de Evans, Jacobson, y Putnam (1993), y los estudios de Knopf (1993), Leib (2004) y Balaban (2006) y Porras (2003), entre otros de quienes retoman tales debates.

Resulta oportuno destacar que a pesar de no haber sido uno de los temas principales dentro de las líneas de investigación reseñadas, existe cierta tradición o continuidad, identificada dentro de este conjunto de estudios, vinculada a la problematización de la participación negociadora, especialmente de países en desarrollo. La pregunta acerca de cómo negocian los países con diferentes capacidades o recursos ha sido desarrollada tempranamente por Tussie (1993) y retomada por investigadores como Panagariya (2002), Drahos (2003), Narlikar y Tussie (2004), Bilal, De Lombaerde y Tussie (2011) entre otros. Además de los trabajos mencionados, resultan relevantes investigaciones como el estudio de base empírica coordinado por Patrick Low, Peter Gallagher, y Peter Stoler (2005), que contrasta 45 casos dentro de la OMC; así como los trabajos de Kwa (2003),

Tussie y Lengyel (2001), Tussie y Saguier (2011), Page (2003), Meepiarn, (2009); Ismail (2008), Huelsz (2009) o Patel (2007)²⁰.

Este conjunto de trabajos ha enfatizado el par capacidades-instituciones, y ha problematizado las dificultades que los países en desarrollo enfrentan para acceder o funcionar en el plano multilateral. Producto de estas investigaciones es que se han profundizado los conocimientos existentes en cuanto a coaliciones negociadoras, o los impactos de las modalidades de negociación (como la del *single undertaking*, por ejemplo) sobre las posibilidades de participación de determinados Estados en procesos de negociaciones pluri o multilaterales, o en las posibilidades de llegar o no a un acuerdo dentro de los mismos.

En ello una referencia ineludible corresponde a Helen Milner (1999), y a Milner y Moravcsik (2009), cuyos trabajos han tendido a enfatizar especialmente el rol de intereses e instituciones para la comprensión de los procesos de negociación. Siguiendo esa línea, y referido ya a las negociaciones de la Ronda Doha, una investigación que constituye un precedente directo de esta tesis es la investigación Postdoctoral de Heldt (2011) *Negotiating Trade Liberalization at the WTO. Domestic Politics and Bargaining Dynamics*²¹, y también las investigaciones de María Izabel Valladão de Carvalho²², quien a través de la

²⁰ Entre las investigaciones referidas a negociaciones comerciales extra-OMC que enfatizan la problemática de la participación de los países en desarrollo resultan relevantes los estudios de Richards (2001) y Solignac (2001).

²¹ En ella, Heldt busca explicar cómo las negociaciones multilaterales de comercio son afectadas por las instituciones domésticas de los Estados y por el tipo de presión que ejerza el factor temporal en el plano internacional. Al igual que en esta investigación, el marco lógico se construye sobre el enfoque de los juegos de doble nivel, y el plano doméstico de los Estados es especialmente considerado para comprender la evolución de las negociaciones. Sin embargo, la perspectiva interactiva resulta más acotada, al reducir la autora las reverberaciones del plano internacional a la dimensión temporal. Por su parte, el enfoque metodológico también es diferente, recurriendo ella al método comparado, considerando los casos de Australia, Brasil, la Unión Europea, y los Estados Unidos. Debido a su cercanía, no sólo temática sino también cronológica, éste estudio es tenido en cuenta en la investigación realizada en esta tesis, la cual amplía los factores considerados en la interacción de los planos doméstico-internacional, pero se centra en un solo caso de estudio: el argentino

²² Pueden mencionarse trabajos como: Carvalho (2003); “Estruturas Domésticas e Grupos de Interesse: A Formação da Posição Brasileira para Seattle”; Carvalho (2005); “Institutions and Preferences: US, EU, and Brazil in the Agriculture Negotiation of the Doha Round”; y Carvalho (2008); “Política da Política Externa e as Negociações da Rodada de Doha”. En un *paper* reciente (2010), Carvalho analiza los condicionantes internacionales y domésticos de Brasil en las negociaciones agrícolas de la Ronda Doha y su participación en el G20. Sostiene allí que los lobbies agrícolas condicionaron la formulación de la posición negociadora y presionaron sobre la estrategia de negociación y las coaliciones negociadoras. También señala que las negociaciones internacionales no se desenvuelven de forma independiente del contexto doméstico ni de la

misma ha buscado comprender la conducta de los Estados en las negociaciones multilaterales de comercio, centrándose en el caso brasileño.

Las particularidades del GATT y de la OMC como foro para las negociaciones han sido también debatidas, entre otros en Croome (1995), Odell (1999), Kostecky y Hoeckman (2000), R. Steinberg (2002), Barton et al (2006) y F. Steinberg (2008). Este último referido explícitamente a la Ronda de Doha.

En este recorrido, la política exterior argentina, y su participación en los procesos negociadores, ha sido considerada de manera periférica, y no ha sido problematizada. En comparación a otros actores de las relaciones comerciales internacionales, como los países emergentes, existe una mayor vacancia en la investigación sobre la política exterior argentina en las relaciones comerciales internacionales y las negociaciones multilaterales de comercio. Tanto en el plano académico nacional como internacional, han sido menos frecuentes los estudios centrados en el comportamiento negociador de este Estado. Por un lado, debido a que en el abordaje de la temática han primado las investigaciones acerca de la conducta de los países desarrollados, y de los países emergentes claves, acorde a lo señalado en las páginas anteriores. Por otro lado, porque los esfuerzos de comprensión de las particularidades de la política exterior argentina se han centrado en el debate autonomía-inserción (Simonoff, 2012; Miranda 2011), siendo menos frecuentes los estudios sistemáticos de la conducta de este Estado en las negociaciones internacionales, y en particular, en las de comercio.

Quienes han abordado esta problemática lo han hecho desde el análisis de la política comercial externa y han puesto el foco en la constitución de los determinantes domésticos (Bouzas, 2006; Casaburi, 1998; Botto, 2007); o en el diseño institucional del proceso de toma de decisión²³ (Bouzas y Pagnota, 2003; Bouzas y Cabello, 2007; y Escuder e Iglesias, 2009; Urbiztono, Cristini, Moskovits, Saiegh, 2009).

distribución de poder del ámbito internacional, afectando ambos el comportamiento del Estado. Asimismo reflexiona sobre el impacto que estos elementos tienen en la credibilidad de la posición negociadora. Tal línea refuerza los argumentos planteados en esta tesis, y resulta así un precedente clave para abordar el caso argentino.

²³ A pesar de centrarse en otras áreas de acción, antecedentes importantes en materia de estudio de los procesos de toma de decisión de la política externa argentina son los trabajos de Busso, 1995; Jauregui, 2005; Alice, 2009; Miranda, 2001.

El desempeño de la Argentina en las negociaciones multilaterales de comercio ha recibido menor atención. Makuc, (2005, 2006); y Berlinsky y Stancanelli (2010), han analizado las estrategias implementadas a medida que se desarrollaron las negociaciones de Doha. No obstante, el trabajo más cercano a esta investigación, se corresponde con el período de la Ronda Uruguay, y es el de Carina Miller (2000), “Influencia sin Poder”. En el mismo la autora sostiene que las instituciones internacionales pueden servir a los “países de escaso peso internacional” como recursos para aumentar su impacto dentro de dichos foros, más allá de sus atributos de poder. Entre los casos analizados en su estudio Miller incluye la participación de Argentina en la Ronda Uruguay del GATT, constituyéndose de tal modo en un antecedente clave, al compartir en su investigación gran parte del interrogante aquí planteado. Además de ello resultan coincidentes el abordaje del mismo país como unidad de análisis (sólo que referido a una negociación multilateral previa), y varios conceptos del encuadre teórico.

La tesis aquí presentada ha buscado recuperar estas líneas de estudios a partir del abordaje del caso argentino. Converge en el momento de su culminación con la publicación de una serie de trabajos de investigación contemporáneos que problematizan de manera reciente la participación de países en desarrollo en las negociaciones multilaterales de comercio, y en particular las de la Ronda Doha. La tesis doctoral se inscribe así dentro de la pregunta por la participación de este tipo de países, y reconociendo las investigaciones mencionadas en los párrafos anteriores, se trata de poder contribuir a ese interrogante, desde la comprensión del proceso de la política exterior argentina en negociaciones internacionales de comercio.

2. Marco conceptual para el análisis

El marco conceptual para el análisis se enmarca dentro de la corriente del institucionalismo neoliberal (*neoliberal institutionalism*) de las RRII, complementándose con teorías de alcance medio especialmente del enfoque del análisis de política exterior y de la economía política internacional (EPI).

El institucionalismo neoliberal, heredero de los trabajos de Keohane y Nye, considera que los agentes de las RRII son los Estados, pero también los actores no gubernamentales, tanto subnacionales como supranacionales, enfatizando el papel de los regímenes internacionales. Sostiene que el poder no se reduce a los elementos materiales, y que los vínculos se estructuran a partir de la interdependencia. Como consecuencia se entiende que las relaciones en el sistema internacional son tanto de cooperación como de conflicto (Milner, 2009).

Así, en el abordaje de la participación en negociaciones comerciales multilaterales consideramos al Estado como un actor central, pero no exclusivo de las RRII. Se reconoce su complejidad, incluyendo entonces en el análisis sus componentes y vinculaciones subnacionales y transnacionales. Asimismo, entendemos a las negociaciones como espacios de cooperación, mediados por relaciones de poder enmarcadas en regímenes internacionales, que condicionan la interacción entre los Estados.

2. a. Las negociaciones internacionales y el enfoque de los análisis de niveles

Para el estudio de las negociaciones internacionales, partiremos de la definición de Odell (2003), según quien éstas deben ser comprendidas como un *proceso*²⁴, constituido por una *secuencia de acciones* a través de las cuales dos o más Estados realizan demandas y propuestas unos a los otros con el propósito de alcanzar un acuerdo o modificar una conducta.

Son un tipo particular de relaciones que encuadran dentro de la cooperación (Keohane, 1984), y de la interdependencia (Keohane y Nye, 1988)²⁵.

²⁴ La idea de proceso lleva a enfatizar, como señala Hopmann (2002), no la correlación entre las condiciones iniciales y el resultado de la negociación, sino aquellas variables que intervienen en las instancias intermedias y que van dando cuenta de los cambios de conducta.

²⁵ Robert Keohane sostiene que para que se produzca la cooperación deben existir intereses comunes. Sin embargo “no solo depende de los intereses compartidos, sino que surge de una estructura de discordia o discordia potencial” (1988:26). Y requiere de “instituciones que reduzcan las incertidumbres y limiten las asimetrías de información” (1988:26). Afirma así que “la cooperación se produce cuando los actores adaptan sus conductas a las referencias presentes o anticipadas de otros, por medio de un proceso de coordinación de políticas. Para resumirlo de manera más formal, la cooperación intergubernamental se lleva a cabo cuando las políticas seguidas por un gobierno son consideradas por sus asociados como un medio de facilitar la consecución de sus propios objetivos, como resultado de un proceso de coordinación de políticas” (Keohane 1988:74). Es un proceso de “mutua adaptación” en el que “cada gobierno persigue lo que supone

La negociación internacional es un tipo de *cooperación internacional*, donde se desarrollan procesos de adaptación mutua entre las partes. Deben existir intereses comunes (Keohane, 1984), y deben considerarse “el poder relativo y la capacidad de persuasión y negociación de cada uno, así como los costes de oportunidad a los que se enfrente” (Steinberg, 2008:152), los que afectarán el proceso. Las diferentes conductas que los Estados generen para resolver una potencial discordia en términos de cómo distribuir o garantizar determinado bien público global como es el del libre comercio, o al menos el de la certidumbre respecto de determinado conjunto normativo en las relaciones comerciales internacionales, se encuadran dentro de este tipo de vinculaciones. Para ello resultan relevantes los marcos institucionales que ordenan esa relación (regímenes internacionales), así como los recursos de poder relativo y las capacidades de cada uno de los Estados, tal como se desprende de la propia definición de cooperación.

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 nivel²⁶. A partir del trabajo iniciado por Rosenau, la misma plantea la existencia de una articulación entre la política doméstica y el sistema internacional en cada una de las acciones externas del Estado. Las mismas no están sólo determinadas 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 Estados²⁷.

En particular para el análisis de las negociaciones internacionales resulta de gran utilidad el trabajo de Putnam (1988) “*Diplomacy and Domestic Politics*:

como interés propio, pero busca acuerdos que beneficien a todos los asociados, aunque no necesariamente de manera pareja” (Keohane 1988:75).

²⁶ 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).

²⁷ Conforme señala Heldt (2011:1) “the argument put forward by the two level games approach, suggesting that domestic and international relations are closely intertwined, is no longer controversial. The central research question now facing scholars of international bargaining is how and under what conditions domestic practices determine bargaining outcomes at the international level”.

The Logic of Two Level Games”. De acuerdo con él, pueden entenderse las negociaciones internacionales como un juego de doble nivel –o bien, como sostienen los enfoques críticos al de Putnam, como un juego de múltiples niveles-, en el que los planos doméstico e internacional constituyen dos caras del mismo proceso de negociación, conectados entre sí, aunque con lógicas diferentes. En el primer nivel, los actores estatales y no estatales presionan al gobierno en pos de políticas favorables a sus intereses, al tiempo que los políticos buscan poder construyendo coaliciones entre esos grupos. En el plano internacional, los gobiernos nacionales intentan maximizar su capacidad de satisfacer las presiones internas, y simultáneamente minimizar el impacto de los acontecimientos internacionales y las presiones externas en el plano nacional. Los acuerdos en las negociaciones dependen de la interacción y de la superposición de los “*conjuntos ganadores*”²⁸ de los planos domésticos de cada uno de los Estados involucrados en el plano internacional de la negociación. Dos consecuencias de estas lógicas que plantea el autor son que “*larger win-sets make Level I Agreement more likely*” (Putnam, 1988: 437) y que “*the relative size of the respective level II win-sets will affect the distribution of the joint gains from the international bargain*” (Putnam, 1988: 440).

Ambos planos repercuten el uno sobre el otro a través de *vinculaciones sinérgicas*, que crean interrelaciones políticas que traspasan las fronteras nacionales y condicionan los respectivos niveles o mesas de negociación. Según Rosenau (1973) las vinculaciones remiten a secuencias de conducta que se originan en un sistema (o nivel) y a la que se reacciona en otro, configurando diferentes tipos de *inputs* y *outputs*. Los canales para ello en la teoría de los juegos de doble nivel son mecanismos tales como la reverberación, los pagos cruzados y el *linkage*, los cuales le permiten al negociador alterar el tamaño del propio conjunto ganador, o el de su contraparte, apelar al tejido de alianzas transnacionales, y a la promoción de acciones con grupos domésticos que erosionen la posición de los líderes extranjeros (Moravcsik, 1993).

²⁸ El concepto de “conjuntos ganadores” refiere a los acuerdos posibles del nivel II (internacional) factibles de ser ratificados en el nivel I (doméstico). Los acuerdos internacionales dependen de la interacción y superposición de los conjuntos ganadores de cada uno de los planos domésticos de los Estados intervinientes, en el plano internacional de la negociación

Acorde a Moravcsik (1993), este modelo planteado por Putnam permite centrarnos en tres procedimientos claves, que servirán de guía para el planteo teórico conceptual del presente trabajo: (i) la especificación de la política doméstica (la naturaleza de los conjuntos ganadores), la cual comprenderemos a partir del análisis de la formulación de la posición negociadora, y que reconoce la interacción de los actores domésticos con el sistema internacional; (ii) el entorno de la negociación internacional (los condicionantes sistémicos de la negociación interestatal); y (iii) las preferencias de los negociadores (*statesmen*), que entrarán en el análisis considerando las decisiones de estrategias y tácticas de juego de la negociación en sí misma.

Sin embargo, para ser aplicado a las negociaciones de la Ronda Doha es preciso revisar algunos supuestos, relativos a las condiciones originales del análisis. 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, multilaterales²⁹, y de una agenda extensa y compleja, en vinculación con otras negociaciones a su vez³⁰. Ello implica multiplicar las interacciones posibles observadas por Putnam, en el marco del análisis propuesto, retomando aportes teóricos de sus críticos, tanto en términos de niveles (Balaban, 2006), como en la secuencialidad-simultaneidad de

²⁹ Para Zartman 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). “In multilateral negotiations, numbers are large but not infinite, generally between 10 and 150. Size matters and parties are not equal (as they generally are assumed to be in bilateral negotiations). Interest differ and roles differ as well” (Zartman 1994, 2).

³⁰ 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.

las interacción (Leib, 2004), y también en las interacciones entre actores nacionales, subnacionales, y supra estatales (Knopf, 1993).

2. b. La conceptualización de la participación negociadora y la influencia en las negociaciones internacionales

La perspectiva del doble nivel lleva a poner el foco en la conducta del Estado, y de sus representantes, en el proceso negociador, conforme determinadas situaciones o constreñimientos en la mesa doméstica y en la mesa internacional. El concepto de *participación* cobra entonces relevancia.

La *participación* en las negociaciones internacionales reconoce una vía “formal” y otra “real” (Peña, 1968). La primera remite a la membresía al interior del régimen, y representa una lectura sencilla de la interacción de los Estados con el sistema internacional. La segunda en cambio focaliza en *los contenidos, el activismo, y la eficacia que se logre en el plano internacional en el desarrollo de la conducta negociadora*: refiere a las herramientas y acciones (como la presencia en instancias claves, la presentación de documentos, la conformación de grupos de presión, etc.) que conducen a buscar *influir* en la adopción de decisiones referidas a los principios, normas, reglas y procedimientos de dicho régimen, conforme a los objetivos del negociador (o posición negociadora).

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.

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.

Odell delinea dos grandes conjuntos de estrategias que comprenden las puramente distributivas y las puramente integrativas. Las primeras implican una serie de acciones para alcanzar el objetivo de una de las partes, en detrimento de las otras, siendo el caso extremo, los juegos de suma cero. Las segundas, en cambio, postulan acciones de tipo cooperativas donde los objetivos de las partes no están en conflicto sino que se complementan. Ambos tipos de estrategia son utilizados alternadamente por los Estados negociadores, dependiendo de los contextos de negociación y de las capacidades de los negociadores. En efecto, tal como sostienen Starkey, Boyer, y Wilkenfeld, la estrategia está determinada por la manera en que el actor define los intereses que él o ella representa, la complejidad de la situación y el impacto de la misma en la relación entre las partes, y el grado en que estas dificultades respecto del conflicto u objeto de la negociación se vinculan entre sí (Starkey, Boyer, y Wilkenfeld, 2010).

La efectividad de la participación por su parte, remite a la posibilidad de generar *influencia* en el proceso de negociación, a partir de las acciones mencionadas, y en función de determinados objetivos. En efecto acorde a la definición adoptada es posible admitir 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. En efecto, estudios referidos a las negociaciones OMC previas a la Ronda Doha señalan que: “Developing countries learned that greater participation did not translate automatically into leverage, as they found it difficult to decisively influence the process of agenda setting and to shape the final outcome of negotiation” (Tussie y Saguier, 2011:4).

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. Este último propone que “a narrow definition of effective participation for an individual country is the minimal change in behavior required to achieve the maximum change of behavior by other countries in pursuit of global public good values” (Barret 1999, en Richards 2001).

De esta forma, mientras que para la participación formal hay que analizar los marcos institucionales de la negociación, para la real 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

Esta efectividad puede considerarse tanto al final del proceso negociador, como en cada una de las instancias (momentos claves) de las cuales aquel se compone. En ellas se produce un resultado parcial que conduce a un resultado global del proceso negociador. 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. Tal como sostiene William Ury, el acuerdo es solo un medio y el propósito de la negociación es explorar resulta posible satisfacer mejor los intereses por medio del llamado “*best alternative to negotiated agreement*”, BATNA, por sus siglas en inglés. (Sabra, 1999: 24). Desde la perspectiva de cada una 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 instancias³¹. En las postrimerías “un resultado positivo en un acuerdo es aquel que se puede calificar de equilibrado

³¹ De esta forma la influencia de la participación sobre los temas elegidos será considerada en función de la receptividad de la posición negociadora argentina en los documentos de negociación resultantes de cada momento clave en la instancia multilateral. Véase Anexo II.

porque se ajusta a las prioridades de todos. Las Partes obtienen lo que realmente necesitan haciendo concesiones aceptables” (Sabra 1999: 27).

2. b.1. Sobre el concepto de influencia

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”. Éste es un concepto elusivo dentro de la teoría de las relaciones internacionales, que requiere ciertas precisiones y aclaraciones³². Acorde a Weber, cuya definición tuvo gran repercusión en el pensamiento de la Ciencia Política y de las Relaciones Internacionales, el poder debe ser entendido como “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social”, estableciendo así dos distinciones claves: una, que el poder se desarrolla sólo en una relación, y otra, que en esa relación hay una imposición de voluntades³³.

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, 1966), 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. Para autores como Berenskoetter “Whereas power is understood as actual control of shared value patterns under the threat of sanctions, influence is defined as a potential contained in a superior position and lacks the coercive character of power” (2007: 6). Carina Miller refiere a la influencia como potencial para inducir cambios en la conducta de los Estados (2000: 45). Por su parte, Mokken y Stokman (1976:37) señalan que “influence can be characterized as the possibility to determine the outcomes of the

³² Puesto que, acorde a Berenskoette, “is an essentially contested concept, with different interpretations held together more by a family resemblance than a core meaning, and that the meaning we choose determines which relations we consider relevant and where we locate political spaces” (2007:2).

³³ Estas consideraciones se encuentran presentes en las definiciones de poder contemporáneas más extendidas, tales como la de Dahl (1957), quien refirió al mismo como “A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do”; o la de Keohane y Nye, quienes entendieron al poder en las Relaciones Internacionales “como la habilidad de un actor para conseguir que otros hagan lo que de otro modo no harían (y a un costo aceptable para el autor que pruebe la acción)” y como “control sobre los resultados” (1988:25).

behavior of others, without the restriction or expansion of their freedom of action. The exercise of influence takes place mainly by means of persuasion, information and advice. The most important, if not the only, source of influence is in particular associated with strategic locations in the communication and information networks that other actors use for the determination of their behavior”³⁴.

En las negociaciones este concepto resulta de gran relevancia para comprender los alcances de la participación negociadora. Al considerar así la influencia, resulta necesario reconocer la existencia una variación por área temática en los recursos de poder (Milner y Moravcsik 2009)³⁵. En tal sentido no son los mismos los recursos de poder o *bargaining power* necesarios para influir en las negociaciones multilaterales de comercio, que en las del régimen de no proliferación nuclear, o en el de cambio climático. Detrás de cada tipo de poder o del poder específico de cada área existen por su parte una serie de recursos de poder que le dan sentido. Acorde a Baldwin (1980) tales recursos son los medios (*means*) a través de los cuales un actor puede influir en la conducta de otros. Coincidimos con investigaciones, como las de Narlikar (2001), Drahos (2003), Odell (1999), y Miller (2000), entre otros, que plantean que el *bargaining power* de un Estado en las negociaciones internacionales de comercio es función de cuatro elementos: las instituciones y las normas -formales e informales- que regulan el proceso de toma de decisión de cara a las negociaciones internacionales³⁶, el tamaño del mercado del negociador, las redes de inteligencia comercial que posea, y su capacidad para la articulación de diferentes estrategias y

³⁴ Sostienen estos autores que “the characteristic feature of power is given by the possibility to restrict or expand freedom of action, or the capacity to preserve that freedom to a given degree. (...) we may therefore define power and influence as follows. Power is the capacity of actors (persons, groups or institutions) to fix or to change (completely or partly) a set of action alternatives or choice alternatives for other actors. Influence is the capacity of actors to determine (partly) the action or choices of other actors within the set of action or choice alternatives available to those actors. However: Power itself can be a source of influence and influence a source of power” (Mokken y Stokman, 1976).

³⁵ Acorde a esta autora, “For realist, this hierarchy of power for all issue areas, with the most powerful ones possessing the greatest military capabilities. Neoliberal Institutionalism does not share this view of world politics. Beginning with Keohane and Nye’s recognition of the independent logic that operates within different issues, much work in this paradigm has emphasized the importance of, and variation across issue areas.” (Milner, 2009:12).

³⁶ Acorde a la literatura especializada tanto los niveles de apoyo interno como el diseño institucional interviniente en el proceso de toma de decisión condicionarán la solidez de la posición negociadora y su credibilidad en el plano internacional; es decir, su consistencia con la base doméstica y con su entorno de negociación (Lima, 2002; Martin, 2000; Tamura, 2005; DeSombre, 2009).

tácticas de negociación, como la utilización –inteligente– de las reglas de los regímenes internacionales, el desarrollo de un activismo diplomático, la apelación de estrategias de *linkage*³⁷ y de reverberación, o bien la incorporación de otros actores en coaliciones negociadoras (*enrolment power*).

En particular esta última ha recibido especial atención en los estudios de las relaciones internacionales y las negociaciones de comercio. Y es que, desde la Ronda Uruguay, la vía de acción conjunta para las negociaciones comerciales ha sido la estrategia más frecuente, especialmente entre los países en desarrollo³⁸. Las coaliciones son definidas como un “conjunto de gobiernos que sostienen una posición común en una negociación a través de la coordinación explícita de sus intereses” (Odell 2003). Se trata de un proceso a partir de cual los distintos gobiernos constituyen, entre sus intereses diversos, una plataforma negociadora conjunta, acrecentando sus capacidades en las negociaciones en cuestión, a fin de obtener mejores resultados de los que podrían alcanzar en forma individual. Según el objeto de su composición y su funcionamiento de cara a las negociaciones, Tussie y Narlikar (2004) señalan dos tipos de coaliciones: las “*block-type coalitions*” (coaliciones de bloque), formadas por factores identitarios e ideológicos, y las “*issued-based alliances*” (coaliciones temáticas) que responden a razones instrumentales en función del tema en negociación. A éstas se le suman las “*new coalitions*” (coaliciones de nuevo tipo), las que combinan un tema o interés específico, con ciertos elementos identitarios; en cuanto a su funcionamiento, dedican importantes recursos a la investigación y generación de

³⁷ Crump (2007) conceptualiza las diferentes modalidades de *linkage*, destacándose el *issue-linkage*, y *negotiations-linkage*. Partiendo de la complejidad lo que Crump analiza es la vinculación o *linkage* tanto dentro de una negociación como entre negociaciones. Se constituye entonces una red de negociaciones, que se transforma en el entorno relevante para el análisis de cualquier negociación. El *linkage* “entre negociaciones” se define como la forma en la que una negociación influencia o determina el proceso o desarrollo de otra (Crump 2007). El *linkage* “de temas” (*issue linkage*), por su parte, es entendido como una herramienta utilizada en las negociaciones para hacer intercambios entre diversos temas al interior de las mismas, o entre negociaciones separadas aunque relacionadas, que involucran a los mismos actores o jugadores (Crump 2007).

³⁸ Con pocas excepciones, todos los países miembro de la Organización pertenecen a una o más instancias de negociación en grupo o coaliciones. Quienes no forman parte de ninguna instancia de negociación conjunta son: Bahrein, Jordania, Qatar, Tonga, Kuwait, Macao y Ucrania, lo que representa un 4,5% de los miembros de la Organización. A este grupo debe agregárseles los Estados Unidos, que si bien no forma parte de ninguna coalición bajo la definición utilizada, sí ha participado colectivamente en casos determinados junto a la Unión Europea, o el QUAD (EEUU, Unión Europea, Japón y Canadá).

información para las negociaciones, y establecen relaciones especiales con otras coaliciones, y organizaciones no gubernamentales (Narlikar 2005).

La Argentina, como se mencionó, será considerada, en función de sus recursos, como un *Estado “medio”*. En esta tesis, coincidiendo con Miller (2000), y a partir de los aportes que ésta adopta de Keohane (1969), se sostendrá que los Estados medios, medianos o con poderes moderados son aquellos que “al igual que los estados pequeños, (...) carecen del peso militar o político que generalmente se necesita para ser influyente en forma unilateral. Pero, a diferencia de los estados pequeños, (...) suelen tener los recursos necesario para participar activamente en organizaciones internacionales, como un cuerpo diplomático bien entrenado, una red extensa de embajadas y misiones diplomáticas y personal preparado en el país que puede colaborar con el que trabaja en el exterior.” (Miller, 2000: 41). O bien pueden hacerlo a través de una diplomacia de construcción de nichos (Cooper 1997, Lotze 2007). Tal como sostiene Keohane, en tanto la diferencia entre “determinar”, e “influir” y “afectar” es lo que distingue a los Estados grandes de los medianos, es a su vez tal capacidad de afectar el sistema internacional la que diferencia a los países medianos de los pequeños (Keohane 1969).

2. c. Los condicionantes domésticos y sistémicos de la participación en las negociaciones internacionales de doble nivel

Habiendo asumido a la negociación internacional como un tipo de relación cooperativo, que se desarrolla en múltiples niveles, y en el cual la participación del Estado aparece mediada por cierta pertenencia o membresía, y por la posibilidad de desplegar determinadas acciones e instrumentos, resulta necesario avanzar en la comprensión, de cuáles son los factores o condicionantes que explican tales elementos constitutivos de la participación y sus cambios³⁹.

³⁹ Resulta útil considerar la tipología de cambios propuesta por Lasagna (1995), en su estudio sobre los regímenes políticos y la política exterior. Distingue éste entre cambio formal, cambio profundo pero gradual, y cambio radical o revolucionario, sobre la variable independiente, que genera a su vez tres tipos de mutaciones sobre la variable dependiente: *reestructuración*, *reforma* y *ajuste*. “La reestructuración de la política exterior que tiene lugar muy rápidamente, y expresa un

Continuando con el modelo analítico adoptado de Putnam, se coincide con las lecturas que sostienen que los elementos domésticos explican las diversas variaciones en las conductas de los Estados dentro de un entramado de precondiciones del sistema internacional (Moravcsik 1993), siendo entonces necesaria la consideración de ambos conjuntos de variables –domésticas y sistémicas- para explicar la participación negociadora de un país como Argentina.

Uno de quienes optan por dicho abordaje es Van Klaveren (1992), el cual busca explicar especialmente las políticas exteriores latinoamericanas, basándose en la articulación de elementos internos y externos. Sostiene que “las dos categorías de factores no están en competencia sino que se complementan” siendo que “la relación entre factores internos y externos es de doble vía”. Entre los primeros incluye el sistema político, las políticas económicas de los países y su modelo de desarrollo, los factores históricos, sociales y culturales (los valores), los actores y la conformación del proceso de toma de decisiones, y los recursos o capacidades para la acción internacional. Los factores externos son también puestos en consideración, de forma transversal, sosteniendo que “los factores sistémicos imponen restricciones pero también pueden ofrecer nuevas posibilidades para la participación de los países de la región en los asuntos mundiales” (Van Klaveren, 1992: 184). Cada punto, factor externo o interno, se nutre a su vez de teorías específicas, tales como las de Allison (1988), Hermann (2003), Milner (1999), entre otros.

Para abordar los condicionantes de la participación negociadora en negociaciones comerciales consideraremos un conjunto de variables que reconoce esta mutua pertenencia, pero resulta más específico, conforme a la particularidad que éstas presentan. Así, sostendremos un esquema analítico similar a la matriz teórica de Van Klaveren, pero adaptado al estudio de las negociaciones multilaterales de comercio. Conforme señalan Frieden y Martin (2001) intereses (o preferencias), instituciones, e información son los elementos centrales en

intento de cambio fundamental y se refiere a cambios en los lineamientos básicos de la política; la reforma de la política exterior que es un proceso normalmente lento, incremental y referido a aspectos parciales aunque importantes de los patrones elementales de la política exterior; y el ajuste, finalmente, que es el nivel de cambio menos intentos y que tiene una ocurrencia cotidiana, pero que ocasiona pequeñas alteraciones en el comportamiento de la política exterior de un país dado, no implicando realineamientos ni cambios básicos” (Lasagna, 1995:393).

cualquier enfoque interactivo, orientado a comprender la política económica exterior de los Estados, incluida aquella referida a las relaciones comerciales internacionales.

2. c. 1. Los Condicionantes sistémicos de la participación negociadora y la configuración de la permisividad

El medio externo de cada Estado “comprende el sistema global, compuesto por todo el resto de los Estados, tanto de manera individual como en una variedad de combinaciones” (Van Klaveren, 1992). Dentro del esquema de negociaciones de doble nivel ello significa considerar el entramado institucional que condiciona el proceso negociador, y las posiciones y estrategias de los otros Estados, con los que se produce la interacción para alcanzar (o no) un nuevo acuerdo. Siguiendo a Rosenau (1967; 1997), ambos conjuntos, el de las instituciones, y el de las acciones y preferencias de otros Estados pueden vincularse en la participación negociadora como “*outputs* contextuales” que se incorporan como “*inputs* indirectos” en el proceso de la política de la participación negociadora, generando “*procesos reactivos*”⁴⁰.

Así, el primer elemento lo constituye el marco institucional-normativo, el cual será entendido como regímenes internacionales. En particular, nos referiremos al régimen multilateral de comercio, institucionalizado en la OMC.

Si bien ha existido un persistente debate acerca de la precisión de este concepto⁴¹ (Strange 1982, Costa 2004, Hasenclever 1997) resulta apropiado a los objetivos planteados adoptar una definición tradicional según la cual estos

⁴⁰ Sostiene Rosenau que el proceso reactivo “se produce mediante reacciones que cruzan los límites, recurrentes y similares, antes que por la autoridad compartida. Los actores que inician el output no participan en las actividades de asignación de los que experimentan el input, pero la conducta de los segundos, sin embargo, es respuesta a la conducta adoptada por los primeros” (Rosenau 1973: 69).

⁴¹ El debate neo-neo ha hecho de este punto de la agenda de investigación de regímenes internacionales un núcleo de amplia producción. Mientras que los neoliberales señalan tales efectos positivos de los regímenes sobre la cooperación. Los neorrealistas sostienen que las instituciones tienen efectos distributivos y responden a las estructuras de poder. Sin desconocer este punto, los neoliberales critican que la perspectiva del poder no dice porque se prefiere un tipo de régimen a otro (bilateral vs multilateral por ejemplo). Contrastando los efectos de distintos tipos de negociaciones los neoliberales terminan sosteniendo que las instituciones proveen “many useful functions in helping actors to coordinate their actions or achieve collaboration” (Aggarwal, 2009: 168).

regímenes internacionales son entendidos como “los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales. Los principios son un conjunto coherente de afirmaciones teóricas acerca de cómo funciona el mundo. Las normas especifican los estándares generales de conducta. Las reglas y procedimiento de toma de decisión se refieren a las descripciones específicas de conducta de áreas claramente definidas” (Krasner 1985: 14).

En las negociaciones multilaterales de comercio, la Organización Mundial del Comercio se ha convertido en el régimen internacional a través del cual, los actores, en este caso, los Estados miembros, rigen sus relaciones, distribuyen bienes, y enmarcan sus políticas, sean unilaterales o en conjunto con otros Estados. Los mecanismos de toma de decisión condicionan el desempeño negociador de los Estados, especialmente de aquellos en desarrollo, como la Argentina; mientras que las relaciones de poder que se desarrollan en la institución y sus dinámicas, conducen a los actores a la adopción de diferentes estrategias de negociación⁴².

En efecto, es preciso notar que las negociaciones de la Ronda Doha se presentan como situaciones de asimetría, en la cual las instituciones canalizan las relaciones de poder, que constriñen los márgenes de acción de los países con menores recursos relativos (Keohane, 1984). Elementos de la estructura institucional, como las secretarías o los directores de comités de negociación, pueden afectar también los equilibrios de poder entre las partes, y con ello los desenlaces de los acuerdos (Downie, 2008). Los marcos institucionales considerados como regímenes “facilitan la concreción de específicos acuerdos cooperativos entre los gobiernos”, puesto que actúan como modificadores de las expectativas de conductas de los Estados. Asimismo, los regímenes internacionales pueden afectar los intereses de los Estados, así como sus expectativas y valores (Keohane 1984:87). Estos mecanismos alteran los costos relativos de las transacciones, reduciendo los costos de transacción de los

⁴² Esta variable es considerada especialmente en los análisis de tipo organizacional de las negociaciones internacionales, los cuales asumen que, en última instancia, “all multilateral negotiation is dominated by its institutional contexts (...) The organization moves its members to an agreed outcome, whenever possible, through its rules, culture, and institutions” (Zartman, 1994:8).

acuerdos legítimos y aumentando los de los ilegítimos (Keohane 1984:121). Adicionalmente, ofrecen vías para la resolución de tres problemas fundamentales en las negociaciones internacionales: los de la incertidumbre y los de la información, y el subsiguiente riesgo moral⁴³ (Keohane 1984:125-127). En su conjunto estos mecanismos deben ser considerados como parte de los condicionantes externos del desarrollo de la política exterior hacia las negociaciones en cuestión.

A la vez que generan efectos de eficiencia y eficacia en materia de cooperación, los regímenes internacionales también pueden afectar la distribución de poder en el sistema internacional, y también los procesos de “mutua adaptación” propios de la negociación y cooperación, referidos en el apartado anterior. Ello nos remite a sugerir, coincidiendo con Gilpin, que: “Institutions – and regimes- do create or preserve inequalities; regimes can also have redistributive functions (...) There should be no assumption that regimes are ipso facto of equal or mutual benefit to every participant” (Gilpin 2001:87).

Por otro lado, las acciones de otros Estados parte del proceso negociador, también deben ser consideradas en el abordaje de los condicionantes de la mesa internacional. Acorde a la teoría de Putnam, es en la convergencia de los conjuntos ganadores que se producen los posibles acuerdos, resultado de la negociación. De tal forma las posiciones y estrategias de los otros Estados (que responden a sus respectivas mesas nacionales) son mediadas por los marcos normativos institucionales considerados supra, e interpelan el activismo y la efectividad de la participación negociadora de la conducta negociadora del país bajo estudio.

⁴³ Los problemas de incertidumbre e información tienen que ver con la posibilidad de elección por parte de los actores en las negociaciones. Forma parte de la capacidad negociadora de cada una de las partes. Dentro de los regímenes internacionales las instituciones “ayudan a los gobiernos a evaluar mutuamente sus reputaciones, ya que suministran modelo de conducta por medio del cual es posible medir el desempeño, y también relacionan esos modelos con puntos específicos, suministran oros donde pueden llevarse a cabo estas evaluaciones” (Keohane, 1988: 125). En cuanto al riesgo moral, “los acuerdos pueden alterar los incentivos de tal manera que alienten conductas menos cooperativas (Keohane, 1988: 127). Así pues “los regímenes internacionales ayuda a los estado a ocuparse de todos estos problemas. Como los principios y las reglas de un régimen reducen el rango de la conducta esperada, declina la incertidumbre y como la información se hace más accesible, la asimetría de su distribución va disminuyendo gradualmente (...) Las vinculaciones existentes entre cuestiones particulares dentro del contexto de los regímenes elevan los costos del engaño y la irresponsabilidad, ya que las consecuencias de esas conductas pueden extenderse más allá del punto en el que se manifiestas” (Keohane, 1988: 129).

Dentro de las negociaciones de Ronda Doha resultan de particular relevancia entonces observar el efecto de la conducta negociadora de EEUU y de la UE, como los actores centrales de las negociaciones comerciales, y el de las llamadas potencias emergentes, fundamentalmente los BRICS, dentro del régimen comercial. También consideraremos dentro de este conjunto al MERCOSUR, cuyas interacciones resultan de una relevancia clave para la política comercial externa argentina (Zelicovich, 2011).

En su conjunto estos mecanismos deben ser considerados como parte de los condicionantes externos del desarrollo de la participación de cada Estado en las negociaciones en cuestión⁴⁴. Los mismos conforman la *permissividad* que los distintos actores enfrentan en el proceso negociador –multilateral-. Esta última es entendida por Jaguaribe como una relación entre la coerción o coacción potencial que enfrente el Estado y ciertas condiciones que pueda poseer. El concepto de permissividad tiene en su interior un componente de poder de importancia y cierta lógica de doble nivel: es tanto la “situación geopolítica del estado” con sus capacidades y recursos –internos y externos⁴⁵- frente a la “coerción” y “coacción” de terceros (Jaguaribe 1979); como el grado de intensidad que esa coerción o coacción tenga. No sólo se tiene mayor permissividad (y con ello mayores posibilidades de participación en el proceso de negociaciones) si se tienen más recursos en relación a terceros, sino también si la coerción potencial de éstos es menor.

Los regímenes internacionales pueden reducir esa coerción o mediatizarla, canalizando las relaciones de poder dentro de marcos institucionales. Conforme señala Keohane, las relaciones de poder y dependencia en la política mundial serán importantes determinantes de las características de los regímenes (Keohane,

⁴⁴ Existen otros factores sistémicos que pueden repercutir en el proceso negociador, aunque resultan menos específicos a las negociaciones multilaterales de comercio. Los cambios en la economía global, las modificaciones en los patrones de producción y consumo, pueden generar impactos sobre la participación negociadora, al afectar las preferencias políticas y socioeconómicas de los actores nacionales (Milner 1999, Frieden y Martin 2001). Asimismo, los procesos de internacionalización impactan sobre el entramado institucional con consecuencias como las señaladas por Philips en su “paradoja del poder del Estado” (Philips, 1998), según la cual en el proceso de globalización el Estado atraviesa un proceso de debilitamiento tanto como de fortalecimiento de sus capacidades decisorias y de implementación de políticas vis a vis los intereses de la sociedad civil”

⁴⁵ Sostiene Jaguaribe (1979) que las condiciones que un Estado posea para hacer frente a la permissividad pueden ser “puramente internas como el desarrollo de una adecuada capacidad económica y militar o también externas como el establecimiento de alianzas defensivas”.

1988:99). No obstante, una vez establecidos, éstos constreñirán las conductas de los Estados, al condicionar los “costos de transacción de acuerdos legítimos e ilegítimos” (Keohane, 1988: 121).

En las negociaciones internacionales la presencia de contextos más o menos permisivos puede dar lugar a distintas configuraciones, tal como por ejemplo señala Richard Steinberg (2002) distinguiendo momentos de “*law-based bargaining*” y “*power-based bargaining*”. En el primero el proceso negociador en las organizaciones internacionales se orienta a través de dispositivos legales sustantivos y de procedimiento. Las reglas de toma de decisiones determinan la votación o el poder de fijar la agenda, que da forma a los resultados. En el segundo, en cambio, se ordena en función de los intereses y la distribución del poder. Articulando ambos mecanismos de negociación “Los países ricos podrían optar entre apelar al voto ponderado o a normas de igualdad soberana para lograr resultados asimétricos” (2002: 360).

Así según sean las variaciones en el poder y la mediación de las instituciones se ven afectados tanto la elección de las estrategias aplicadas por los estados parte, como la potencial efectividad de las mismas, conforme se trate de países poderosos, medianos o pequeños.

2. c. 2. Los condicionantes domésticos de la participación negociadora y la solidez de la mesa doméstica

Los factores o condicionantes domésticos constituyen el segundo conjunto de variables que explican la participación negociadora. Son los factores que permiten dar cuenta de los intereses, o preferencias detrás de las decisiones políticas, que conforman esta participación. Los diferentes autores consultados encuentran que tienen tanto un basamento material (Rodrik, 1995; Milner, 1999; Frieden y Martin, 2001; Moravcsik, 1997), como otro en el plano de las ideas (Goldstein y Keohane, 1999; Milner, 1999; Russell, 1996; Moravcsik, 1997; Botto, 2007; Tussie, 2009), y que resultan mediados a su vez por el proceso de formulación e implementación de la política externa (Allison, 1988; Hermann,

1988; Moravcsik, 1997; etc.). Estos elementos se encuentran presentes a su vez en el planteo de Van Klaveren mencionado anteriormente en la investigación.

La fundamentación material guarda estrecha relación con los efectos distributivos de las negociaciones comerciales. En efecto, cualquier modificación en la política comercial externa originada en tales negociaciones podrá favorecer o perjudicar las ganancias relativas de los diferentes grupos de empresarios, industriales, productores y consumidores dentro de un territorio. Dentro de tal conjunto una variable que adquiere particular relevancia en el estudio de las negociaciones comerciales, es la de la *estrategia de desarrollo*⁴⁶. Ésta refiere a la manera en la que se articulan la política y la economía, entre el Estado y el Mercado, en un contexto determinado (Actis 2011). A cada modelo le corresponde un modo de producción y de distribución de la riqueza, así como una estrategia de inserción internacional. Resultado de ello, serán diferentes los patrones de tipo de cambio, las regulaciones del comercio exterior, y también las demandas en las negociaciones exteriores. En efecto, el modelo (o estrategia) de desarrollo establece una definición en cuanto a qué posicionamiento adoptar en el entorno internacional: cómo obtener ventajas en éste, y al mismo tiempo, cómo reducir la vulnerabilidad a la cual el Estado se encuentra expuesto frente a los impactos de la globalización (Stiglitz 1998). Acorde a Van Klaveren, “las estrategias de desarrollo también pueden ser especialmente útiles para explicar las actitudes de los países latinoamericanos hacia los procesos de integración a nivel regional y subregional, así como sus posiciones ante negociaciones económicas globales tales como la Ronda Uruguay del GATT” (Van Klaveren, 1992: 180).

Otra variable incorporada en el análisis remite a los *factores históricos, culturales y sociales*. Según dicho autor, “los valores pueden generar demandas de acción por restringir las opciones disponibles para los actores que toman decisiones” (Van Klaveren 1992). En efecto se constituyen en mapas mentales para las acciones, los cuales afectan la selección de resultados ante múltiples opciones, constituyen instituciones, y conforman identidades (Goldstein y Keohane, 1999). Dentro de las políticas comerciales su relevancia ha sido puesta

⁴⁶ Si bien autores como Devlin y Mogueillansky distinguen modelo y estrategia de desarrollo, no es objeto de este trabajo introducirse en dicho debate, siendo que tomaremos ambos conceptos como equivalentes.

en evidencia por el trabajo de Krueger, al dar cuenta de la variación de las ideas relativas al comercio al desarrollo económico como entidad explicativa de los cambios en las políticas comerciales de los últimos tiempos (Milner 1999). Tussie (2009) y Botto (2007) también desarrollaron la vinculación de las ideas y los conocimientos en la formulación de políticas comerciales externas, de cara a las negociaciones. Asimismo, Odell (1988) ha puesto de manifiesto la importancia de las ideas y presupuestos prevalecientes entre los decisores a la hora de explicar la selección de una determinada posición y estrategia de negociación.

Dentro de este conjunto de elementos destacamos la noción de identidad⁴⁷, en cuanto a la auto-percepción que los actores tienen respecto de su lugar en el mundo, resulta un elemento destacado para los análisis. También la idea de “tradicición”, que siendo parte de esa identidad ha generado impactos en el conocimiento o “know-how” con el cual los negociadores enfrentan este proceso.

Además de estos elementos, que constituyen la base acerca de cuáles pueden ser los contenidos de la política externa, resulta necesario observar el *proceso de toma de decisión*, conforme los actores estatales y no estatales involucrados, y las instituciones y estructuras burocráticas implicadas. La forma organizativa que adopten, cómo canalicen la información, y cuáles sean los vínculos que éstos establezcan entre sí y hacia la sociedad, impactarán en las decisiones emprendidas (Breuning 2007:92).

Las instituciones complementan la aproximación al nivel doméstico de la política exterior. Como se señaló, los intereses o preferencias se encuentran mediados por ellas. Las instituciones comprenden la estructura de gobierno, el régimen electoral, las instituciones burocráticas, el proceso de toma de decisión, etc. A partir de su consideración se pretende referir a la “efectividad y cohesión” de las instituciones gubernamentales y su autonomía en relación a los intereses del sector privado. (Bouzas 2006: 16). Resulta así que las instituciones nucleas las preferencias; además en el plano doméstico fortalecen a determinados actores a partir de darles acceso a los políticos a cargo de la decisión, mientras que otras

⁴⁷ Acorde a Merke “toda política exterior necesita darle un sentido a la situación y construir sus objetos más relevantes. Para esto la política exterior acude a un repertorio de atributos de identidad que sirven para hacer posible algunas acciones y restringir otras. [De tal modo] la identidad aparece al mismo tiempo como la precondition de la acción y como reproducida por esa misma acción” (Merke 2009:75).

aíslan a estos últimos, dándoles mayor libertad de acción en el establecimiento de las políticas. No solo las instituciones, sino el régimen en su conjunto pueden hacer que los *policy makers* estén más o menos expuestos a las presiones de la sociedad. (Milner 1999). Por su parte, las estructuras burocráticas a través de los “procedimientos operativos estándar”, y los canales de acción también se convierten en condicionantes institucionales de la política externa desde el plano nacional (Allison y Halperín 1994).

Jordana y Ramió (2002) señalan que es posible aprehender los principales rasgos organizativos de la política comercial de un país a partir de considerar: (a) grado de fragmentación institucional; (b) grado de formalización de la coordinación interinstitucional; (c) dimensión y cohesión de la red de actores privados; y (d) grado de formalización de la participación⁴⁸.

Finalmente, es preciso considerar como condicionantes de la política exterior los *recursos y capacidades (capabilities)* del Estado. Reconociendo la especificidad temática del poder, y los componentes del *bargaining power*, se consideran fundamentalmente dos: el económico y el diplomático. Los recursos económicos remiten a la base material para la negociación (tamaño de la economía, configuración de los intereses, etc.) en tanto que los recursos diplomáticos ofrecen una base de acervos intangibles (alianzas, recursos humanos, prestigio, etc.), que resultan claves para las redes de inteligencia comercial como para el *enrolment power*.

De este modo, la *solidez de la base doméstica* viene dada por la cohesión de los elementos de la mesa doméstica, reflejada en el “conjunto ganador”. La sintonía entre modelo o estrategia de desarrollo, políticas implementadas, cosmovisión y coordinación del procesos de toma de decisión, junto a capacidades económicas y diplomáticas, permiten alcanzar esta característica. Sostiene Putnam que la cohesión de los “conjuntos ganadores” y la vulnerabilidad del negociador a sufrir “defección” condicionan la capacidad del negociador y su credibilidad. Así

⁴⁸ Un rasgo característico de los procesos decisorios en la globalización ha sido la dispersión de la responsabilidad de la decisión en materia de negociaciones comerciales entre un conjunto mayor de agencias de políticas. Acorde a Tussie y Lengyel esta “descentralización” puede mejorar la calidad del proceso decisorio, pero puede dar lugar a mayores disputas interburocráticas y a una pérdida de efectividad, debido a la multiplicación de puntos vulnerables al lobby de terceros países (Tussie y Lengyel, 2002: 488).

la idea de un conjunto ganador grande o poco cohesionado puede conducir a exigir mayores concesiones, mientras que la percepción de un conjunto ganador más reducido actúa contrariamente al anterior. (Putnam 1988).

3. Reflexiones conceptuales-metodológicas para el análisis

Con estos elementos se constituirá entonces la doble determinación, mutua y simultánea que existe entre el papel del sistema internacional, y los factores domésticos en las resultantes de la política exterior (Evans, 1993), en este caso de la participación argentina en negociaciones comerciales internacionales.

La participación argentina en las negociaciones de la Ronda de Doha (2001-2011) es asumida como el objeto de estudio. Ésta será considerada como la variable central del análisis de esta tesis doctoral, en tanto que sus indicadores pueden clasificarse en función de la definición de Peña expuesta supra. Así, se define como indicador de la *participación formal* la membresía dentro del régimen multilateral⁴⁹. Por su parte, para la *participación real*, y su “activismo”, se consideran las estrategias y tácticas implementadas: la presentación de documentos de negociación, la articulación de coaliciones negociadoras, el establecimiento de alianzas, y el activismo diplomático institucional (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.). En cuanto a la *efectividad de la participación* el principal indicador considerado fue la correspondencia entre la posición negociadora argentina (contenidos), las estrategias implementadas y lo reflejado en los documentos oficiales de la negociación.

La permisividad del contexto viene dada por la observación de una dinámica negociadora orientada por normas o por la lógica del poder, tanto en los procedimientos del régimen internación como en las relaciones entre los

⁴⁹ Sin embargo, por el tipo de negociación de que se trata se da por sentado la membresía a la organización; asimismo, debido a la obligatoriedad de la negociación para los miembros, tampoco se considera como indicador de la participación formal el involucramiento o no en el proceso negociador.

principales actores⁵⁰. Se consideran en particular tres agrupamientos: el de los países centrales de las negociaciones (EEUU y la Unión Europea), el de Brasil, India y China, como principales miembros de los BRICS en la OMC, y el de los países del MERCOSUR, como entorno próximo de la Argentina.

Los indicadores de la dimensión doméstica, remiten a la solidez de la mesa o base doméstica. Acorde a los marcos conceptuales expuestos anteriormente, incluyen la variable de la estrategia de desarrollo, donde se consideran las medidas centrales vinculadas a la política comercial externa del país; la “tradición negociadora”, “autopercepción del poder” y “autopercepción del rol o lugar dentro del régimen multilateral de comercio”; y el proceso de decisión, que lleva a considerar los actores gubernamentales y no gubernamentales y los canales de comunicación⁵¹ entre éstos.

⁵⁰ Los que explican el 50% del comercio mundial.

⁵¹ El conjunto de Actores gubernamentales comprende funcionarios de los Ministerios de Economía, Relaciones Exteriores, Industria y Agricultura, así como al Poder Legislativo. Los Actores no gubernamentales analizados son el INAI, y la Sociedad Rural, como representantes de los intereses agrícolas, y la UIA, como referente de los industrialistas

PRIMERA PARTE:

Factores condicionantes de la participación de
Argentina en la Ronda Doha

CAPÍTULO II

Configuración de los condicionantes domésticos y sistémicos en la participación Argentina en la Ronda Doha

Este capítulo tiene como objeto situar al proceso negociador y a la participación negociadora en el que se centra el análisis de la tesis.

En primer lugar establece los rasgos generales de la función de foro para las negociaciones que tiene la OMC. Respecto a esta Organización se retoma el concepto de régimen internacional, y se analizan los principios, normas, reglas y procedimientos que han regido las negociaciones. Éstos contribuirán a la comprensión de los marcos o grados de permisividad externa con los que Argentina se ha encontrado en las negociaciones de la Ronda Doha, cuyo análisis se extiende por los capítulos III a VI.

En segundo lugar se presentan las características centrales de las variables de la dimensión doméstica que han permeado la participación de este país. La conformación de las preferencias, que constituyen la mesa doméstica, como también la mediación de las instituciones, que canalizan aquellas preferencias en el proceso de Doha, a través de la participación y estrategia negociadora, se abordan como la preocupación central de la segunda parte de este capítulo.

Estos elementos conforman el *entorno* del desarrollo de la participación argentina en la negociación de doble (multi) nivel de la Ronda Doha⁵². Los que se exponen a continuación son los factores centrales de los contextos domésticos y sistémicos que constituyen las lógicas de “juego” de cada una de las mesas que el negociador enfrenta en el proceso de las negociaciones multilaterales de comercio, como las de Ronda Doha. Los mismos condicionan tanto el activismo como la efectividad de la conducta negociadora Argentina.

1. El contexto internacional de la Ronda Doha y los condicionantes externos de la participación argentina

La Ronda de Doha es la primera de las rondas de negociación comercial de alcance multilateral desarrollada desde la creación de la OMC. La misma reproduce las normas de conducta, y prácticas de negociación ya existentes durante el GATT, y agrega otras, resultantes de los acuerdos de Marrakech, y de las modificaciones acaecidas en la configuración de las relaciones económicas internacionales a lo largo de la década en que se desarrolla.

En su conjunto, se trata de un marco normativo complejo, y de un contexto signado por la transformación de los vínculos en las relaciones comerciales internacionales. Los años que van de 2001 al 2011 expresan un período de crecimiento en los volúmenes de comercio mundial, sostenido hasta el estallido de la crisis de 2008, que hicieron que los flujos de los intercambios pasaran de US\$ 4972 miles de millones a comienzos de la década, a US\$ 11871 miles de millones en 2011. Muestran también una reconfiguración de la distribución de los flujos mundiales de comercio, y su composición, con mayor presencia de los países emergentes, y con una modificación de las relaciones tradicionales de los términos del intercambio a partir del aumento sostenido del precio de los *commodities* especialmente agrícolas. Sumado a ello puede apreciarse una multiplicación de los

⁵² Al verse involucrada la Argentina en instancias como las del MERCOSUR, o las de las diversas coaliciones negociadoras, las negociaciones de la Ronda Doha, pueden ser concebidas no sólo como una negociación de doble nivel, conforme el esquema de Putnam, sino también como una de múltiples niveles, donde además del nacional y multinacional, existen niveles intermedios: regionales y plurilaterales.

acuerdos comerciales preferenciales, que avanzan en el abordaje de otras cuestiones como propiedad intelectual o medio ambiente, a la par que se desarrolla la Ronda Doha.

Conforme se explica en el siguiente apartado, estos cambios impactaron en las normas y prácticas de las negociaciones, condicionando los avances de dicha negociación⁵³.

1. a. La OMC como foro para las negociaciones multilaterales de comercio: Principios, normas, reglas y procedimientos

Tras la Ronda de Uruguay, y la firma del acuerdo de Marrakech, en 1995, el “Acuerdo por el que se establece la OMC” fue el que estipuló las funciones de esta organización. Se definieron una función administrativa general⁵⁴, y una función administrativa específica del Entendimiento de Solución de Diferencias (ESD), también la supervisión de las políticas comerciales nacionales a través de la administración del Mecanismo de Examen de Política Comercial (MEPC), la cooperación con otras organizaciones internacionales, y la función de foro para las negociaciones. Los miembros de la organización sostuvieron que “La OMC será el *foro para las negociaciones* entre sus Miembros acerca de sus *relaciones comerciales multilaterales* en asuntos tratados en el marco de los acuerdos incluidos en los Anexos del presente Acuerdo. La OMC podrá también servir de *foro para ulteriores negociaciones* entre sus Miembros acerca de sus relaciones

⁵³ Debido a que la profundización de cada uno de estos elementos excede los alcances de esta investigación, se optó por focalizar en la variable central que articula tales cambios y moldea la definición de la participación de los países en las negociaciones de la OMC, cual es la del régimen internacional. En el anexo III se presentan los valores que los otros indicadores adoptaron a lo largo de la década 2001-2011, que son también considerados en los análisis de los momentos claves, expuestos en los capítulos III a VI.

⁵⁴ El artículo III del Acuerdo por el que se establece la OMC afirma “La OMC facilitará la aplicación, administración y funcionamiento del presente Acuerdo y de los Acuerdos Comerciales Multilaterales y favorecerá la consecución de sus objetivos, y constituirá también el marco para la aplicación, administración y funcionamiento de los Acuerdos Comerciales Plurilaterales” (...) “La OMC administrará el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (denominado en adelante “Entendimiento sobre Solución de Diferencias” o “ESD”) que figura en el Anexo 2 del presente Acuerdo” (...) “La OMC administrará el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (denominado en adelante “MEPC”) establecido en el Anexo 3 del presente Acuerdo”.

comerciales multilaterales, y de marco para la aplicación de los resultados de esas negociaciones, según decida la Conferencia Ministerial” (Art 3. Inc.2).

Esta definición fue la que le dio al régimen internacional de comercio un carácter dinámico, con la posibilidad de incluir nuevos temas, o de redefinir los existentes con el paso del tiempo. El régimen de comercio no podía concebirse como una herramienta estática, sino que a través del mismo los Estados aspiraban a seguir extendiendo su alcance –entre países y en temas-, en el ámbito internacional, valiéndose para ello de las negociaciones multilaterales. Estas negociaciones se presentaban así como una continuidad de la práctica de “rondas” que había existido en el GATT, y apuntaban tanto a la profundización de los acuerdos ya alcanzados como a la celebración de nuevos acuerdos, sobre la base multilateral.

La *reciprocidad* fue el principio rector original de las negociaciones multilaterales dentro del régimen. El artículo XXVIII bis del GATT (1947) sostenía: “las partes contratantes reconocen que los derechos de aduana constituyen con frecuencia serios obstáculos para el comercio; por esta razón, las negociaciones tendientes, *a base de reciprocidad y de ventajas mutuas*, a reducir substancialmente el nivel general de los derechos de aduana y de las demás cargas percibidas sobre la importación y la exportación, y en particular a la reducción de los derechos elevados que obstaculizan las importaciones de mercancías incluso en cantidades mínimas, revisten, cuando se efectúan teniendo debidamente en cuenta los objetivos del presente Acuerdo y las distintas necesidades de cada parte contratante, una gran importancia para la expansión del comercio internacional. Por consiguiente, las partes contratantes pueden organizar periódicamente tales negociaciones”⁵⁵. La *expansión del comercio internacional* requería entonces de esta reciprocidad para su avance. Si bien no era definida explícitamente en ninguna parte del acuerdo, los analistas sostienen que por reciprocidad debe entenderse como el intercambio de “ventajas mutuas”, como “*the practice of making an action conditional upon an action by a counterpart*” (Hoeckman y Kostecki, 2001:122).

⁵⁵ El preámbulo del acuerdo del GATT, y el artículo XVII, vuelven a afirmar la reciprocidad y las ventajas mutuas como la forma en la que han de desarrollarse las negociaciones.

Justamente es a partir del enfoque de la reciprocidad que los negociadores han buscado realizar los intercambios de acceso a mercados. Este principio además no sólo ha de extenderse dentro de la negociación a un tema puntual, sino también entre el conjunto de los temas que comprenden las negociaciones: reciprocidad en el intercambio de listas de acceso a mercados, y reciprocidad entre los beneficios otorgados entre un tema y otro, habilitando así las posibilidades de *linkage: issue-linkage*, y *negotiations-linkage*. El fundamento detrás de ello remite a los efectos distributivos de la política comercial y afirma que como la liberalización del comercio genera “perdedores”, y éstos se opondrán a la apertura del comercio, es necesario negociar concesiones por concesiones, para debilitar así a los proteccionistas (Gilpin, 2001: 219). Los principios de reciprocidad, y como se verá a continuación también el de “reciprocidad no plena”, son los que hacen ello posible (Hoeckman y Kosteci 2001).

Durante las primeras rondas de negociación⁵⁶ los intercambios se apoyaron en la reciprocidad y se condujeron bajo la regla del “proveedor dominante” (Tussie, 1986:36). Acorde al mismo las negociaciones se hacían de manera bilateral y por listas de productos específicos, y luego eran extendidas al resto a través de la cláusula de Nación Más favorecida⁵⁷. “En virtud de esta regla, las negociaciones se inician bilateralmente, por solicitudes y no por oferta. Las solicitudes de una reducción arancelaria sobre un producto particular se hacían normalmente sólo por el exportador del mayor volumen de ese producto al mercado de un segundo país (...) Luego, sobre la base de la cláusula NMF, los PMD [países menos desarrollados] se beneficiarían de su efecto difusión” (Tussie, 1986: 37). La reciprocidad se daba entre los dos primeros, en tanto que el resto quedaba cubierto por el compromiso de multilateralizar los beneficios a partir de la mencionada cláusula. Este principio complementaba a aquel de la Nación Más Favorecida (NMF), expandiendo entonces los alcances de las reducciones arancelarias, pero tendiendo a mantener las estructuras de participación relativa de cada uno de los Estados dentro de los flujos del comercio mundial, de manera que

⁵⁶ Ginebra (1947); Annecy (1949), Torquay (1951); Ginebra (1956) y Dillon (1960-61).

⁵⁷ El artículo 1 del GATT afirma “cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte Contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado”.

los principales proveedores de cada producto conservaban su *status* de poder de mercado. Solo cuando las negociaciones avanzaron en áreas normativas más profundas que los aranceles, las negociaciones adquirieron un procedimiento con carácter multilateral (VanGrasstek, 2013:305).

En la Ronda Kennedy (1964) se introdujo la primera modificación a este esquema, adoptándose desde entonces la modalidad de negociación por recortes lineales, en vez de lista por lista⁵⁸. Un segundo cambio en las modalidades de negociación se sucedió a partir de la Ronda Tokio (1973-79), la cual dio lugar al abordaje de los temas no arancelarios, desarrollando numerosos códigos de conducta⁵⁹. Asimismo, esta última ronda introdujo también modificaciones sobre el principio de reciprocidad, dando lugar a la *reciprocidad menos que plena* y al *trato especial y diferenciado*⁶⁰. Si bien éste último existía desde el comienzo del GATT, bajo el argumento de “industrias nacientes”, fue a partir de la Ronda Kennedy, y particularmente de la Ronda Tokio, que este principio se plasmó en documentos y prácticas concretas.

Inicialmente se consideraron las flexibilidades para los PED con dificultades en la balanza de pagos; luego se avanzó en una mayor flexibilidad para el uso de protecciones arancelarias, y para el procedimiento de adhesión. En

⁵⁸ Hoeckman y Kostecki (2001) ofrecen una clasificación de los mecanismos de negociación en materia arancelaria, a saber: (i) la aproximación ítem por ítem, (ii) los cortes lineales, (iii) las fórmulas de armonización, (iv) la eliminación de las barreras. Los recortes lineales establecen una fórmula de reducción para todos los ítems, de forma lineal. En cambio las fórmulas de armonización utilizan variantes para reducir con mayor profundidad los picos y el escalonamiento arancelario. Un ejemplo de ello es la fórmula suiza. Por último, el cuarto mecanismo supone una eliminación total de las barreras arancelarias, o por ejemplo de los subsidios.

En materia de negociaciones no arancelarias en cambio los intercambios resultan más dificultosos. En ello ha primado la búsqueda de la armonización normativa sobre esquemas de consensos, aunque con crecientes dificultades para arreglar las modalidades.

Acorde a los autores mencionados, el cambio introducido en la Ronda Kennedy obedece a razones políticas y económicas. Sostienen “Important in this shift was not only the expansion of GATT membership, but also the fact that the US Congress approved of the approach, and EEC concerns about the fact that its average industrial tariffs were lower than those applying in the US and Japan.” (Hoeckman y Kostecki, 2001:73).

⁵⁹ A partir de esta Ronda, mucha de la negociación en el GATT y luego de la OMC se ordenó según lo que Sjostedt (1994) llama “*editing diplomacy*”: donde las principales concesiones y negociaciones pasan por cómo se “edita” el texto final de la Conferencia.

⁶⁰ “El informe Haberler (1958) se convirtió en el primer hito alrededor del cual giró el esfuerzo de reforma de los PMD. Un año después de la publicación del informe Haberler, por primera vez en la historia del GATT, quince PMD (Brasil, Birmania, Camboya, Chile, Cuba, Federación de Malasia, Federación de Rodesia y Niasalandia, Ghana, Grecia, India, Indonesia, Paquistán Perú y Uruguay) se reunieron formalmente como grupo separado y presentaron una nota sobre la expansión del comercio internacional (...) la nota cuestionaba los principios básicos del sistema del GATT –La reciprocidad y la igualdad en el trato- en forma colectiva por primera vez” (Tussie, 1986: 40).

1964 se incorporó la cláusula de no reciprocidad y en 1966 el sistema general de preferencias (SGP) (Peixoto, 2010:6). La Ronda Tokio dio lugar a la Cláusula de Habilitación, y a la incorporación de la reciprocidad menos que plena.

A medida que nuevos países completaban su adhesión a la organización⁶¹, la cuestión de las asimetrías no pasó inadvertida, reflejándose en las negociaciones. Así, acorde a estos principios de trato especial y diferenciado y de reciprocidad menos que plena, se estableció que los países desarrollados no habían de esperar una respuesta simétrica en términos de apertura de sus mercados por parte de los países menos desarrollados. Tradicionalmente el trato especial y diferenciado se ha orientado en dos sentidos: el acceso preferencial de los países en desarrollo y países menos adelantados a los mercados de los países desarrollados, y las excepciones a diversos mecanismos y reglas del GATT⁶². Asimismo el trato especial y diferenciado ha apuntado a la búsqueda del máximo empeño en los compromisos de los países desarrollados, un tratamiento más favorable para los países menos adelantados, y el ofrecimiento de asistencia técnica y capacitaciones.

Como se verá al considerar la agenda de negociaciones, en los mandatos de la Ronda de Doha el trato especial y diferenciado se ha volcado más bien a la flexibilidad en los compromisos, en términos de ambiciones y plazos, así como en la creación de capacidad. De este modo aparece disperso en los diferentes temas abarcados, y plasma la continuación con la búsqueda de una participación plena, activa y efectiva de los países en desarrollo en el régimen multilateral de comercio, acorde con lo iniciado en la Ronda de Uruguay. Coincidimos con Peixoto en que “En la OMC, en ausencia de un acuerdo marco acordado para el TE&D [trato especial y diferenciado], los trabajos en el tema se encuentran fragmentados en una infinidad de disposiciones en acuerdos específicos, así como en varias propuestas en negociación que se desarrollan en el Comité de Comercio

⁶¹ Para noviembre de 2001 la OMC contaba con 142 países miembros. En diciembre de ese año completaría su adhesión China, en tanto que el Taipéi Chino lo haría el 1 de enero de 2002. Posteriormente en 2003 Armenia y la Ex República Yugoslava de Macedonia ingresaron a la Organización. En 2004 lo hicieron Camboya y Nepal, en 2005 Arabia Saudita, y en 2007 Tonga y Vietnam. En 2008 se alcanzarían los 153 miembros con el ingreso de Cabo Verde y Ucrania. Finalmente, con la adhesión de Rusia, Montenegro, Vanatu y Samoa, los miembros llegaron a 157, en 2012.

⁶² Esto último era reforzado por el sistema “a la carta” que regía en el GATT, al no ser obligatorio que todos los Estados acordaran en todos los temas.

y Desarrollo (CCD o Comité), a través de sesiones extraordinarias.” (Peixoto, 2010: 16).

En este abordaje de las modalidades en las cuales se conducen los procesos de negociación debe ser tenido en cuenta otro elemento institucional clave, cual es *el sistema de votación*. A diferencia de las demás organizaciones que hallan su origen en los acuerdos de Bretton Woods, la OMC contempla la *igualdad de votos* de los Estados. Sin embargo, y a pesar de considerar también la Organización el voto por mayorías en algunos casos, las decisiones en el marco de las negociaciones se realizan por *consenso*, tal como se realizaban en el GATT (Art. IX del Acuerdo por el que se establece la OMC). El mismo es entendido como la ausencia de una posición explícita en contrario. Como consecuencia, los ausentes y las abstenciones no cuentan como un obstáculo en el proceso decisorio. Si bien puede pensarse que todos los Estados cuentan con un “poder de veto” es preciso considerar que la negación del consenso puede generar costos especialmente para los países más pequeños, difíciles de afrontar en forma individual. En efecto, Rolland señala que “la igualdad formal existente se transforma en un arma de doble filo, permitiendo teóricamente a los Estados débiles expresar sus desacuerdos y romper los consensos, haciendo uso de su poder de veto, pero teniendo que afrontar altos costos debido al impacto político que conlleva romper el consenso” (Rolland 2007).

Como consecuencia de estas normativas y usos de procedimientos, los países han tendido de manera creciente a consolidar como práctica negociadora el accionar conjunto vía coaliciones⁶³. Como se ha argumentado las coaliciones permiten incrementar las capacidades de negociación de sus países miembros. Entre otros las coaliciones ayudan a mejorar la generación de recursos humanos y técnicos para la negociación así como el intercambio de información clave para las mismas.; fortalecen el peso de cada Estado y brindar mayor credibilidad a las demandas, al representar con sus reclamos una mayor participación del mercado y de la economía global; y permiten, al menos de manera indirecta, la representación dentro de las instancias reducidas de negociación (Zelicovich, 2009). Para la participación de la Argentina dos de estos grupos han sido claves: la

⁶³ Un listado completo de las coaliciones negociadora durante la Ronda Doha puede consultarse en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/negotiating_groups_s.htm

del grupo Cairns, y la del G20, que sobresalen de un conjunto mayor de experiencias de negociación conjunta con diversos grados de éxito.

El Grupo Cairns surgió en 1986 en la ciudad costera de Cairns, de allí su nombre, bajo el liderazgo de Australia. Tienen la particularidad de cohesionar en su seno tanto a países desarrollados como en desarrollo, siendo que forman parte del mismo 19 países⁶⁴, los cuales se caracterizan por ser exportadores agrícolas competitivos que no subsidian sus exportaciones, y que han sido perjudicados por el proteccionismo agrícola. Acorde a ello, desde su origen, centró sus esfuerzos en el tema agrícola, con una activa presentación de documentos y propuestas. Se trata de una coalición que conforme las categorías de Tussie y Narlikar puede caracterizarse como “*issue-type*”, es decir, estructurada a partir de un tema.

El G20 por su parte, irrumpió en las negociaciones en 2003. Esta coalición, considerada “de nuevo tipo” en total reúne una veintena de países en desarrollo interesados en los avances de la negociación agrícola⁶⁵. En su conjunto logra obtener una gran representatividad, al reunir al 60% de la población mundial, y el 70% de los agricultores del mundo, así como el 26% de los exportadores mundiales de alimentos, además de importantes países emergentes, que son también importadores.

En AMNA ha sido relevante la coalición del NAMA-11⁶⁶, aunque el impacto de ésta ha sido menor que el de las otras dos.

Este aspecto procesal en la toma de decisiones ha sido complementado en algunas ocasiones (Ronda Uruguay y Ronda Doha) con un mecanismo adicional de “candado”, que sumó al requisito subjetivo de la toma de decisión (quién decide) un condicionante objetivo (cómo se decide), cuál es el mecanismo del “*single undertaking*” o “todo único”. Acorde al mismo “nada está acordado hasta

⁶⁴ Originalmente los países integrantes del Grupo Cairns eran 14: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Fiji, Filipinas, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Tailandia, y Uruguay. Después de la Ronda se sumaron Paraguay y Sudáfrica, y lo abandonó Hungría. En 1999 Costa Rica, Guatemala y Bolivia se unieron al Grupo Cairns. Actualmente Fiji abandonó el grupo mientras que Pakistán y Perú pasaron a formar parte del mismo.

⁶⁵ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Ecuador, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tanzania, Tailandia, Uruguay, Venezuela, Zimbabwe. De éstos Argentina, Brasil, Chile, Filipinas, Indonesia, Tailandia, Uruguay, Paraguay, Sudáfrica, Guatemala, Bolivia, Pakistán y Perú también son miembros del Grupo Cairns.

⁶⁶ Grupo de países en desarrollo comprometidos con el aspecto del “desarrollo” de la Agenda de Doha, especialmente en AMNA. Está compuesto por Argentina, Brasil, Egipto, India, Indonesia, Namibia, Filipinas, Sudáfrica, Túnez y Venezuela.

que todo este acordado”. Como resultado todos los países tienen que llegar a un acuerdo sobre todos los temas que están dentro de la agenda de negociación. Sus implicancias han sido discutidas en trabajos como Steinberg (2000), Low (2011) o bien en Rodríguez Mendoza (2012).

Si bien se sostiene que este mecanismo tiene como espíritu garantizar que se produzcan intercambios de propuestas en todos los temas hasta alcanzar un acuerdo para la totalidad de los mismos, también conduce a que no puedan concretarse avances parciales en las negociaciones. A su vez, dada la dificultad que los países en desarrollo tienen para abordar de manera individual el conjunto de los temas, dicho mecanismo contribuye a acentuar la distancia entre las capacidades negociadoras de los Estados miembro de la OMC. Por otra parte, este mecanismo permite a los países desarrollados ejercer mayor presión sobre los demás, exigiendo el consenso de los países en desarrollo en la totalidad de los compromisos de los acuerdos en discusión.

Dentro de este apartado es preciso considerar también las *estructuras institucionales* en las que se ha desarrollado la función negociadora de la OMC. Como se puede inferir de lo ya afirmado, las “rondas” han sido el espacio predilecto para alcanzar nuevos acuerdos. En cada uno de tales procesos se han combinado en realidad instancias formales e informales de negociación, distinción que se hizo más marcada con la creación de la OMC y la formalización de una serie de órganos dedicados al desarrollo de tales negociaciones.

En la estructura actual de la OMC la función negociadora central la realiza la Conferencia Ministerial, donde se concentra la autoridad máxima para el ejercicio de todas las funciones de la institución, y donde están representados todos los miembros. Como ésta se reúne cada dos años, el trabajo cotidiano de la negociación queda a cargo del Comité de Negociación Comerciales y de los Grupos Especiales. El Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) funciona bajo la autoridad del Consejo General y tiene por objetivo la “supervisión del desarrollo general de las negociaciones un Comité de Negociaciones Comerciales, estableciendo los mecanismos de negociación apropiados que sean necesarios y supervisando la marcha de las negociaciones (Declaración Ministerial de Doha, párrafo 46). En función de ello el Comité ha establecido diferentes grupos de

negociación, correspondientes con las temáticas comprendidas en la agenda negociadora.

Dentro de este esquema el Director General⁶⁷, ha jugado un rol importante, manteniendo el ritmo de la negociación y las modalidades de abordaje de la agenda⁶⁸. Indirectamente, ello ha afectado también los equilibrios de poder entre las partes. Según la Declaración Ministerial de Doha (DMD), la función del Director General es la de presidir el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC). Conforme ello, éste “ha dirigido el proceso preparatorio de la reunión (...), y ha presidido reuniones informales de jefes de delegación y consultas en grupos más pequeños, incluidas consultas de la sala verde” (WTO, 2008). Con tales acciones ha buscado destrabar las negociaciones, pero en ello ha conducido al fortalecimiento de determinados actores en detrimento de otros. La vinculación de los representantes de cada Estado con el Director General y su acción dentro de las negociaciones influye en la delimitación de la permisividad que cada Estado enfrenta en la negociación.

En tanto que dentro de la estructura analizada en los párrafos supra se han desarrollado las reuniones formales de negociación, a éstas hay que sumarle las *instancias informales de negociación*⁶⁹, del tipo de reuniones Green Room y Miniministeriales. Estos son, a fin de cuentas, los espacios donde se producen las transacciones principales que conducen a los acuerdos, sobre la base de las asimetrías en las relaciones de poder. Se trata de un mecanismo de reuniones de un grupo reducido de miembros de la organización, utilizado para alcanzar

⁶⁷ Acerca del papel de las secretarías en las negociaciones internacionales en general véase Crump (2007). Es importante destacar aquí el proceso de selección del Director General. Dentro de la OMC este es elegido por consenso, a propuesta del miembro del cual es originario. El Director General es nombrado para un mandato de cuatro años y puede ser confirmado para un nuevo mandato no superior a cuatro años. La historia de la organización ha mostrado excepciones a la regla, siendo que, por ejemplo, en 1999 fueron elegidos para desarrollar esta función dos directores, Moore, que lo hizo del 99 al 2002, y el Dr. Supachai que ocupó tal puesto hasta el 2005.

⁶⁸ Como por ejemplo, citando a una reunión miniministerial, o proponiendo abordajes “horizontales” de los temas en cuestión.

⁶⁹ Otras reuniones informales son aquellas que llevan adelante entre sí los países miembros de coaliciones negociadoras, o bien en el marco de otro tipo de reuniones no formales, como las del G-8 o las de los FIPs. Por tal motivo corresponde hacer una nota metodológica en este punto: siguiendo la clasificación elaborada por Wolfe (2004), nos centraremos en aquellas reuniones informales, de nivel ministerial o de embajadores de primer rango, citadas con el fin específico de abordar el proceso negociador de la Ronda Doha, y sobre una base de representación basada en la “importancia” relativa de los miembros dentro de la Organización. Para una clasificación de las diferentes instancias informales de reunión y negociación véase Wolfe (2004).

consensos entre un número pequeño de negociadores, para luego ser extendidos al resto de los miembros⁷⁰.

Durante las negociaciones del GATT las reuniones tipo Green Room fueron habituales. Las mismas eran convocadas por el Director General, y en su círculo más pequeño incluían a los países más importantes como EEUU, la Unión Europea (en ese entonces CEE), Canadá, Japón, así como a otros actores de interés según el tema a negociar. Sin embargo, la exclusividad y los problemas de transparencia de sus encuentros han sido objeto de crítica de quienes han quedado fuera de los mismos, especialmente los PMD (Kwa, 2003; Steinberg, 2007; Stancanelli, 2008).

Junto con las “Green Room”, las reuniones miniministeriales, por su parte, han sido uno de los elementos más característicos del proceso de negociación de Ronda Doha (pre y post lanzamiento del PDD), con una veintena de encuentros en el período bajo estudio, tal como se muestra en el cuadro n°1. Éstas son convocadas tanto por el Director General como por los “facilitadores”⁷¹ de las negociaciones y a diferencia de las otras que tenían lugar únicamente en Ginebra, han oscilado su lugar de reunión. Acorde a Wolfe “In the WTO, where the term is in common usage, “informal” means at a minimum that the meeting is unofficial, or “off the record”, unlike formal meetings, when all Members may attend, and minutes are taken” (Wolfe, 2004: 33).

Cuadro n°1: Reuniones Mini-ministeriales durante la Ronda Doha

Reuniones Mini-ministeriales durante la Ronda Doha			
ago-01	MEXICO	may-05	PARIS
oct-01	SINGAPUR	jul-05	DALIAN
nov-02	SIDNEY	jul-06	GINEBRA

⁷⁰ En la Ronda Doha se ha utilizado para ello la figura de “círculos concéntricos de negociación” propuesta por el Director General, Pascal Lamy.

⁷¹ Los facilitadores son ministros designados por el Director General en las diferentes instancias de las conferencias ministeriales. Buscan propender al acercamiento de las partes, especialmente a partir del tratamiento de cuestiones específicas en consultas abiertas con las delegaciones, ya sea por separado o en grupos pequeños.

feb-03	TOKYO	ene-07	DAVOS
jun-03	SHARM EL-SHEIKH	Ene -08	DAVOS
jul-03	MONTREAL	jul-08	GINEBRA
may-04	PARIS	sep-09	NUEVA DELHI
ene-05	DAVOS	Ene – 10	DAVOS
mar-05	KENYA	May – 10	PARIS
		feb-11	DAVOS
En negrita las reuniones de las que participó Argentina			

Fuente: Elaboración propia

Otras instancias informales aún más reducidas en cuanto a sus integrantes a las que se ha apelado durante la Ronda Doha han sido las llamadas “micro-ministeriales”, como las de los *Five Interested Parties* (FIPs), las cuales se han caracterizado por convocar a los principales intereses en oposición dentro de las negociaciones (Wolfe 2004).

Esta práctica de negociación a través de esta modalidad de “clubes” ha generado extensos debates. En tanto que contribuye a mejorar los recursos en los procesos de toma de decisión durante las negociaciones, reduce la capacidad de influencia de aquellos países que no se encuentran presentes en tales reuniones. Ello acentúa las asimetrías existentes entre los países en desarrollos *vis a vis* los países desarrollados. Las mini-ministeriales excluyen del proceso de negociación las posiciones de aquellos Estados no convocados, e incrementan el costo que estos excluidos enfrentan en caso de no coincidir con lo acordado en el círculo concéntrico anterior⁷².

De esta forma, estos elementos constituyen el primer núcleo del marco contextual del análisis de la política exterior argentina. En particular durante la

⁷² En la Ronda de Doha esto ha sido particularmente evidente en especial a partir del acuerdo de julio de 2004; desde entonces el G-6 (EEUU, U.E., Brasil, India, Australia y Japón) constituye el círculo central de la negociación; en torno de aquel sigue la “*green room*” y luego los encuentros de los comités de negociación (Elsig 2006).

Ronda Doha se podrá identificar no sólo la permanente presencia de tal conjunto de elementos, sino también cómo se articulan los actores a partir de tales normas, e influyen en la evolución del proceso negociador. En particular, la conformación de la agenda negociadora, el papel del Director General, y la dinámica entre instancias formales e informales reducidas de negociación condicionarán la permisividad del accionar de los países en desarrollo. Éstos, por su parte, tendrán mayores o menores posibilidades de enfrentar las asimetrías de las negociaciones a partir de los elementos revisados como el *linkage*, principios como el del trato especial y diferenciado, o la apelación a las coaliciones negociadoras.

2. El contexto doméstico de la participación argentina en la Ronda Doha y sus condicionantes

Al mismo tiempo que se estudian los marcos contextuales de la negociación, en el análisis de la participación negociadora argentina en las negociaciones multilaterales de comercio también resulta necesario conocer las características de su “mesa doméstica”: cómo se compone el conjunto ganador, en base a qué preferencias, quienes las representan, cómo se articulan. Se presentan en este segundo apartado los rasgos centrales de tales condicionantes que serán retomados luego en los capítulos subsiguientes al analizar su puesta en juego en la formulación e implementación de la participación negociadora.

Acorde a las definiciones teóricas expuestas anteriormente, además de los elementos sistémicos, los contenidos y la selección de las diversas opciones de participación negociadora de un Estado, dependen en gran parte de la configuración de sus preferencias: cuán importante es la negociación (existe o no un BATNA), qué intereses nacionales se ven afectados, qué políticas se condicionan a partir de ello.

La base “material” de muchas de las respuestas a estos interrogantes puede ser analizada considerando el modelo de desarrollo (y estrategia de inserción internacional), la estrategia competitiva, y el perfil productivo-exportador del país; en su lado no material, o “ideológico”, se relacionan con la auto-percepción del Estado, con su tradición, y con los imaginarios que acompañan al desarrollo

económico; asimismo, los marcos institucionales juegan un rol central en cómo se articula cada uno de estos puntos, dando forma a las demandas del país en las negociaciones, y contribuyendo a la elección de las estrategias.

En este abordaje es preciso considerar los rasgos estructurales de la economía, a lo que se le suma la necesidad de conocer la intensidad relativa de las preferencias de los principales actores, el peso y la capacidad de los respectivos grupos (lobbies) o individuos que conforman las coaliciones distributivas en el diagrama de la política doméstica (y su cohesión o dispersión), además del tipo de preferencia del que se trate (intereses públicos comunes o específicos).

Cualquier cambio sobre estas variables modificará la relación de las preferencias en el resultado de la determinación de la política externa (Frieden y Martin 2001), así como la composición de la posición y de la estrategia de negociación.

2. a. El marco económico e ideológico de la política comercial externa y la conformación de las preferencias negociadoras

2. a. 1. Estrategia de desarrollo y principales variables económicas. El Dilema distributivo Argentino (y su efecto sobre la posición negociadora)

En efecto, el modelo (o estrategia) de desarrollo resulta clave para la comprensión de la participación negociadora en tanto establece una definición respecto a qué posicionamiento adoptar en el entorno internacional, cómo obtener ventajas en éste, y al mismo tiempo, cómo reducir la vulnerabilidad a la cual el Estado se encuentra expuesto frente a los impactos de la globalización (Stiglitz 1998). Refiere a la manera en la que se articulan la política y la economía, entre el estado y el mercado, en un contexto determinado (Actis 2011). Resultado de ello, serán diferentes los patrones de tipo de cambio, las regulaciones del comercio exterior, y las demandas en las negociaciones exteriores. Así como otros aspectos, como la educación, los recursos tecnológicos y del conocimiento, las instituciones, etc. (Ferrer 2011). En su conjunto, estos elementos contribuyen a

explicar la conformación de la posición negociadora y la base del diseño de las estrategias de negociación.

En la Argentina el modelo de desarrollo ha sido una variable volátil, sujeta a las variaciones macroeconómicas del país, signadas por muchos años por el llamado ciclo del “*stop and go*” (Guadagni, 2009; Gerchunoff, 2006). Históricamente, el desarrollo del sector industrial y del agrícola habían ido uno en detrimento del otro, expresando en las oscilaciones del tipo de cambio y en la restricción externa, el dilema distributivo central de la economía Argentina⁷³. Éste había obstaculizado en sucesivas ocasiones los equilibrios entre un sector y el otro y, condicionado también la participación en las negociaciones comerciales.

La década durante la cual se desarrolla la Ronda Doha, no es la excepción a esta recurrente volatilidad en la economía argentina. El inicio del proceso negociador se corresponde con el agotamiento del modelo neoliberal (2001 - De la Rúa), y el estallido de una profunda crisis política, económica y social. A este le siguió un período breve de transición (2002 -Duhalde), luego del cual el resto de la década estuvo ordenado en torno al establecimiento, desarrollo y ajustes (2003 – 2011 Kirchner y Fernández de Kirchner) de lo que diversos autores han denominado “neodesarrollismo de base industrial”. Como se caracteriza en estas páginas, y se ahonda en los capítulos siguientes, la participación negociadora argentina ha estado condicionada por cada una de estas redefiniciones.

En efecto, el lanzamiento de la Ronda Doha (y las negociaciones que antecedieron al mismo) se produjo durante el final de la gestión de la Alianza⁷⁴. En un contexto de crisis, con crecimiento negativo del PBI, con un tipo de cambio apreciado y con una balanza comercial apenas levemente superavitaria, las negociaciones comerciales no fueron prioritarias en la agenda de las relaciones

⁷³ 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).

⁷⁴ Coalición política conformada por la Unión Cívica Radical y el Frente País Solidario (Frente Grande, PAIS Partidos Socialista Popular y Socialista Democrático, y el Partido Demócrata Cristiano) durante el período 1997-2001, a la cual perteneció el ex presidente De La Rúa.

económicas internacionales del país. Dentro de tales negociaciones el interés principal se restringió fundamentalmente a los sectores con ventajas comparativas, es decir, el sector agrícola. Precisamente, este sector había experimentado un notable crecimiento en la segunda mitad de la década del noventa, de la mano del boom de la soja y de la paulatina apreciación de los *commodities* agrícolas⁷⁵, sumado a un incremento sustantivo de la productividad⁷⁶ (Gerchunoff 2010). En el sector industrial, por su parte, se habían producido en los años 90 importantes reducciones en materia arancelaria. Así en 2001 el sector presentaba una leve protección, siendo que el arancel NMF promedio se ubicaba en 12,2%⁷⁷, con una dispersión relativamente baja⁷⁸, y estando acordado dentro del MERCOSUR.

Los sucesos de diciembre de 2001 dieron lugar un cambio abrupto en el ordenamiento de la economía y en la asignación de las prioridades dentro de la posición negociadora. La devaluación fue el instrumento central en dicho quiebre, dando lugar al inicio de una nueva estrategia de desarrollo. Duhalde se abocó a la política económica de corto plazo (Rapoport, 2012), que permitió poco a poco resolver la situación de déficit. Desde mediados de 2002, la evolución de la economía estuvo apoyada en la devaluación de la moneda, y en la búsqueda de un tipo de cambio competitivo. Esto provocó un cambio radical en los precios relativos de la economía, y generó incentivos diametralmente opuestos a los vigentes durante el período del régimen de convertibilidad; las rentabilidades sectoriales se modificaron tanto en términos absolutos como relativos, sesgando a favor de la producción de transables (Fernández Bugna y Porta, 2008). Los

⁷⁵ Del año 1991 a 1998 los valores de los precios de estos productos suben un 8% anual promedio. La crisis asiática impacta negativamente, interrumpiendo esta evolución de precios, hasta el año 2001 donde se retoma la tendencia alcista. Véase Anexo III.

⁷⁶ Ello estuvo motivado por la incorporación de nuevas prácticas y tecnologías como la implantación de semillas transgénicas, nuevos herbicidas, siembra directa, doble cultivo anual, silo bolsa.

⁷⁷ Estos valores ubican a la argentina cercana a estructuras arancelarias como la de Corea, India, México, Sudáfrica, además de la de MERCOSUR (año 2007). En 2006 el arancel NMF promedio aplicado por Brasil fue de 12,2; Canadá 5,5; China 9,6; Corea 12,1; EEUU 3,5; India 19,2; Indonesia 6,9; Japón 5,6; México 14; Sudáfrica 8; Unión Europea 5,4; Venezuela 13. En 2012 estos niveles se habían mantenido relativamente estables: Brasil pasó a 13,7; Canadá 4,5; China 9,9; Corea 12,1; EEUU 3,5; India 12,6; Indonesia 7; Japón 5,3; México 8,3; Sudáfrica 7,7; Unión Europea 5,3; Venezuela 12.

⁷⁸ Se ha indicado un coeficiente de variación del 0,9 (OMC, 2007). Textiles y vestidos, y calzados registran los niveles arancelarios aplicados más elevados, considerándose éstos unos de los sectores más sensibles dentro del entramado productivo. Cabe mencionar que ha existido una amplia brecha, no obstante entre los aranceles consolidados y los aranceles aplicados

sectores económicos potencialmente beneficiarios de un acuerdo multilateral de comercio fueron redefiniéndose, y dando lugar a nuevos esquemas de *lobbies*, entre otros, que llegarían a impactar en la posición negociadora del país.

El modelo de desarrollo implementado fue caracterizado como neodesarrollista. El neodesarrollismo, también conocido como neoestructuralismo, comprende un conjunto de políticas públicas que apuntan a eliminar o compensar, a través de la intervención del Estado, las fallas del mercado, ejerciendo aquel un papel de promotor de las actividades productivas. Sostiene la regulación de los movimientos de capital, del tipo de cambio, de la política comercial y de la tasa de interés, con el objetivo de generar un marco macroeconómico estable que sea propicio a la formación de capital y a la adquisición de ventajas comparativas como medio de aprovechar las oportunidades de inversión e innovación existentes.

El tipo de cambio debe ser entonces “competitivo”; la apertura externa, gradual y selectiva y orientada hacia la promoción de las exportaciones en aquellos sectores que posean ventaja competitiva; las tasas de interés, bajas, para la atracción de la inversión de inversión productiva. Apunta también a la creación de infraestructura científica y tecnológica, articulada con los sectores productivos de orientación exportadora, y también a la inversión pública dirigida a la justicia social, buscando amortiguar los impactos de la apertura externa. Junto a ello se sostiene la importancia del equilibrio fiscal en las cuentas públicas (Banguero 2004, Bresser Pereira 2007, Curia 2011 en Actis y Zelicovich, 2012).

Este conjunto de ideas, pretendía impulsar un fuerte estímulo a la inversión y al consumo, en un mercado interno ampliado hacia el MERCOSUR; el desarrollo de cadenas de valor industriales, sistemas locales de innovación y producción de bienes diferenciados, así como la intervención del Estado a través de políticas activas de promoción, competencia e ingreso; y la configuración de redes de aprovisionamiento, en donde se incluya preferentemente a las PyMEs y a la transferencia de la IED (Porta y Bianco 2004:29).

Dentro del esquema el comercio exterior jugaba un papel importante, e incluso la política exterior (y con ello el accionar en la Ronda Doha) fue definida en los propios marcos del modelo de desarrollo, adquiriendo una impronta

fuertemente economicista⁷⁹. Así se señaló que “el fortalecimiento de las relaciones económicas se orienta de manera prioritaria hacia a aquellos países que son importadores netos de nuestra producción exportable. De este modo, apuntamos a una apertura inteligente de los mercados, la que permita una integración de nuestros sectores productivos con aquellos de los países que tengan una vocación de complementación y especialización” (MECON 2004). Conjuntamente con esta definición se diseñaron seis principios rectores para el desarrollo de la PCE: la multipolaridad (entendida como desconcentración geográfica); la reciprocidad (como el equilibrio entre las concesiones que la Argentina otorga y aquellas que recibe); el pluritematismo (en términos de diversificación de producto); la consistencia (vinculada al soporte técnico); el consenso (modelo de participación abierta); y la transparencia (distribución de la información). Estas definiciones, como se muestra en los próximos capítulos, resultaron de gran importancia en la participación en la Ronda Doha.

Dentro del nuevo modelo de desarrollo, se recurrió a una diversa gama de instrumentos, que comprendió la intervención activa del Banco Central sobre la cotización del tipo de cambio (lo cual a la larga condujo a su vez a un incremento de la inflación doméstica); la implementación de instrumentos de política comercial como las retenciones o impuestos a la exportación⁸⁰, pero también medidas antidumping, derechos compensatorios, licencias de importación, entre

⁷⁹ En los discursos de Néstor Kirchner ante el Congreso de la Nación se desprende que la inserción internacional era entendida en términos de comercio exterior e inversiones. Se sostiene que “inserción en el mundo debe ser comercio exterior e inversión extranjera productiva directa.” (Kirchner 2005). Dentro de ello “el camino a seguir era “profundizar la estrategia de apertura de mercados, incrementar sustancialmente nuestro intercambio con el resto del mundo, diversificar exportaciones hacia bienes con mayor valor agregado, desconcentrar ventas por destino y multiplicar el número de exportadores de modo que los beneficios de comercio exterior se derramen sobre todas nuestras ramas productivas” (Kirchner 2003). En su conjunto, el modelo de desarrollo se constituyó en un hilo conductor fuerte de la política exterior, y fue el articulador entre ésta y la política comercial externa. Véase Zelicovich (2011).

⁸⁰ Las exportaciones han estado gravadas por aranceles, o retenciones desde comienzos de la década del 2000. Estos originalmente revestían carácter temporal, acorde a la RES 11/2002 del Ministerio de Economía, aunque ya llevan más de diez años en vigencia, y son el sostén fundamental del superávit fiscal (Por ejemplo, en 2005 los derechos de exportación representaron el 2,5% del PBI (OMC, 2007)). Si bien cubre casi la totalidad del universo arancelario los picos más altos se centran en pocos capítulos: Productos del reino vegetal; Grasas y aceites animales o vegetales; productos de su desdoblamiento; grasas alimenticias elaboradas; ceras de origen animal o vegetal; Productos de las industrias alimentarias; bebidas, líquidos alcohólicos y vinagres; tabaco y sucedáneos del tabaco elaborados; y Productos minerales. Además de estas medidas se han utilizado suspensiones o restricciones de las exportaciones, sobre los desechos de cobre y aluminio, ganado bovino, y determinados cortes de carne bovina.

otros⁸¹, que se combinaron con la estructura arancelaria preexistente. En efecto, los aranceles externos mantuvieron la estructura propia del MERCOSUR, acordada conjuntamente a Brasil, Paraguay y Uruguay. La utilización de subvenciones se ha restringido al régimen de zonas francas, a los bienes de capital, informática y telecomunicaciones, a los programas de apoyo a la minería y a la actividad forestal⁸².

Como puede verse en el anexo IV, al final de este apartado, la evolución de la balanza de pagos para el período 2001-2011 muestra que las exportaciones crecieron notoriamente, pasando de 26.643 millones de US\$ en 2001 a 83.960 millones de US\$ en 2011. Con excepción del año 2009 todos los años mostraron una variación interanual de un 20%, en promedio, en tanto que el coeficiente de apertura externa alcanzó el 34,6 %⁸³. Sin embargo, no sólo se logró un aumento en términos absolutos en los montos de los flujos de exportación, sino que a su vez se profundizó la diversificación de los destinos⁸⁴, y se obtuvo cierta variación en la composición de la oferta, con mayor participación de las MOA y las MOI.

⁸¹ En cuanto a las barreras no arancelarias, hasta el año 2007 Argentina había notificado 96 medidas sanitarias y fitosanitarias 247 reglamentos técnicos. Además, como se mencionó, se aplicaron licencias no automáticas de importación: primero para unos pocos sectores, tales como calzado, lavarropas, juguetes, cámaras y cubiertas, bicicletas y papel –sectores sensibles en la economía nacional-, y luego del estallido de la crisis financiera internacional se incorporaron otras 600 posiciones arancelarias, como se detalla más adelante. Simultáneamente se hizo un uso intensivo de los instrumentos de defensa comercial: “entre enero de 1999 y diciembre de 2005, la Argentina inició 111 investigaciones antidumping, y adoptó 62 medidas provisionales y 88 medidas definitivas en el mismo periodo” (OMC, 2007). En tanto que se adoptaron tres medidas de salvaguardias (Ciclomotores y duraznos conservados, y receptores de televisión color). Asimismo se aplican ciertas prohibiciones de importación a productos como vehículos, partes de automóviles y neumáticos usados. Por su parte, Argentina no ha aplicado contingentes arancelarios NMF.

⁸² Acorde al informe de política comercial de la OMC (2007) las ayudas internas en agricultura han sido muy bajas, clasificadas en su mayoría como ayuda del compartimiento verde, referido a la fijación de precios mínimos al productor de Tabaco. La promoción de las exportaciones se completa con la labor de instituciones mixtas, como la Fundación Exportar, la cual realiza tareas de asistencia y promoción al exportador (inteligencia de mercados, misiones comerciales, capacitaciones, etc). Por su parte, el Estado provee un sistema de financiamiento a proyectos de comercio exterior, y un régimen de seguro de crédito a la exportación, aunque su impacto es muy bajo.

⁸³ $(X+M)/PBI$; datos año 2011, en base al INDEC.

⁸⁴ En cuanto a los destinos de las exportaciones, Brasil amplió su participación consolidando al MERCOSUR como principal destino agregado (24,83%), al tiempo que China se afianzó como un importante socio comercial de la Argentina (6,59%). Otros destinos más tradicionales, como los EEUU o la Unión Europea perdieron peso en relación a nuevos mercados. ASEAN, los nuevos miembros de la UE, Medio Oriente, y otros destinos menores pasaron de un 20,7% a 27,25% de las ventas al exterior durante el período analizado. En su conjunto, desde la adopción del modelo neodesarrollista al 2011, veintidós nuevos destinos fueron agregados como socios comerciales, en tanto que los primeros cinco destinos pasaron de explicar el 50% de las ventas argentinas al exterior, a concentrar el 43% de las mismas.

Como sostiene Simonoff, “Esta estrategia para nuestro comercio exterior permitió asentar la base material de una política exterior autonomista” (2010: 427), y ello tuvo, entre otros, un impacto en la posición argentina en la negociación de Ronda Doha. Ésta iría incorporando reclamos y ajustando las estrategias conforme a los lineamientos de modelo de desarrollo, las políticas aplicadas, y los esquemas de lobbies, fortalecidos con el rendimiento de la economía.

El proceso de reactivación posterior a la crisis de 2001 se ha caracterizado por una recuperación relativamente temprana y elevadas tasas de crecimiento, revirtiendo el proceso de desindustrialización relativa de la década pasada (Fernández Bugna y Porta, 2008). Por su parte, la mayor consolidación del superávit de la balanza comercial ha estado dada por un aumento en volumen y precio de las exportaciones agrícolas y sus derivados, que posibilitaron la ampliación de la recaudación fiscal, y con ello el desarrollo de políticas de apoyo a otros sectores económicos y sociales. Otra tendencia que se ha observado ha sido el paulatino aumento de la participación de las empresas PyMES (Crespo Armengol, 2006), aunque sin llegar a compensar la concentración de los mayores porcentajes de las exportaciones en unas pocas empresas.

En el período en estudio ha sido posible observar cierto equilibrio en la evolución de los sectores agrícolas e industriales. No obstante, es preciso recordar que la primacía de uno u otro dentro del dilema distributivo de la economía nacional, o su equiparación, han dependido de las políticas (especialmente fiscales) que se implementen, repercutiendo ello a su vez en la posición negociadora. La recuperación de capacidades materiales de la economía nacional ha incidido a su vez en las finanzas del Estado, siendo el momento más importante post-default, el acaecido en 2005, cuando en un solo pago se decidió la cancelación del total de deuda con el FMI por 9810 millones de dólares⁸⁵.

⁸⁵ Uno de los corolarios del estallido de diciembre de 2001, fue la declaración de Rodríguez Saa del default de la deuda, ante la suspensión del pago del vencimiento de 18 millones de dólares previsto para ese entonces: US\$ 13 millones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otro por US\$ 4,3 millones en eurobonos. Para ese entonces la deuda pública de la Argentina ascendía a US\$ 132.143 millones y los títulos públicos (bonos, letes, eurobonos) representaban el 72,2 por ciento del total. La negociación tanto con el FMI como con los tenedores privados de deuda se extendieron durante muchos meses, que mostraron las tensiones entre el organismo de crédito y la burocracia nacional (Vease Nemiña 2012, Lavagna 2011).

Dentro de las negociaciones en la OMC, Argentina se presentaba entonces como un actor que, por el tamaño de su economía y por su participación en el comercio, era considerado de recursos medios, con un interés principal en el sector agrícola y en menor medida sobre el de bienes industriales, y con una estructura de políticas comerciales levemente defensiva. En el pilar agrícola, el país tenía una política más liberal que la contemplada en el del ASA de 1994. Su principal resguardo eran los aranceles a las exportaciones, los cuales, han constituido el sustento fiscal del modelo económico de las administraciones que se sucedieron desde 2003; en tanto que prácticamente no registraba ninguna línea arancelaria sujeta al pago de ayudas internas o subsidios. En el plano de las manufacturas y bienes industriales, Argentina es usuaria de algunas flexibilidades de GATT-94, comenzando a hacer un uso mucho más intensivo de las herramientas proteccionistas de política comercial a partir de la crisis financiera internacional.

A lo largo de la década, tanto el sector industrial como el agrícola se vieron fortalecidos. Los efectos de la Ronda Doha tendrían sin embargo para ellos efectos opuestos: mientras que una mayor liberalización podría incrementar las ganancias de los productores primarios y de manufacturas de origen agrícola; los emprendimientos de los sectores industriales presentaban mayor vulnerabilidad. La sensibilidad y permeabilidad del gobierno y de los negociadores a estos equilibrios, en función de los indicadores macroeconómicos expuestos y de las definiciones del modelo de desarrollo (así como las cuestiones identitarias y el proceso decisorio que se describen a continuación) condicionarán los ajustes de la posición negociadora, en los diferentes momentos estudiados.

2. a. 2. Percepciones, tradiciones, e identidades en la conformación de las preferencias

Además de la definición del modelo de desarrollo y de su impacto distributivo, la posición y estrategia negociadora se configuraron a partir de una serie de ideas, cosmovisiones, imaginarios y percepciones que afectan las expectativas de los actores en la negociación; la “visión” acerca de aquello que se

espera alcanzar, y la manera en la que los procesos externos son internalizados y traducidos en el marco de las negociaciones en nuevos posicionamientos⁸⁶.

A lo largo de la historia un conjunto de elementos tales como la dotación de factores naturalmente competitivos en agricultura (extensas llanuras fértiles para cultivo) sumado a la existencia de un lobby agrícola relativamente fuerte, llevaron a la conformación de un ideario en torno a la imagen de “Argentina granero del mundo”. Ésta sirvió de sustento a las posiciones liberales más ortodoxas, desde el siglo XIX⁸⁷. A su vez fue el mapa mental subyacente al impulso de muchas de las posiciones negociadoras de la Argentina previas al lanzamiento de la Ronda Doha.

Simultáneamente, existió otro conjunto de preceptos que comprendió las ideas en torno a una inserción internacional de tipo autonomista y nacionalista. Estas ideas tienen sus orígenes en el período inmediato a la segunda guerra mundial, y amparadas por el peronismo, han presentado en su recorrido un fuerte pragmatismo, combinando elementos tales como “el tercerismo, keynesianismo y estado de bienestar, industrialismo proteccionista, neocorporativismo, social cristianismo, democratismo popular” (Paradiso 2007:7). Así han servido de apoyo a los grupos de intereses industrialistas, que pujaron por posturas más pro desarrollistas en las negociaciones comerciales.

De cara a dichas negociaciones, ambos conjuntos ideológicos han estado en pugna, y han servido de soporte a las perspectivas predominantes en cada caso, a lo largo de las oscilaciones del modelo de desarrollo –y de las posiciones en las negociaciones internacionales- de la Argentina. En particular, a partir de 2003, y con mayor énfasis desde 2005, los *policy makers* se han vuelto más permeables al segundo conjunto de ideas, mediando en ello el cambio en la auto-percepción de

⁸⁶ En las entrevistas, funcionarios y embajadores como Chiaradía, Lavagna y Riaboi han enfatizado la importancia de tal “visión” para el proceso negociador, resultando en un ordenador clave de las acciones que los distintos actores comprometidos desarrollen. Su ausencia y/o volatilidad, por el contrario, conduciría, en opinión de ellos, a situaciones de incoherencias, políticas oscilantes, y menor capacidad de negociación. Uno de ellos reflexionó: “Lo más importante es la visión de hacia donde se quiere ir, que es posibilitada u obstaculizada por los contextos (...) los cambios estratégicos tienen que ver con la visión, los cambios tácticos con los contextos” (Lavagna, entrevista personal, 2012).

⁸⁷ “El *laissez faire* era una idea compartida por oficialistas y opositores [de la generación de la organización nacional] y piedra angular de un modo de inserción internacional que, a cambio de las exportaciones agropecuarias, contemplaba un generoso flujo de capitales, productos elaborados, inmigrantes e ideas” (Paradiso 2007:7).

las capacidades externas del país, a medida que se recuperaban los indicadores macroeconómicos, y el afianzamiento del modelo de desarrollo, que desde la Presidencia de la Nación fue entendido como “la reconstrucción del capitalismo nacional”⁸⁸ (Presidencia de la Nación Argentina 2011). Como consecuencias se han producido diversos ajustes sobre la posición negociadora en Doha, y realineamientos en las estrategias, modificando la manera en la cual el país se vinculó con el mandato de la Ronda Doha, entre otros.

Dentro de la OMC, la idea de presentar al país como un actor centrado prioritariamente en lo agrícola fue reemplazada por una idea de país “pluritemático” (MRECIC, 2003b; MRECIC 2004b; MECON, 2004), presente en el diseño de la política comercial externa propia del modelo neodesarrollista adoptado. A la par de esta “ampliación” en el alcance temático de la posición negociadora, se asumieron como principios definiciones más cercanas al precepto del desarrollo. De tal forma, y como reflejo de los cambios de pensamiento en la esfera doméstica, en el ámbito de las relaciones comerciales internacionales “el objetivo de lograr mayores niveles de bienestar y de equidad social [se correspondió] con el derecho de acceso a los mercados internacionales sin subsidios ni competencia desleal” (Bielsa, 2005: 22). Ello se correspondía a su vez más estrechamente con los lineamientos de la estrategia de desarrollo adoptada.

Dentro de las diferentes administraciones de gobierno entre el 2001 y el 2011 las negociaciones de la Ronda Doha, siempre fueron consideradas de “importancia” en la política externa, aunque fue variando el rol que se les asignaba a éstas. Se vieron primero como un espacio de oportunidad para el crecimiento del comercio exterior, especialmente de las exportaciones agrícolas y agroindustriales argentinas; luego como un juego de equilibrios entre el sector agrícola y el sector industrial, y finalmente como un foro que plasma(ba) las inequidades del sistema internacional, y que mostraba dificultades de adaptación a las dinámicas del siglo XXI poscrisis (es decir del 2008 en adelante). En su conjunto el foro multilateral fue perdiendo importancia *vis a vis* las estrategias

⁸⁸ Acorde a Simonoff, la construcción de este modelo refleja tanto la tradición del primer peronismo como también del desarrollismo frondizista (Simonoff 2010:410) y permea el diseño de la política exterior.

regionales en la concreción de los objetivos más recientes de la política comercial externa, y en un contexto internacional diferente⁸⁹.

Los discursos de los Presidentes ante el Congreso de la Nación dan muestras de estas variaciones. Sobre comienzos de las negociaciones el discurso argentino daba prioridad a las negociaciones, fundamentalmente agrícolas. La reducción-eliminación de los subsidios era el *leitmotiv* del accionar argentino en el plano de las relaciones comerciales internacionales. Así, se sostenía “[en el ámbito de las negociaciones comerciales multilaterales] nuestro gobierno ha priorizado la eliminación de subsidios y barreras en el terreno mundial” (De la Rúa, 2001). Luego de casi diez años, pocos de estos elementos seguían siendo centrales en el discurso del Ejecutivo. Se afirmaba en cambio como línea principal de trabajo “la defensa de los derechos de los países emergentes a cuidar sus procesos de industrialización y a tener una negociación equitativa entre países en desarrollo y países desarrollados” (Fernández de Kirchner, 2010)⁹⁰.

Asimismo, acompañando estos cambios, se produjo una percepción distinta del carácter de los otros foros de negociación. En dicho sentido, los temas comerciales dejaron de ser abordados de manera exclusiva en la OMC, para pasar a abordarse en otras negociaciones preferenciales o en otros foros multilaterales como la ONU o las FAO. Ya desde 2003, tanto desde el MRECIC como desde el MECON, se reconocía la coexistencia dentro de las relaciones comerciales internacionales de negociaciones como la de MERCOSUR-Unión Europea, la del ALCA, o bien la de la Conferencia Ministerial de Cancún. Así desde el lanzamiento de la Ronda Doha y hasta 2004, al menos, la Argentina llevó adelante un “pragmatismo negociador” (Nofal, 2006) que tenía que ver con la importancia otorgada al ALCA y a las negociaciones MCS-UE, y que implicaba que la Argentina negociara en todos los frentes. Asimismo, acorde a cómo dichas

⁸⁹ Un ejemplo de ello puede encontrarse, entre otros, en el testimonio de los funcionarios del Ministerio de Agricultura entrevistados, donde afirman que las negociaciones han sido para su área un tema estratégico, aunque tras el 2010 “otros temas distintos a la OMC comenzaron a tener una importancia más fuerte” (Moreno y Wodke, Entrevista personal, 2012).

⁹⁰ En el marco de la 8va conferencia ministerial de la OMC el discurso oficial del país manifestado por el Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, Krekcler, fue que “La Argentina tiene una firme voluntad de alcanzar un resultado equilibrado y justo en la Ronda de Doha, en el convencimiento que el sistema multilateral de comercio no solo debe ser solo un instrumento de liberalización comercial sino que debe orientarse a propiciar el desarrollo de los países menos desarrollados” (MRECIC, 2010).

negociaciones evolucionaban existía un consenso en que los temas de acceso a mercados se negociarían principalmente en tales espacios regionales y que en el espacio multilateral se negociarían las disciplinas relativas al comercio⁹¹.

En estos cambios en la visión de las negociaciones, además de las ideas ya mencionadas en cuanto al imaginario del desarrollo, pesaron dos elementos adicionales: la propia percepción que los negociadores y *policy-makers* tuvieran del país, y de los recursos de poder existentes en éste, y la definición de la orientación en la inserción internacional.

En efecto en el contexto particular del período 2001-2011 la “auto-percepción del país” por los propios negociadores ha jugado un rol de importancia. En el inicio de la Ronda Doha existía la imagen de un país débil, sin márgenes de acción, lo cual condicionaba el accionar externo de nuestro país. Así, el default y la re-negociación de la deuda con el FMI fueron un condicionante de peso en la cosmovisión de los negociadores. Taiana señaló “Es un país en *default*, un país donde el grueso de la opinión pública especializada mundial no sabía lo que pasaba” (Taiana, entrevista personal, 2012), en tanto que Lavagna sostuvo “En medio de la negociación de 2004, de la deuda, uno tiene que hacer una pseudo concesión” (Lavagna, entrevista personal, 2012). Estas afirmaciones permiten ver cierta conciencia de debilidad en la cual los negociadores sentían que Argentina quedaba expuesta en tanto no se terminase de saldar el proceso de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, donde la convergencia-divergencia en Doha con determinados Estados claves del directorio de Fondo podría afectar los resultados de dicho proceso.

Paulatinamente a medida de que se iban obteniendo mejores rendimientos en la economía ello se fue modificando. Se identificaba la idea de un poder real, que era el ya existente, y un poder “potencial”⁹², en función de esta recuperación. Así, refiriéndose al año 2005, el ex canciller Taiana sostuvo “La recuperación fue bastante rápida y sorprendente, y nosotros la sentíamos y la queríamos hacer

⁹¹ “Esta estrategia negociadora en la práctica condujo a un posición de máxima dureza respecto de las disciplinas de la OMC y de relativa blandura respecto de las disciplinas de negociación bilateral” (Nofal, 2006).

⁹² Una de las declaraciones con la que puede ilustrarse esta afirmación fue señalada por el ex canciller Taiana en las entrevistas realizadas, donde subrayó que en la negociación “teníamos que jugar con un *potencial* que tenía la Argentina, con una historia, y también apostar un poco fuerte a la recuperación” (Taiana, Entrevista Personal, 2012).

sentir (...) Estábamos fuertes, nos sentíamos fuertes” (Taiana 2012, entrevista personal).

Acompañando tales cambios, se modificó la perspectiva del “lugar en el mundo” del país, y también del papel que éste debía desarrollar en la Organización Mundial de Comercio.

Tras la crisis de 2001, Argentina fue definida como un “país en desarrollo”, “latinoamericano” (Bielsa, 2005:19). Ello contribuyó a modificar el pensamiento que colocaba la Unión Europea como principal “socio” comercial (aunque también podría decirse “objetivo” de mercado), por el de una orientación más cercana a Brasil, y a países como India, Venezuela, Sudáfrica, etc. El MERCOSUR, por su parte, también fue puesto en valor dentro de la estrategia de inserción internacional pos-crisis.

Estos elementos permearán la posición y estrategia de negociación, constituyéndose en “mapas mentales para las acciones” (Keohane y Goldstein, 1993) a emprender en dicho sentido.

2. b. La traducción de las preferencias en la posición y estrategia negociadora: el diseño institucional del proceso de toma de decisión

El tercer conjunto de elementos condicionantes que ha permeado la participación argentina en la Ronda Doha, desde la mesa doméstica ha sido el institucional, propio de proceso de toma de decisión. La transformación de las preferencias en argumentos dentro de la posición negociadora, así como la elección de las estrategias a implementar, dependieron también de cómo se articuló el proceso de toma de decisión, los grupos de interés que han presionado sobre la estructura de poder, y las posibilidades que para ello ha presentado el diseño institucional..

En efecto, el proceso de toma de decisión es “el mecanismo en el que se adoptan las decisiones estratégicas en función a los intereses u objetivos planteados [a través de] un proceso sea de colaboración o bien de competencia entre diversos organismos y actores políticos, orientados a influir o afectar las

decisiones y acciones del gobierno nacional en relación con un tema o cuestión determinados” (Alice, 2009).

Las caracterizaciones generales acerca del proceso decisorio en la Argentina han resaltado sobre todo la centralidad del Poder Ejecutivo, especialmente de la figura del Presidente, en muchos de los asuntos de las relaciones (comerciales) internacionales. En el caso puntual de las negociaciones de la Ronda Doha, sin embargo, algunas cuestiones interesantes se diferencian de ello, y conducen a pensar que, no sólo por la complejidad encontrada en las preferencias, sino también por las diversas articulaciones del proceso de toma de decisión, el caso en análisis se trata de un caso particular dentro de la política exterior del país. Las sinergias entre el sector privado y el sector público son un elemento a destacar, así como la participación de actores no tradicionales⁹³.

En primer lugar, es preciso recordar que, desde un plano jurídico-político, la Constitución Nacional identifica dos *actores* claves en relación a la formulación de políticas respecto de las negociaciones comerciales: el Poder Ejecutivo, con sus Ministerios, y el Poder Legislativo. En efecto, el artículo 75 en su inciso primero le da facultad al Poder Legislativo para disponer la regulación aduanera, mientras que el inciso 22 lo habilita a aprobar o desechar tratados. El Poder Ejecutivo, por su parte, tiene atribuciones para la negociación y firma de acuerdos internacionales y para la aplicación de los mismos (art. 99 incisos 11 y 2). Cabe sostener que, “a pesar de esta clara división de responsabilidades entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en la práctica la elaboración de la política comercial ha sido delegada en el Poder Ejecutivo a través de diversos mecanismos” (Bouzas 2003: 90), quedando el Poder Legislativo restringido al proceso de ratificación únicamente.

2. b. 1. El Poder Ejecutivo

Durante la Ronda Doha, la participación de la Presidencia de la Nación en el proceso de toma de decisión en materia de relaciones comerciales internacionales y de las negociaciones multilaterales de comercio ha sido

⁹³ Véase Anexo V.

relevante, aunque no ha derivado en una “diplomacia presidencial” excluyente, sino que ha tendido más bien hacia la existencia de situaciones donde las definiciones son tomadas entre el Presidente y un pequeño grupo de asesores, pero llevadas adelante por los negociadores profesionales. La sinergia entre estos actores (Presidencia de la Nación – Ministro de Relaciones Exteriores o Secretario de Relaciones Económicas Internacionales del MRECIC – y Representante permanente ante los organismos internacionales en Ginebra) ha resultado clave a lo largo de todo el proceso negociador. La combinación del respaldo político con la solvencia técnica se ha mantenido a lo largo de la década, permitiendo el desarrollo de estrategias diversas.

Acorde a los testimonios recabados, tanto Néstor Kirchner como Cristina Fernández de Kirchner realizaron un seguimiento del proceso negociador. Especialmente durante las conferencias ministeriales y las instancias claves del proceso, como las reuniones de julio de 2004 o de 2008, han estado en contacto directo con el presidente de la delegación negociadora argentina, evaluando conjuntamente las opciones tácticas en la negociación. Tal respaldo provocó que los negociadores tuvieran o percibieran un gran margen de decisión en sus acciones. Se produjo una sinergia entre lo técnico y lo político.

Es preciso señalar, sin embargo, que ésta no parece ser una constante en la política externa argentina hacia las negociaciones comerciales, sino más bien un fenómeno que se produjo entre 2003 y 2010. En períodos anteriores esta sinergia arriba mencionada no parece haber sido tal. Investigadores como Makuc y Ablin han señalado que en la tradición negociadora argentina los embajadores parecerían haberle otorgado a las negociaciones multilaterales más importancia que sus propias capitales⁹⁴. Esta opinión ha sido compartida, a su vez, por distintos funcionarios consultados en la investigación⁹⁵.

Al ser las negociaciones comerciales de la Ronda Doha un tema donde la labor técnica cobra primacía, la función de las burocracias ha llegado a ser

⁹⁴ Véase capítulo III.

⁹⁵ Al respecto uno de los entrevistados ha ponderado el efecto que el carácter y la participación individual de los negociadores puede generar. “Las negociaciones en el marco de la OMC tienen un componente que es difícil de poder medir o cuantificar, que es la participación individual. Hasta cuanto se compromete el funcionario con la negociación y qué perfil le logra dar” (Niscovolos, Entrevista Personal, 2012).

primordial. En las negociaciones multilaterales de comercio los Ministerios de Economía, de Industria, de Agricultura, Ganadería y Pesca, y de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, con sus correspondientes secretarías y órganos subsidiarios⁹⁶, han sido los más activos⁹⁷. Como resultado, se ha ido constituyendo una red burocrática con gran capacidad, que ha posibilitado que la presentación de documentos y *papers* técnicos en las negociaciones haya sido una de las estrategias más recurrentes y efectivas implementadas por la Argentina.

Muchos de los equipos técnicos y diplomáticos argentinos, especialmente los vinculados a las áreas de agricultura, se habían conformado para la Conferencia Ministerial de Seattle (1999), Conferencia Ministerial del fallido lanzamiento de la Ronda del Milenio, y en consonancia con las negociaciones del MERCOSUR-Unión Europea⁹⁸. Tales cuadros técnicos continuaron a su vez por

⁹⁶ Entre otros organismos subsidiarios en las entrevistas realizadas se mencionaron “los que tienen que ver con las medidas sanitarias y fitosanitarias: el INPI, INAS”. Por su parte, de la memoria del Estado de la Nación se desprende la participación de la Dirección Nacional de Impuestos, la Subsecretaría de telecomunicaciones

⁹⁷ A lo largo del período de desarrollo de las negociaciones de la Ronda de Doha se han sucedido una serie de cambios en el organigrama institucional de la República Argentina. A través del decreto 1365/2009 se crea el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, anteriormente Secretaría homónima dentro del Ministerio de Producción, y se modifica el nombre de este último por Ministerio de Industria y Turismo. Este último, por su parte, había sido creado un año antes, en 2008, como una escisión del Ministerio de Economía. Hacia mediados de 2010, Industria y Turismo se convierten en dos ministerios separados, adoptando las denominaciones de Ministerio de Industria, y Ministerio de Turismo. Sin embargo el cambio más significativo en el organigrama ministerial, anterior a este, es el dispuesto por la ley 24.290/92 según la cual las prerrogativas en materia de política comercial anteriormente exclusivas del Ministerio de Economía, pasan a dividirse entre este y el Ministerio de Relaciones Exteriores. “Mientras que el primero conservó su autoridad sobre la aplicación de aranceles, impuestos a la exportación, licencias y regímenes especiales de importación, régimen aduanero, reembolsos y reintegros a la exportación y aplicación de la legislación de alivio comercial, el segundo recibió nuevas competencias en el campo de las negociaciones comerciales internacionales y de la promoción comercial en el exterior” (Bouzas y Cabello 2007: 208).

⁹⁸ Para la Argentina ello significó enfrentar con un mismo equipo negociador distintos escenarios, con sus propias lógicas y vías. Tempranamente ello había llevado a Lavagna, designado como funcionario dentro del MRECIC, a la centralización en un solo embajador de las Embajadas de Bruselas y Ginebra, en tanto las negociaciones MERCOSUR-Unión Europea aparecían con una agenda de temas similares, que se podían relacionar entre sí. Precisamente en la relación entre la esfera multilateral y dichas negociaciones birregionales se buscó reducir la complejidad que planteaba su superposición simplificando los canales de comunicación, sin tener que triangular permanentemente con la capital para el diálogo entre una negociación y la otra. Conforme relató Lavagna en la entrevista realizada, para comunicarse con Ginebra, la Embajada de Bruselas debía transmitir su mensaje vía Buenos Aires (solicitando a la cancillería tal acción). La centralización en un solo embajador permitiría mayor fluidez en este sentido, y habilitaría al diseño de mayores tácticas de pago cruzado entre la negociación MCS-UE y la de OMC.

la mayor parte del período de la Ronda Doha, observándose una rotación relativamente baja, al menos hasta 2008-2010⁹⁹.

El Ministerio de Economía, encargado de la elaboración de la política comercial, se ocupó fundamentalmente de la cuestión técnica en la definición de la posición negociadora. Aunque el foco externo del mismo estaba puesto en las negociaciones financieras, el abordaje del mandato acordado en la Conferencia Ministerial de Doha fue considerado de gran importancia al interior del mismo, especialmente desde el arribo de Lavagna. Incluso hubo en algunas instancias de las negociaciones comerciales un involucramiento directo de este Ministro en reuniones claves como la miniministerial de Montreal de 2003¹⁰⁰. La Dirección Nacional de Política Comercial Externa elaboró la propuesta en AMNA, a partir de análisis técnicos y de la articulación y consulta con el sector privado (entidades de cúpula y cámaras).

Por su parte, la propuesta agrícola fue elaborada en la Secretaría de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentos (SAGPyA), que entonces dependía del MECON. Esta área le otorgó gran importancia a las negociaciones, creando un área específica para su abordaje: una “Unidad de Política” cuya función era desarrollar modelos de análisis y generar interacción con el sector privado. Sin embargo, cuando en 2008 la Secretaría fue jerarquizada a Ministerio el área de seguimiento de la Ronda Doha fue refuncionalizada, perdiendo su dedicación específica a las negociaciones comerciales de OMC, al menos hasta el 2010, donde las negociaciones volvieron a entrar en escena. Aunque si bien se siguió definiendo a las negociaciones como importantes, otros elementos, sobre el plano bilateral o preferencial, empezaron a comenzar a ganar peso en la agenda externa del ministerio (Moreno, Entrevista Personal, 2012).

El MRECIC actuaba como interlocutor de estos ministerios, y como coordinador del trabajo de éstos con la delegación en Ginebra, siendo además el

⁹⁹ Sobre el final del periodo se ha observado una alta rotación de los funcionarios, y la pérdida de cuadros técnicos profesionales. En ello parecen cobrar relevancia las consecuencias que el conflicto del gobierno con el sector rural introdujo en la estructura burocrática estatal, así como los ajustes realizados en la política comercial externa y la política exterior una vez desatada la crisis financiera internacional.

¹⁰⁰ En ello hay que señalar que, por un lado, Lavagna ya contaba con experiencia en negociaciones el ámbito de la OMC, siendo que había sido embajador ante los OI en Ginebra en el período 2000-2002; por otro lado, en forma simultánea en el MRECIC Bielsa tenía un perfil más bajo en materia comercial, centralizándose en ese ministerio la tarea comercial exclusivamente en Martín Redrado.

encargado del ejercicio negociador (y de la embajada argentina ante los organismos internacionales de Ginebra). Hacia su interior, la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales fue la responsable de las relaciones con la OMC, cuyo seguimiento se realizaba a su vez a través de la Dirección de Relaciones Económicas Multilaterales (DIREM). Conforme se consultó con los distintos responsables del área, ésta realizaba un seguimiento de la información que provenía de Ginebra, y su análisis, para luego consultar con los sectores privados y con los demás organismos del estado y dar una respuesta a los diplomáticos en la OMC. En su conjunto se intentaba consensuar con los actores locales la posición negociadora en Bs As previo a la instancia multilateral de Ginebra, y esta interacción daba margen de maniobra para la negociación (Dumont, entrevista personal, 2012; Niscovolos, entrevista personal, 2012).

Cabe destacar que si bien la ley 26.338, Ley de Ministerios, establece que es responsabilidad de los ministros “coordinar con los demás Ministerios los asuntos de interés compartido” dicha coordinación ha sido más bien de carácter informal. En efecto, “en la práctica no existe un proceso formal deliberativo de elaboración de políticas. Los canales informales, a su vez, varían con diversos grados de eficacia que dependen de una cuestión de personalidades y de la naturaleza de los asuntos en juego” (Bouzas y Avogadro 2002: 5). Resulta así entonces que para la Ronda Doha, los diversos ministerios llevaron adelante la conformación técnica de la posición negociadora, en tanto que la Cancillería desarrolló su coordinación en el foro internacional¹⁰¹, aunque no se celebraron reuniones de Gabinete dedicadas al tema. Por su parte, todos los ministerios involucrados establecían consultas con el sector privado.

Aun considerando este cuadro resulta llamativo que ajustes que observaremos en la posición negociadora, como el énfasis dado a AMNA a partir de 2005, no se produjeron en ninguna instancia de decisión explícita, sino que se fueron produciendo en los diferentes instancias (Ministerios, delegación

¹⁰¹ Se ha indicado en diversas entrevistas que en épocas anteriores, e incluso durante el período bajo análisis en otras áreas diversas a la de la Ronda Doha -como las negociaciones Sur-Sur del SGPC o bien, en el reconocimiento de “economía de mercado” de China-, la coordinación interministerial fue deficiente, generando diversos inconvenientes en el proceso negociador.

negociadora en Ginebra), en sintonía pero sin ninguna coordinación manifiesta o expresa a tal fin.

Un actor clave en la participación Argentina en la Ronda Doha fue la delegación diplomática en Ginebra, cobrando entidad el rol del agente en el ejercicio de la diplomacia negociadora. La delegación diplomática se caracterizó por estar compuesta por funcionarios con elevada formación técnica y capital social. Dicha preparación le valió a los negociadores alto prestigio y dio sustento a la estrategia “activista”, en tanto que su capital social individual permitió el desarrollo de alianzas importantes para el posicionamiento de varios documentos¹⁰². Por su parte el respaldo político que les daba la relación con los máximos responsables del MRECIC, y en algunos casos incluso, desde Presidencia de la Nación, les permitía gozar de cierto margen de acción para el diseño de estrategias. Lo cual además era fortalecido por el intercambio de información con los ministerios mencionados anteriormente. Estos elementos resultaban fundamentales, especialmente al considerar la composición de la delegación que, contaba con solo cuatro funcionarios dedicados a los temas de OMC, lo que numerosas veces era superado por la vorágine de las reuniones (Dumont, entrevista personal, 2012); y que muchas decisiones de peso de la política exterior hacia las negociaciones comerciales serían en realidad iniciadas en decisiones individuales de estos actores¹⁰³.

¹⁰² Muchos de los diplomáticos que se hicieron cargo de la primera parte de la Ronda, ya tenían importantes experiencias negociadoras dentro del GATT (Ronda Uruguay) o bien en otros procesos de igual importancia para el país como el de la conformación del MERCOSUR. Esta experiencia representaba un activo importante en las negociaciones. Entre estos funcionarios uno de los casos más destacados fue el de Néstor Stancanelli, quien ha sido reconocido como uno de los principales artífices del acuerdo sobre agricultura de la Ronda Uruguay.

Esta trayectoria resultaba clave puesto que en el proceso negociador tiene una gran relevancia las decisiones de estos actores. Son ejemplos ello a lo largo de la Ronda Doha situaciones como la de decidir concentrar las embajadas de Bruselas y Ginebra para controlar, coordinar y dirigir mejor las negociaciones MERCOSUR-Unión Europea y las de OMC, en 2000, a pedido de Lavagna. O bien, la conformación del G20, con Chiaradia.

Estas personalidades contrastaban con Ministros no demasiado involucrados en las negociaciones, con algunas excepciones. Durante el período de Bielsa el canciller tuvo poco involucramiento directo en las negociaciones; en cambio, en el período de Taiana éste fue mayor. Timerman no tuvo por su parte involucramiento activo en las negociaciones. Por ejemplo en la 8ª Conferencia Ministerial el Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, Kreckler, fue el que mantuvo una audiencia con Pascal Lamy, en tanto que fue Chiaradia, con funciones diplomáticas en EEUU, el que asumió como jefe de la delegación (MRECIC 2010).

¹⁰³ Los principales funcionarios de Ginebra involucrados en las negociaciones, tales como Stancanelli, Chiaradia, Lavagna poseían mucha trayectoria en el plano multilateral. Son ejemplos del peso de sus decisiones situaciones como cuando Lavagna que decidió concentrar las embajadas

2. b. 2. El Poder Legislativo

Respecto al Poder Legislativo, es preciso señalar que éste ha tenido una inusual intervención en algunos tramos determinados de las negociaciones, desarrollando una función de acompañamiento, “seguimiento y control” (Congreso de la Nación, 2004) de la participación argentina en el proceso negociador de la OMC. En el año 2001 el diputado Alchourón 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]”.

Inicialmente la comisión tuvo el apoyo de los diputados, aunque su funcionamiento fue errático, siendo que, conforme los testimonios relevados en las entrevistas, y las actas de las reuniones de comisión, pocos congresistas asistían a la misma, y que era muy baja la interacción con el poder ejecutivo¹⁰⁴.

Posteriormente, la iniciativa fue retomada por los senadores Latorre, Pichetto y Muller, en el año 2004, quienes sostuvieron que bajo “el imperativo moral de seguir paso a paso las negociaciones en tan estratégica materia, (...) se propone la creación de una Comisión Bicameral, la que tendrá a su cargo el seguimiento de tan importantes negociaciones”. Así, en particular a partir de 2005, y por algunos meses, la comisión desarrolló varias reuniones con miembros de otras dependencias gubernamentales (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca -SAGPyA-; embajadores, etc), acercando sus inquietudes a los negociadores en Ginebra, y realizando un seguimiento de dicha labor. Además de los mencionados, quien también tuvo un compromiso activo fue Urquía, senador de raigambre ruralista. Tras el año 2006, sin embargo, la comisión sufrió un proceso de vaciamiento, llegando incluso a desaparecer del directorio de comisiones de la Secretaría Parlamentaria del Congreso.

de Bruselas y Ginebra para controlar, coordinar y dirigir mejor las negociaciones MERCOSUR-Unión Europea y las de OMC.

¹⁰⁴ Hay registro de sólo una reunión de los Legisladores con la Secretaría de Relaciones Económicas internacionales de la Cancillería, del año 2003.

De esta forma, si bien se trató de una participación importante en relación con el comportamiento habitual del cuerpo (y con una prolongación en el tiempo hasta el año 2005/2006), esto no implicó que el Congreso se haya constituido en los hechos en parte de la Última Unidad Decisoria (UUD), es decir en “la autoridad con la habilidad para comprometer los recursos de una sociedad, y para tomar, ante un problema, una decisión que no pueda revertirse” (Hermann 2003; Breuning 2007), la cual siguió centrada en el Poder Ejecutivo. De todos modos el cuerpo legislativo sí se convirtió en un “acompañante” del proceso negociador (Chiaradia, Entrevista Personal, 2012), y trasladó la posición argentina en foros parlamentarios internacionales, especialmente de la región¹⁰⁵. Además aportó transparencia al proceso de la participación negociadora argentina, a través de las interpelaciones públicas a los funcionarios a cargo de dicha política exterior.

2. b. 3. La sociedad civil

Por su parte, la sociedad civil (empresaria y no empresaria) así como la opinión pública también han tenido su participación en el proceso de toma de decisión en estudio. Acorde a la teoría dicha participación puede ser doble: por un lado como *input* al proceso: como posicionadores de un problema dentro de la agenda o bien como condicionantes a una decisión; y por otro, como integrantes de una secuencia decisoria en sí misma. Muchas veces, se trata de actores que tienen recursos necesarios para la acción y que por tanto tienden a ser incluidos dentro del proceso (Hermann 2003).

Aplicado al caso en cuestión, la movilización de los diferentes sectores privados ha dependido del impacto de las negociaciones en su conformación de las preferencias, como ya fue indicado. El caso argentino parece respaldar lo sostenido por Fonseca Peña y García Alonso según quienes “los grupos que representen intereses muy específicos y claramente definidos, que no sean excesivamente numerosos y que tengan poder económico tienen más posibilidades para consolidar sus iniciativas que los grupos cuyos intereses sean

¹⁰⁵ Ello derivó en la “agenda parlamentaria latinoamericana para las negociaciones multilaterales del comercio” de agosto de 2003.

más difusos y estén formados por un número elevado de miembros” (2003: 23). Así, serán las demandas fundamentalmente de los productores que compiten con las importaciones y de los exportadores con mayor posibilidades de aumentar las ventajas competitivas a partir de la negociación los que más activamente participen, en contraposición a los consumidores y la sociedad civil en general, quienes en el marco de las negociaciones de la Ronda Doha no han presentado una participación tan activa.

De entre los intereses defensivos la Unión Industrial Argentina ha sido un actor clave, referente de la articulación de los intereses defensivos, de cara a las negociaciones multilaterales de comercio. Si bien inicialmente su participación dentro del proceso decisorio de cara a la Ronda Doha fue menor, ésta fortaleció su presencia a partir del mejor rendimiento económico sectorial obtenido en la segunda mitad de la década del 2000. A partir de entonces, ha realizado un seguimiento regular de las negociaciones de acceso a mercados para bienes no agrícolas (AMNA) a través de su Centro de Estudios y del Departamento de Comercio y Negociaciones. Estas tareas incluyeron la consulta y diálogo con las cámaras, y con el gobierno, así como la elaboración de documentos y el acompañamiento de las delegaciones negociadoras en Ginebra.

Por su parte, las cámaras de sectores empresarios como el del acero, o la industria automotriz, también han buscado participar individualmente del proceso decisorio y ejercer presión sobre los negociadores. Estos esfuerzos han llevado a que se mantengan niveles relativamente más elevados de protección, y ha fundamentado el creciente acento puesto en las negociaciones de AMNA. Y es que a medida que estos sectores representantes de los mayores volúmenes de MOI se fueron fortaleciendo, ampliaron su capacidad de *lobby*, y por lo tanto, vieron incrementadas sus chances de influir en la conformación de la posición negociadora¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Uno de tales ejemplos es el de ADIMRA. Según sus representantes, la cámara creció sustancialmente a partir de 2004 (Costa, entrevista personal, 2012). La influencia de esta cámara sobre la política exterior puede apreciarse, entre otros, en el discurso del canciller Taiana dentro del Congreso Metalúrgico de Junio de 2010. Allí afirmó que se trataba de un sector estratégico a la industria metalúrgica y clave para el desarrollo del país. Expresó que “la cancillería acompaña a este sector” en tanto que al referirse a las negociaciones de OMC enfatizó la necesidad de “verificar una mínima flexibilidad de parte de los países de mayor peso comercial” (MRECIC 2010b).

Los sectores ofensivos por su parte, tradicionalmente, han estado representados por grandes empresas o asociaciones sectoriales como la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA) o la Sociedad Rural (Bouzas y Avogadro 2002; Bouzas y Cabello 2007), así como por otras entidades como Federación Agraria Argentina (FAA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), la Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina (CIARA) o la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL). Dos rasgos que coinciden en resaltar autores como Bouzas y Avogadro (2002); Botto (2007); Escuder e Iglesias (2009) son su fragmentación, y la priorización, con algunas excepciones, de los temas de la agenda doméstica. Aun así es posible reconocer la labor de estos grupos en la formulación de la política externa en cuestión. Estos actores resultaron claves a la hora de la constitución de la posición negociadora agrícola en el lanzamiento de la Ronda, presentando para ello diversas estrategias de *lobby*. Desde 1999 se apostó también a la generación de influencia a través de la elaboración de recursos técnicos, tales como el Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales (INAI)¹⁰⁷, lo cual redujo la fragmentación sugerida por los autores arriba mencionados, y permitió generar un interlocutor firme con el sector público.

Al invertir activamente en la temática, el sector privado contribuyó a intercambio de información, y mejora del conocimiento que permitiría luego tanto al Ministerio de Agricultura –en ese entonces SAGPyA- y a la Cancillería, definir e impulsar la posición negociadora hacia Ginebra.

Las vías de comunicación (los canales) con el sector público fueron principalmente informales, y de doble vía. A pesar de que en la Memoria del Estado de la Nación (del año 2001) se presenta la incorporación de un mecanismo de consulta con el sector privado, este se limitó al sector agrícola, y aun así fueron fluctuantes las consultas, muchas veces de carácter informal, y vinculadas a las

¹⁰⁷ En dicho instituto confluyen las Bolsas de Comercio de Buenos Aires, Rosario y Bahía Blanca, además de otras entidades como la Federación de Centros y Entidades Gremiales Acopiadores de Cereales, la Cámara de la Industria Aceitera de la Rep. Argentina, el Centro de Exportadores de cereales, la Bolsa de Cereales de Córdoba y la Federación Argentina de la Industria Molinera.

relaciones personales de los actores involucrados¹⁰⁸. Por su parte, no sólo el sector público convocó al sector privado, sino que las consultas reconocieron una doble vía, siendo muchas veces los negociadores los convocados por los empresarios con el objeto de abordar diferentes instancias del proceso negociador de Ronda Doha. Los vínculos fueron definidos por unos y otros como de “confianza”, “diálogo” e “intercambio de información”. Esta interacción resultó clave en la definición de varios puntos de la posición negociadora, como las flexibilidades en el área industrial, o bien en cuanto al MSE en agricultura.

Entre las distintas estrategias empleadas para la influencia en el proceso de toma de decisión o al menos de acercamiento entre estos sectores y los decisores y negociadores, se cuentan las reuniones (seminarios, consultas, capacitación, etc.), la presentación de documentos¹⁰⁹, la participación en foros privados internacionales, el acompañamiento a la delegación negociadora a las diversas instancias de negociación¹¹⁰, y la incorporación de dirigentes y técnicos en las estructuras gubernamentales, sea dentro del poder ejecutivo, o dentro del legislativo¹¹¹. Así como la contratación por parte de las cámaras de personal con experiencia previa en la administración pública.

La Sociedad Rural, la UIA, el INAI, acompañaron a las delegaciones argentinas en Ginebra durante las reuniones ministeriales. Allí la labor era doble, por un lado el seguimiento del procedimiento negociador y el acompañamiento – respaldo- a los funcionarios; y por otro la reunión con otros representantes del

¹⁰⁸ Ello llevó a que en la selección del RR.HH. de cámaras con elevado interés en las negociaciones, como ADIMRA, se privilegiara la contratación de personal con experiencia previa en diversas instancias de la administración Pública (Costa, Entrevista Personal, 2012).

¹⁰⁹ Pueden mencionarse documentos tales como Ibáñez y Rebizo (2005) “Medidas de ayuda interna. Documento de base para construir posición negociadora para Reunión Ministerial de Hong-Kong” o Ibáñez y Rebizo (2005) “Competencia de las exportaciones. Documento de base para construir posición negociadora para Reunión Ministerial de Hong-Kong”, o bien, “Aspectos en los que no se puede ceder en la Conferencia Ministerial de Hong Kong. Propuesta del sector privado agrícola Argentino” elaborado entre otros por la Sociedad Rural, o el análisis de impacto sectorial de la fórmula suiza en el sector industrial argentino, elaborado por la UIA en 2008.

¹¹⁰ Este acompañamiento sería clave para que la delegación negociadora argentina pudiera dar pronta respuestas a las diversas propuestas que se ponían sobre la mesa. La evaluación conjunta de los impactos a partir de una mayor base de información disponible resultó un recurso negociador de importancia.

¹¹¹ En Botto (2007) puede encontrarse un compendio de todas estas acciones emprendidas por *think tanks* vinculados a la política comercial externa, en América Latina.

sector privado de otros países, con los cuales se llegaba incluso a firmar documentos conjuntos¹¹².

En el mismo sentido, de manera más formal, la Sociedad Rural a su vez tuvo una actuación propia con organizaciones semejantes de productores agrícolas en el grupo de “Líderes Agrícolas del Grupo Cairns”, así como en la Federación de Rurales del MERCOSUR y en la Alianza Lechera Global (Roccatagliata, Entrevista Personal, 2012); en tanto que el INAI estableció vinculaciones con su par brasileño ICONE (Martin, Entrevista Personal, 2012).

En estos espacios, se desarrollaba un doble juego: por un lado para incrementar el poder de determinados posicionamientos hacia la mesa doméstica (frente a los *policy makers* argentinos); en tanto que también servían como instrumentos para la construcción de poder nacional frente a la mesa internacional. Respecto de la primera de estas opciones desde la Sociedad Rural se señaló que la participación en coaliciones de representantes del sector privado a nivel internacional “Te potencia tu accionar en foros internacionales. Y sin dudas es mucho más fuerte esa posición que una posición específicamente sectorial (...) vas con un pedido más global, con un soporte de más organizaciones para análisis técnico y demás, es mucho más convincente” (Roccatagliata, Entrevista Personal, 2012). En cuanto a la segunda de las posibilidades arriba mencionada, y en particular con la firma de documentos, la reflexión vertida por responsables del accionar externo de la UIA sostiene que ello fortalecía el poder negociador de los diplomáticos, “porque el canciller argentino decía ‘bueno los empresarios brasileños han firmados junto con los empresarios argentinos y los sindicatos tal postura’ ” (Pons, Entrevista Personal, 2012).

Cabe destacar que en muchas ocasiones “Esta estrategia del sector privado era planificada o conversada con los funcionarios argentinos” (Pons, Entrevista Personal, 2012). Ha sido discutido, sin embargo, el alcance positivo de este tipo de acciones, en cuanto cuán grande es su efecto positivo como refuerzo para obtener las demandas planteadas por Argentina. Por el contrario, sí ha sido reconocido su efecto “negativo”, es decir la posibilidad de que otros actores extranjeros públicos o privados desarrollen acciones de reverberación y pagos

¹¹² En 2008 junto a Brasil e India (Costa, Entrevista Personal, 2012).

laterales dentro del propio país a partir de las disrupciones entre la posición negociadora oficial y el lobby sectorial.

El conflicto con el sector rural en 2008 y la creación del Ministerio de Agricultura actuaron como un elemento disruptivo de este tipo de trabajos y comunicaciones entre el gobierno y los sectores agrícolas. La “crisis del campo” del primer trimestre de 2008, donde la regulación tributaria de las retenciones condujo a una serie de movilizaciones de los sectores rurales en contra del gobierno, provocó un distanciamiento entre tales organizaciones agrícolas (las que luego serían englobadas en la “mesa de enlace”) y el poder ejecutivo. De cara a las negociaciones de Doha, ello contribuyó a una menor capacidad de presión de los sectores agrícolas sobre los *policy-makers*, lo que fortaleció indirectamente la tendencia iniciada en la posición negociadora argentina con el giro del énfasis de agricultura a AMNA en 2005¹¹³.

En cuanto a la sociedad civil no empresaria, a diferencia de lo sucedido con el ALCA, o bien, aunque más tibiamente y desde otra perspectiva, con el MERCOSUR, en el caso de las negociaciones de la OMC no han surgido movimientos que apoyen o rechacen su desarrollo. Del conjunto de actores agrupados bajo esta categoría, una excepción han sido los sindicatos, quienes han tenido una participación relativa, a partir de su convergencia en las confederaciones regionales, como la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA) y la Confederación Sindical Internacional (CSI). Estas organizaciones se han expresado reiteradamente acerca de los avances y retrocesos de las negociaciones de Doha mediante documentos, y la conformación de cuerpos paralelos en Ginebra como el “Grupo Sindical de NAMA11”. Su agenda ha sido mayormente defensiva, actuando a veces solos y a veces conjuntamente con los empresarios. Así el reclamo ha estado puesto en la búsqueda del “desarrollo sostenible que dé respuesta a las necesidades y los derechos de los sectores más pobres y de los trabajadores y trabajadoras de nuestros pueblos”¹¹⁴. La atención de la prensa, por su parte, ha sido oscilante,

¹¹³ En palabras del ex canciller Taiana “la crisis del campo quitó presión interna sobre la posición del cambio y fortaleció el peso del sector industrial”.

¹¹⁴ Véase CSI-ORT (2008) *Estrategia y Acción Sindical en Américas ante la OMC y los TLCs* (http://www.csa-csi.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4377%3Atrabajadores-presentan-libro-sobre-omc-y-tlcs&catid=25%3Anotas-y-articulos&lang=es)

concentrando las publicaciones en los momentos de las Conferencias Ministeriales o durante puntos claves del proceso negociador.

Finalmente, el sector académico, ha desarrollado cierto seguimiento, destacándose el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI), el área de Relaciones Internacionales de FLACSO. Sin embargo, cabe recordar que “la mayor parte de los estudios sobre negociaciones comerciales es contratada por el gobierno o bien se realizan en los llamados *think tanks* gubernamentales de los ministerios que participan de la negociación, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto: el Centro de Estudios para la Producción (CEP) y el Centro de Economía Internacional (CEI), respectivamente” (Botto 2007: 100).

Retomando los marcos de Jordana y Ramió (2002), estas observaciones nos permiten caracterizar al diseño institucional argentino de cara las negociaciones de la Ronda Doha como uno con participación simultánea de los cuadros burocráticos de diversos ministerios, y con involucramiento de la sociedad civil. La posición y estrategia negociadora son el resultado de estos procesos, en los que se plasma la permeabilidad de los *policy makers* a tales grupos. Mientras que inicialmente el lobby y el imaginario agrícola fueron los que mayor repercusión tuvieron en las definiciones de la Argentina hacia las negociaciones, los intereses más industrialistas y desarrollistas han logrado mayores impactos a partir de 2005. Resaltamos entonces el peso de las pujas entre las diferentes coaliciones distributivas y el rol creciente de los cuadros burocráticos, los cuales median en tales pujas y robustecen sus argumentos a partir de las mismas.

Las sinergias generadas en tal interacción y el compromiso de los actores involucrados en el proceso llevan entonces a considerar un fundamento para la constitución de una *mesa doméstica sólida* en el proceso negociador. De acuerdo a uno de los entrevistados, quien fuera director de negociaciones económicas multilaterales del MRECIC, “En este caso no hay un doble nivel de negociación, porque a veces hay como dos negociaciones: una puerta para adentro y otra negociación hacia afuera, con todos los que conforman el marco de la negociación. Ahora me parece que la negociación hacia dentro está más

consolidada, menos trabajosa, está más resulta me parece, hay más unidad de criterio. La negociación es hacia afuera” (Niscovolos Entrevista Personal, 2012). Así pues tal cohesión ha podido convertirse en un recurso de poder, que en el juego de doble nivel, potenciaría las estrategias de los negociadores en Ginebra. Al analizar cada uno de los momentos del proceso negociador podrá ponderarse el impacto mayor o menor de este conjunto sobre la efectividad de la participación, según también se sostenga, o no, tal consistencia de la mesa doméstica.

3. Reflexiones finales. Los condicionantes en el juego de doble nivel y la configuración de las bases de la permisividad y de la solidez de la mesa doméstica

La OMC como organismo internacional, articulador del régimen internacional de comercio, se ha constituido en el espacio predilecto y prioritario para las negociaciones comerciales. En efecto, lo que puede apreciarse en las páginas precedentes es que tal como se sugirió previamente, las negociaciones de Doha de la OMC deben ser consideradas como un régimen internacional, con principios, normas, reglas y procedimientos. Éstos regulan la forma en la que los Estados desarrollan sus relaciones comerciales internacionales, y por ende la forma en la cual la Argentina puede abordar las negociaciones lanzadas en noviembre de 2001.

Se trata de un régimen de carácter dinámico, que ha ido evolucionando desde mediados del siglo XX, institucionalizándose primero en el GATT y luego en la OMC, con un alcance creciente de temas incluidos y estados miembro. Las negociaciones a lo largo de las distintas rondas, al tiempo que han ampliado la cobertura del régimen, no han alterado de manera significativa la estructura de poder en el sistema internacional, conservando los países desarrollados mayores márgenes de decisión.

Así la estructura del régimen se presenta compleja, ambigua para la participación de los países en desarrollo. Aún si entre los *principios* del régimen pueden encontrarse elementos como la igualdad de votos de los Estados, y el trato especial y diferenciado, las *prácticas* de negociación han tendido a reproducir las

lógicas de poder. La norma del consenso, con los mecanismos de presión frente al veto, la dinámica de negociación reducida, a través de instancias tipo Green Room o miniministeriales, o la cláusula del *single undertaking* con una agenda múltiple de negociación, han contribuido a dificultar la participación de los países en desarrollo.

De esta forma, los elementos de la permisividad que se configuran en el régimen internacional de comercio no resultan fijos, inmutables, sino que tal dualidad en la combinación de principios y prácticas, hacen que los mecanismos institucionales que rigen la negociación sean permeables a las relaciones de poder traduciendo distintos niveles de coacción a su interior. Como consecuencia la mayor o menor permisividad que países como Argentina enfrenten en la negociación multilateral se reflejará en las propias modalidades de la negociación.

Para la Argentina estos elementos que caracterizan el régimen internacional se han combinado con las particularidades del plano doméstico, en la configuración de la participación negociadora.

Argentina se ha presentado como un país con recursos medios, con ventajas comparativas en el sector agrícola, donde es ofensivo, y con una estructura relativamente proteccionista en AMNA, especialmente con la adopción del modelo neodesarrollista y tras la crisis de 2008. En su conjunto la década donde transcurre la Ronda Doha ha sido para este país un período de transformaciones, en el cual desde la crisis de 2001 al 2011 se logró recuperar capacidades, consolidar procesos decisorios, y afianzar las bases para un papel más activo en el proceso negociador tanto en agricultura como en acceso a mercados para bienes no agrícolas.

Esta evolución tuvo su sustento tanto en los imaginarios y percepciones de los *policy makers*, como en el aspecto material de los intereses y preferencias de los lobbies, así como en el proceso que dio forma a las decisiones de la posición estrategia de negociación.

La estrategia de desarrollo fue la variable donde se produjo el cambio más acentuado, adoptándose un nuevo modelo. Producto de este cambio, que da cuenta de la recurrente volatilidad en la economía argentina, se incrementó el interés del gobierno en el sector industrial, vinculado a lo cual se intensificó el uso de los

instrumentos de política comercial aplicados, dando lugar a nuevos equilibrios domésticos, con repercusiones externas. La situación dual que presenta la economía argentina entre los requisitos de los dos principales sectores productivos encontró un tirante equilibrio en el período que se inicia con el modelo neodesarrollista. Mientras que este equilibrio ha restringido las opciones de negociación posibles para el país, especialmente desde la perspectiva autonomista; también, pudo convertirse en un elemento de poder al reducir el tamaño del conjunto ganador de la mesa doméstica, conforme la teoría de Putnam¹¹⁵.

En cuanto a los recursos, lo analizado a lo largo de este capítulo permite ver un cambio gradual (incremental) en la recuperación de las distintas *capabilities*, tanto económicas como diplomáticas. La volatilidad de la economía supuso inicialmente un desafío para los negociadores argentinos, que paulatinamente fue revirtiéndose. En ello, el MERCOSUR fue transformando su valor para la estrategia negociadora, siendo la primera opción inicialmente, y luego diluyéndose en un conjunto más diversificado de instrumentos. Otros hechos, como el alza del precio de los *commodities* agrícolas, el conflicto desatado en 2008 entre el gobierno y el sector rural, la negociación de la deuda externa en 2005, o bien el estallido de la crisis financiera internacional han sido identificados como elementos que condicionaron la existencia de estos recursos, o la percepción que de éstos tenían los *policy makers*.

En cuanto al proceso decisorio se observa una intensa participación de actores públicos y privados que actúan en la formulación de la posición y estrategia negociadora argentina. El poder ejecutivo mantiene su centralidad, aunque sin caer en una diplomacia presidencialista. Por el contrario los cuadros técnicos son los actores centrales, acompañados por un sector privado proactivo

¹¹⁵ Un caso relativamente bastante estudiado de cómo la mesa doméstica puede constituirse en un elemento de poder ha sido el análisis del peso como limitante de los conjuntos ganadores de la mesa II de EEUU de la *Trade Promotion Authority* –también conocida como *Fast Track*– que condicionó las expectativas de los demás actores en torno al desarrollo de la Ronda Doha. Esta legislación permitió al Presidente de los EEUU negociar acuerdos comerciales de una manera más dinámica al restringir las atribuciones del poder legislativo en la aprobación o rechazo de los mismos, siempre y cuando estos fueran acordes a ciertas exigencias preestablecidas. De este modo cualquier tipo de acuerdo por fuera de tales exigencias difícilmente obtendría el apoyo del congreso norteamericano, condicionando así los demás miembros de la OMC pudieran avanzar en la negociación, y fortaleciendo entonces las capacidades negociadoras de los EEUU.

de cara a las negociaciones. Esto sienta las bases para el ejercicio de un activismo diplomático, consistente con la base doméstica.

Dentro de estos cambios las negociaciones de la Ronda Doha, se vieron primero como un espacio de oportunidad para el crecimiento del comercio exterior, especialmente de las exportaciones agrícolas y agroindustriales argentinas; luego como un juego de equilibrios entre el sector agrícola y el sector industrial, y finalmente como un foro que plasma(ba) las inequidades del sistema internacional, y que mostraba dificultades de adaptación a las dinámicas del siglo XXI poscrisis (es decir del 2008 en adelante). Paulatinamente, el foro multilateral fue perdiendo importancia *vis a vis* las estrategias regionales en la concreción de los objetivos más recientes de la política comercial externa, y en un contexto internacional diferente.

Estos ajustes, que expresan tanto las preferencias domésticas como la manera en la cual algunos de los factores externos son internalizados, ordenarían el accionar argentino en la Ronda Doha. Ello es expresado por uno de los entrevistados de la siguiente manera: “Lo más importante es la visión de hacia donde se quiere ir, que es posibilitada u obstaculizada por los contextos (...) los cambios estratégicos tienen que ver con la visión, los cambios tácticos con los contextos” (Lavagna, Entrevista Personal, 2012).

Es de esta forma que, la mutua determinación de factores domésticos y externos ha estado presente en el desarrollo de la participación argentina en el proceso de la Ronda Doha, configurando tanto la composición de la mesa doméstica, como la permisividad del contexto internacional. Como se mostrara en los siguientes capítulos, es posible establecer una correlación entre los cambios que afectaron a estas dos y los contenidos, activismo y efectividad de la participación negociadora

SEGUNDA PARTE:
**La Participación de Argentina en las
negociaciones de Ronda Doha**

Esta segunda parte tiene por objeto examinar la participación argentina en las negociaciones de Ronda Doha, considerando la posición del país en los temas de agricultura y bienes industriales, y las estrategias, tácticas y acciones negociadoras emprendidas. En la primera parte se expone una breve referencia a la tradición negociadora argentina dentro del régimen multilateral de comercio. A continuación, se centra en los rasgos centrales de tal conducta en la Ronda Doha, y sus variaciones en los momentos claves.

Conforme se desarrolló previamente, la *participación* en las negociaciones internacionales se vincula con la capacidad negociadora del Estado y con los intereses que éste posea en las mismas, conforme un contexto particular; reconoce una vía “formal” y otra “real” (Peña, 1968). La primera remite a la membresía al interior del régimen, y al hecho de ser parte del proceso negociador. La segunda en cambio refiere a las herramientas y acciones (como la presencia en instancias claves, la presentación de documentos, la conformación de grupos de presión, etc) que conducen a buscar influenciar en la adopción de tales decisiones vinculadas a los propios principios, normas, reglas y procedimientos del régimen. Una participación con influencia es considerada una participación con efectividad.

Esta participación, como dijimos, comprende una serie de contenidos: principios, valores y objetivos que hacen a la posición del Estado dentro del

régimen internacional del comercio, así como el desarrollo de una variada gama de estrategias e instrumentos para llevarlos a cabo. Tanto en uno como en otro resultan relevantes los factores domésticos y sistémicos, considerados en el capítulo anterior.

Resultado de la alta concentración de los flujos del comercio internacional, y de las prácticas de negociación referidas *supra*, durante muchos años unos pocos países fueron los que protagonizaron, de manera casi exclusiva, las negociaciones del comercio. La Conferencia de la UNCTAD de 1964, y la Ronda de Uruguay (1986-1994), se constituyeron en procesos excepcionales en los cuales las voces de los países en desarrollo comenzaron a hacer eco en las instituciones del régimen internacional de comercio. No obstante, autores como Steinberg (2007), Narlikar y Tussie (2004), entre otros, coinciden en destacar que ha sido la Ronda Doha donde países emergentes y países en desarrollo han ganado verdadero protagonismo, con experiencias como la de la generación de la coalición del G20, y del COTTON-4, o mismo, con la conformación de la agenda de negociaciones.

Dentro de dicha tendencia se mostrará que Argentina ha sido un país que ha logrado desarrollar una participación activa en el seno de las negociaciones, aún sin ser un protagonista central de las mismas. Esta conducta encuentra orígenes en las negociaciones de la Ronda Uruguay (Miller, 2000; Tussie y Glover 1993), y se consolida en la Ronda Doha, a medida que Argentina va avanzando hacia una participación real, con influencia. En las páginas siguientes se desarrollará en qué consistió tal participación y cuáles han sido sus alcances y limitaciones, así como las razones que contribuyen a explicar tal comportamiento.

CAPITULO III

La participación de Argentina en el lanzamiento de la Ronda Doha.

Entre el 11-S y la crisis de diciembre de 2001

1. Los orígenes de la participación argentina en las negociaciones multilaterales de comercio del GATT, y la identificación de la “tradicón negociadora”

Previo al lanzamiento de la Ronda Doha, Argentina ya había desarrollado cierta *participación real* en las negociaciones multilaterales de comercio. Como fue mencionado anteriormente, en la literatura se destaca en particular la conducta desempeñada en la Ronda Uruguay. No obstante, es posible identificar una presencia relevante del país desde casi 40 años antes. Tales experiencias configurarían la *tradicón* negociadora, en la cual se enmarcaron muchos de los diplomáticos responsables del proceso de Ronda Doha. Por este motivo, antes de abordar cómo los conjuntos de factores internos y externos afectaron a la participación argentina en la más reciente de las rondas de negociaciones comerciales de la OMC, resulta conveniente conocer cómo había funcionado la conducta negociadora de Argentina en las instancias previas, esbozándose allí cuales condicionantes habían impactado en ésta anteriormente.

A pesar de haber participado en la Conferencia de la Habana, Argentina no fue un miembro fundador del GATT sino que se convirtió en parte contratante de dicho acuerdo recién el 11 de octubre de 1967, bajo el gobierno de Onganía¹¹⁶.

Conforme señala Russell, “En nombre de la independencia económica, el gobierno de Perón se abstuvo “totalmente” de votar el documento final de la extensa Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, celebrada en La Habana desde el 21 de noviembre de 1947 hasta el 24 de marzo de 1948, que proponía la creación de una Organización Internacional del Comercio” (Russell, 2001: 128). Detrás de dicha abstención se encontraban razones tanto de índole política -sostiene este autor que para el peronismo el GATT era “un proyecto hecho a medida de los intereses norteamericanos” (Russell, 2001: 128)- como de índole económica –fundamentalmente debido a la exclusión temprana de las negociaciones del abordaje de los productos agrícolas alimenticios-¹¹⁷.

Del 1945 a 1990 la política económica (y la política económica exterior) Argentina osciló entre un modelo económico basado en la sustitución de importaciones y otro que apuntaba hacia experiencias liberales aperturistas¹¹⁸. Fue en el marco de uno de tales giros “liberales” que se produjo la adhesión a las instituciones multilaterales financieras (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial¹¹⁹), durante la llamada “Revolución Libertadora”. Más tardíamente, durante otra “revolución”, la “argentina”, bajo el gobierno de Onganía fue que se produjo la mencionada suscripción al GATT¹²⁰.

¹¹⁶ Argentina participó de la Conferencia de La Habana, y de las charlas preparatorias en las que había impulsado un proyecto de resolución alternativo. En total presentó “más de noventa modificaciones a un total de 42 artículos”. Sin embargo la evolución de las negociaciones resultó contraria a “la política económica del gobierno nacional”, lo que motivó que el país terminara no adhiriendo al acuerdo (Lanús, 1984: 348-351).

¹¹⁷ Durante el GATT los temas agrícolas fueron sistemáticamente excluidos de las negociaciones, bajo el fundamento de ser considerados un sector especial. Si bien durante la negociación de listas por listas, por productos específicos, algunos temas agrícolas entraron en la agenda, en la Ronda Dillon (1960-62) fue cuando aparecieron por primera vez en forma sistemática, reduciéndose aranceles en soja, algodón hortaliza y frutas de conserva. No obstante estos avances, en la 4ta ronda los EEUU obtuvieron un *waiver* para aplicar sobre este sector restricciones cuantitativas, lo cual dejó en efecto gran parte de la cuestión agrícola fuera del GATT. Recién en la Ronda Uruguay los temas agrícolas fueron abordados de manera integral, derivando en el Acuerdo sobre Agricultura.

¹¹⁸ Véase Rapoport 2010, Casaburi 1998, etc.

¹¹⁹ El 31 de agosto de 1956, mediante el decreto ley 15.970.

¹²⁰ Las negociaciones 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° 17799.

Según Russell (2001) “Los pasos dados por el gobierno de Onganía hacia una mayor apertura comercial, en el marco del plan económico conducido por el ministro de Economía, Adalbert Krieger Vasena, que incluía una reducción generalizada y programada de aranceles, llevaron a la Argentina en forma natural a adherirse formalmente al acuerdo en 1967” . A este factor “doméstico”, autores como Baldinelli (1997) agregan elementos externos e intermésticos: (i) el alejamiento de los convenios bilaterales de comercio y pagos¹²¹, (ii) la insistencia del gobierno de Brasil para que la Argentina se adhiriera al acuerdo, y (iii) el interés en poder aprovechar una cuota de acceso para la venta de carnes vacunas a la CEE¹²².

Se produjo así el ingreso de la Argentina durante la Ronda Kennedy. Para ese entonces, las exportaciones argentinas alcanzaban los 1.464,5 millones de dólares (Rapoport 2010, 284), lo que representaba aproximadamente el 0,8% del comercio mundial (United Nations Commodity Trade Statistics Database, 1962). Inicialmente el perfil negociador argentino dentro del foro fue más bien reactivo, debido al rol secundario que las relaciones comerciales internacionales tenían para el país (Makuc y Ablin, 1994)¹²³, a la escasa voluntad de ceder soberanía sobre las normas aplicadas en la política comercial externa, y al carácter voluntario con el cual se regía entonces el régimen multilateral de comercio¹²⁴.

Esta poca relevancia relativa que tenían asignadas estas negociaciones dentro de la agenda de la política externa argentina era compensada, sin embargo, por el lugar que ocupaban otros foros internacionales, como el de la Conferencia

¹²¹ Conforme señala Baldinelli (1997) estos acuerdos se originaron en la década de 30, donde se favoreció “el intercambio con países limítrofes mediante rebajas de derechos no extensibles a terceros”. También se suscribieron acuerdos con países europeos y americanos no limítrofes. Tras la Segunda Guerra Mundial, a estos acuerdos se le adicionaron convenios específicos de pagos, a través de los cuales los bancos centrales desarrollaban un control de cambio entre las exportaciones e importaciones recíprocas.

¹²² El peso del lobby agroexportador sobre la política exterior durante el gobierno de Onganía fue muy fuerte. Entre otros, ello puede apreciarse en los últimos años del régimen militar, cuando según Rapoport “la política exterior experimentó un vuelco al abandonarse la idea de las “fronteras ideológicas” -que caracterizó la gestión de Onganía-, establecerse relaciones con China Popular y Cuba y firmarse un convenio comercial con la Unión Soviética”. Sostiene este autor que “Entre los factores que alentaban esos cambios puede mencionarse a los intereses agroexportadores, afectados por las restricciones que encontraban en los mercados mundiales” (Rapoport, 2009: 37).

¹²³ Makuc y Ablin (1994) sugieren que “si se considera que el acceso a los mercados internacionales se limitaba prácticamente a los excedentes del sector agropecuario y agro-industrial, puede imaginarse la carencia de un interés legítimo por participar en la vida institucional del organismo rector del comercio internacional”.

¹²⁴ Ello puede encontrarse en la literatura específica como “GATT á la carte”. Véase Capítulo II.

de Naciones Unidas para el Desarrollo, y los debates en torno al “nuevo orden económico internacional” (NOEI), donde la Argentina desarrolló un accionar más activo. En particular en la UNCTAD Argentina encontró un espacio para el desarrollo de una política exterior activista. Así, “La Argentina dio letra y participó en los debates internacionales sobre la transformación de las relaciones económicas internacionales desde posiciones moderadas que fueron consonantes con su status de país de jerarquía media en el mundo y alta en la región” (Russell 2010, 252). A modo de ejemplo, y coincidiendo con el citado autor en cuanto a la importancia de Argentina como un país regionalmente relevante, puede señalarse la firma de la Carta de Alta Gracia, en la cumbre realizada en el país previa a la propia conferencia de UNCTAD, en el marco de la Comisión Especial de Coordinación de América Latina (CECLA). En dicho encuentro el país tuvo un papel destacado tanto en la organización como en los debates allí impulsados. En su análisis Simonoff señala que “La firma del acta de Alta Gracia en marzo de 1964 fue un elemento importante de esta política multilateral del gobierno. Se trató de una exigencia de los países del sur del continente que pretendían ‘una rectificación en el nivel de los países dominantes del comercio internacional’ y no ‘una ayuda exterior’ (Zabala Ortiz, 1976:22)” (Simonoff, 2007: 80).

Esta preferencia por otros foros no fue un obstáculo. Conforme señalan Makuc y Ablin “Paradójicamente, la participación de los representantes argentinos en el GATT resultó siempre destacada, excediendo probablemente la prioridad otorgada al organismo por las autoridades de Buenos Aires”¹²⁵ (Makuc y Ablin 1994: 2). Coincidiendo con esta observación, puede encontrarse en Tussie (1993) referencias a la presencia argentina dentro de coaliciones de países menos desarrollados dentro del GATT para el año 1963 cuando ésta aún no había alcanzado a completar su adhesión plena al acuerdo¹²⁶.

¹²⁵ Agregan “Efectivamente, *más allá de la representatividad ejercida por las sucesivas delegaciones argentinas en la vida del organismo*, las definiciones y contenidos de la política comercial externa argentina continuaron condicionados, durante la primera década de actuación en el GATT, por el modelo económico dominante en el país; es decir, la industrialización sustitutiva de importaciones en su etapa de decadencia o crisis” (Makuc y Ablin, 1994).

¹²⁶ En el marco del proceso de reforma del GATT centrado en los hallazgos del Informe Harberler, Tussie señala la participación de Argentina, en 1963 dentro de “un grupo de 21 PMD [que] adoptó una línea menos radical (...). En lugar de reformar la regla, este grupo pedía la extensión de las reglas existentes a algunos productos excluidos. Se proponía un programa de acción, que instara a

Durante la Ronda Tokio (1973-1979) la participación de la Argentina se centró en el abordaje de las excepciones que dentro del GATT se aplicaban al sector agrícola¹²⁷. También participó en la búsqueda de una excepción para los países en desarrollo, plasmada al finalizar la ronda en la Cláusula de Habilitación.

Durante ese período se sucedieron cambios importantes en la política doméstica –y externa argentina- con el traspaso primero de los gobiernos de Cámpora y Perón al de Isabel, tras la muerte de aquel. Luego con la irrupción del régimen de la junta militar, durante los años comprendidos entre 1976 y 1983. Estos cambios traerían consigo una aproximación a la ortodoxia económica. El imaginario que primó a partir de entonces fue el de “la Argentina “abierta al mundo” de la época agroexportadora que había construido la generación de 1880” (Rapoport, 2009: 39). Otro rasgo profundo de transformación fue la liberalización del sector financiero, que incrementó el proceso de endeudamiento¹²⁸. Paulatinamente se fue adoptando una perspectiva cada vez más cercana a la ideología (neo)liberal, que llegaría a su consolidación con el gobierno neoliberal de Carlos Menem. Este viraje político e ideológico significaría un quiebre en la política exterior y llevaría a que, conforme señalan Makuc y Ablin (1994:4) “la evolución de la política económica argentina, y especialmente su apertura al exterior, coincida por primera vez conceptual y fácticamente con la filosofía orientadora del sistema multilateral”. Tal sintonía en el pensamiento económico permitiría generar permisividad para el accionar en las instancias finales de la Ronda Uruguay (Dumont, entrevista personal, 2012).

En el frente externo la década del 80 signada por la crisis incrementó el interés del país en el foro y así fue que, de cara la Ronda Uruguay, el GATT comenzó a ocupar lugares cada vez más relevantes en la agenda de la política económica exterior¹²⁹. En particular la implementación de crecientes medidas de subsidio a productos agrícolas por parte de los países desarrollados, como EEUU

las partes contratantes desarrolladas a adoptar medidas sobre las exportaciones de los países menos desarrollados” (Tussie, 1993:41)

¹²⁷ Véase Capítulo II.

¹²⁸ Este proceso de endeudamiento generó consecuencias que serían de alta relevancia para la política exterior del país durante la Ronda Doha, constituyéndose en un condicionante de la participación negociadora.

¹²⁹ Hay que destacar que primeramente la Argentina se había opuesto al lanzamiento de una nueva ronda, sin embargo a medida que el tema agrícola y el textil fueron incluidos en la agenda, la posición de este país viró hacia un interés activo en las negociaciones.

y la CE, motivó una participación más activa en tales negociaciones. Cabe recordar que para ese momento, debido a los constreñimientos internos del modelo de desarrollo, conocidos como ciclos *stop and go*, el crecimiento de la economía dependía de la liquidez que las exportaciones agrícolas pudieran aportar, lo que hacía que la remoción de las medidas mencionadas fuera un elemento de vital importancia.

Así, durante la Ronda Uruguay Argentina pasó de tener una postura opositora y periférica a desarrollar una participación destacada dentro del proceso negociador, centrándose especialmente en el abordaje del área agrícola. Conforme señala la investigación de Carina Miller¹³⁰ de cara a la Ronda los objetivos del país eran amplios: “incluir la agricultura en las negociaciones y someterla a reglas comerciales estrictas, ganar oportunidades para que sus productos agropecuarios tengan mejor acceso a los mercados extranjeros, prohibir o restringir las políticas domésticas que fomentaban la competencia desleal con sus exportaciones, etc.” (Miller 2000: 140).

Para el alcance de estas metas la Argentina se valió 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 agrícolas). Además, Argentina recurrió a declaraciones para posicionarse dentro de las negociaciones¹³¹; a la elaboración de informes técnicos; y a la presentación de propuestas y documentos para las negociaciones. También recurrió a la amenaza de bloqueos¹³² (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 y Glover 1993; Tettamanti, 1990).

¹³⁰ Como se señaló en la introducción el trabajo de Miller es un antecedente de gran relevancia para esta tesis. Ella sostiene “cómo Argentina, a pesar de tener un peso muy limitado en el comercio global, pudo contribuir con eficacia a la reforma del comercio agrícola mundial al establecimiento de las reglas de un nuevo sistema comercial” (Miller, 2000:135).

¹³¹ Incluso durante la crisis de las negociaciones del año 1992 el Presidente Carlos Menem envió una misiva a al Presidente Clinton, de los EEUU, a los presidentes del Consejo Europeo y al Primer Ministro Kiichi Miyazawa de Japón, en nombre del Grupo De la Paix, con el objetivo de solicitarles a estos tres el ejercicio de un liderazgo más decidido a favor de la conclusión de las negociaciones (Croome, 1998: 301).

¹³² Miller (2000) se refiere a esto como la denegación de consenso, utilizada como fuente de poder.

Así, durante la Conferencia de Punta de Este, Argentina fue autora de uno de los tres documentos en discusión como propuestas de Declaración Ministerial. Además, a lo largo de los ocho años que comprendieron las negociaciones, desarrolló una participación protagónica dentro las coaliciones arriba mencionadas, y en casos como los de la reunión de Montreal, consiguió influir en la conducta negociadora de otros países en desarrollo, generando presiones sobre los líderes del proceso negociador para que se avanzara en la materia agrícola y textil de las negociaciones, y para que, en ello, se preservara una mirada equilibrada del comercio global¹³³.

Durante este período Argentina fue parte también de dos casos dentro del mecanismo de solución de diferencias del GATT, vinculados a Malvinas. En 1982 y en 1983, con la Comunicada Económica Europea, por el embargo a las Islas, y la aplicación del artículo XXI. Ello motivó a que durante las negociaciones de la Ronda Uruguay impulsara una revisión de tal artículo relativo a las excepciones en razón de seguridad¹³⁴.

Estas experiencias condujeron a resultados que fueron considerados positivos a la luz de los objetivos iniciales del país (Miller 2000) y en su conjunto sirvieron como proceso de aprendizaje para las siguientes negociaciones que iría afrontando el país en la década siguiente.

2. Las negociaciones del lanzamiento de la Ronda Doha

Durante la Ronda Uruguay la tradición negociadora argentina en las relaciones comerciales internacionales dio un giro importante, modificando la conducta negociadora del país imperante hasta entonces: se adoptó una participación activa, sobre una base técnica sólida, y con estrategias de negociación que asumían los riesgos de ejercer las opciones de veto, conforme se relató en el apartado anterior.

¹³³ En una entrevista publicada en 1990, por la Revista América Latina/Internacional de FLACSO Argentina, el Embajador Tettamanti, representante argentino ante los Organismos Internacionales en Ginebra, relata la centralidad del tema agrícola dado por el país a estas negociaciones, y describe la perspectiva “pragmática” con la que se ha decidido llevar adelante las negociaciones, lo que ha permitido impulsar una conducta negociadora destacada en relación a otros PED, impulsando iniciativas puntuales en los diversos temas en agenda, y no temiendo “negar el apoyo” al conjunto negociado si los resultados no ofrecían un mínimo aceptable a las ambiciones nacionales.

¹³⁴ Véase Croome, 1998.

Así, al momento del lanzamiento de la Ronda Doha, Argentina retenía cierto liderazgo heredado de la Ronda Uruguay, a la vez que se encontraba inmersa en una crisis económica política y social que llevaba a limitar la agenda externa del país¹³⁵. Producto de ello, la Argentina en las negociaciones inicialmente se resguardó en las prácticas y posicionamientos negociadores que había desarrollado con anterioridad. Luego, a medida que el país se fue recuperando, aumentó su capacidad de gestión sobre la agenda externa, especificó su posicionamiento y se volvieron más frecuentes e intensivas las participaciones en las diferentes instancias de las negociaciones. Como consecuencia a medida que avanzó la Ronda Doha resultó posible observar una intensificación en la concurrencia a reuniones miniministeriales, y *green-rooms*, así como en la presentación de documentos y propuestas, y en la participación en coaliciones. Conforme estas acciones fueron incorporadas a la conducta negociadora, la Argentina, se convirtió en un país que, sin ser un protagonista central de las negociaciones, ha logrado desarrollar una participación real activa –y por momentos, destacada-, en el seno de las mismas.

2. a. El 11-S y el establecimiento de la Agenda de negociación. Esbozos de un contexto permisivo para el desarrollo de una participación negociadora real

Desde las primeras reuniones de la OMC, había existido una puja entre países en desarrollo y países desarrollados respecto de la necesidad, conveniencia, y/o capacidad de lanzar una nueva ronda de negociaciones, tras la culminación de la Ronda Uruguay. Mientras que en temas como agricultura existía desde el ASA una cláusula de negociación progresiva que convocaba a los Estados miembros a avanzar en la liberalización de esta área, nuevos temas como facilitación del comercio, comercio electrónico o compras públicas, eran impulsados por algunos países de economías más avanzadas, en tanto muchos de los acuerdos de la última de las rondas del GATT aún no entraban en vigor. El alcance de los disensos en cuanto a este punto pueden encontrarse tanto en la Conferencia Ministerial de Singapur (1996), como en la de Ginebra de 1998, y la de Seattle (1999), con el

¹³⁵ Véase capítulo II.

fallido lanzamiento de la Ronda del Milenio. A comienzos del año 2000 en la OMC no se habían alcanzado aún los consensos suficientes para el lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones. Muchos países no estaban de acuerdo con la ampliación de los alcances del régimen multilateral de comercio, y reclamaban, en cambio una correcta aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay, especialmente en materia agrícola y textil.

El lanzamiento de las negociaciones de Ronda Doha supuso el arreglo –al menos momentáneamente- de estas diferencias, alcanzándose hacia el último trimestre de 2001 los consensos mínimos en torno a una nueva agenda de negociación. Esto fue posible en un momento particular, en el que convergieron diversos fenómenos. Entre los factores que se señalan en la literatura, el más importante fue el efecto que tuvieron los atentados terroristas de *Al Qaeda* contra las Torres Gemelas de Nueva York, el 11 de septiembre de 2001. Los mismos condujeron a los países de mayor peso de la OMC a flexibilizar sus posiciones para dar una imagen de unidad y de apoyo al multilateralismo, que sirviera para cohesionar también las posturas de los PED (Steinberg, 2007).

Así, Estados Unidos, enmarcado en la iniciativa de invasión a Afganistán, dirigió sus esfuerzos diplomáticos hacia la introducción de una actitud multilateralista pro desarrollo, planteando una agenda de negociaciones que fuera funcional a su coalición internacional. Para ello, excluyó de la agenda los estándares laborales propuestos en la Conferencia de Seattle, negoció con la Unión Europea la revisión del acuerdo de derechos de propiedad intelectual relativos al comercio (ADPIC) en lo referente a las patentes de los medicamentos (Steinberg, 2007; Drahos, 2007), y la inclusión de las medidas anti-dumping (Bayne, 2005). Además logró persuadirla para dejar los temas de Singapur en segundo plano (Steinberg, 2007; Bayne, 2005). Asimismo, expresó de forma clara su disposición a avanzar en la liberalización agrícola, algo que resultaba fundamental para los países en desarrollo.

Otro elemento de relevancia, por su parte, fue el temor a que la Cumbre de Doha terminara fracasando como la de Seattle (Odell, 2009), y con ello la OMC en su conjunto. Por su parte, el ingreso de China a la OMC, tuvo un peso simbólico de importancia, en tanto era uno de los primeros resultados de la

flexibilización que se estaba produciendo en la postura norteamericana, y que generaba expectativa para los países en desarrollo.

Así pues, existieron elementos que condujeron a un contexto particular por una coyuntura puntual, la cual posibilitó los consensos necesarios para el lanzamiento de esta Ronda. Se generó entonces, a partir de los ajustes de la conducta de los EEUU y de la Unión Europea un marco de permisividad casi inédito para los reclamos de los países en desarrollo.

Para la Argentina, los cambios introducidos dentro de las negociaciones del régimen de comercio multilateral a partir de los ajustes que los atentados del 11-S provocaron en los países desarrollados, significaron la posibilidad de obtener mayor resonancia a los reclamos sostenidos en su posición negociadora. En su presentación ante la Conferencia Ministerial, el embajador argentino enfatizó tal situación. Sostuvo “Esta Conferencia se realiza en un contexto internacional complejo, tanto a nivel político como económico. La gran desaceleración del ritmo de crecimiento y la fuerte reducción de la expansión del comercio internacional se ven ahora agravados por el impacto y las repercusiones del ataque terrorista del 11 de septiembre, condenado por la comunidad internacional. Esta coyuntura nos obliga aún más a encarar con responsabilidad la tarea de continuar el proceso de liberalización comercial” (OMC, 2001, WT/MIN(01)/ST/16). Centrada fundamentalmente en el tema agrícola, Argentina había venido desarrollando una diplomacia activa a favor de una nueva ronda de negociaciones que diera continuidad y profundidad al artículo 20 del ASA, negociado en la Ronda Uruguay. Argentina había sido participante de múltiples reuniones, formales e informales, en este sentido¹³⁶. Incluso había solicitado la asignación de una vicepresidencia en la Conferencia Ministerial a realizarse en noviembre (Lavagna, entrevista personal, 2012).

Argentina sostenía que “[en el ámbito de las negociaciones comerciales multilaterales] nuestro gobierno ha priorizado la eliminación de subsidios y barreras en el terreno mundial y está adoptando, junto a sus socios del MERCOSUR, una posición común muy firme en los foros de discusión

¹³⁶ 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.-

internacional. Tenemos que luchar para terminar en el mundo con esta forma de discriminación que crea injusticia e inequidad internacional. (...) Un ejemplo de este fenómeno son los significativos subsidios agrícolas y las barreras al comercio agroalimentario que subsisten en las economías más desarrolladas y frenan nuestro desarrollo” (De la Rúa, 2001). El objetivo de la reforma impulsada por el país era, en última instancia, “establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado” (OMC, 2001, G/AG/NG/W/39).

El sector agrícola constituía el lado “ofensivo” o “*demandeur*”¹³⁷ de la posición negociadora de la Argentina. Este sector se compone de tres pilares (acceso a mercados, ayuda interna y competencia de las exportaciones), y el comienzo de su abordaje data de unos meses previos al lanzamiento de la propia Ronda Doha, debido a lo estipulado en la mencionada cláusula de negociación progresiva del ASA. Tempranamente, Argentina estructuró su posición en torno este tema, conjugándose en ello sus experiencias de negociación anteriores, y su tradicional imagen de “granero del mundo”. En las actas de las reuniones previas al lanzamiento de la Ronda consta que “para la Argentina, la Conferencia Ministerial de Qatar debía originar un compromiso más específico y concreto de liberalizar el comercio de productos agropecuarios que el que figuraba en el artículo 20 [del acuerdo sobre agricultura], que estaba abierto a diferentes interpretaciones. (...) Si bien la Argentina era flexible por lo que se refería al orden de los temas que habrían de debatirse, debería mantenerse un orden lógico; por consiguiente, se deberían negociar primero las normas, antes de pasar a debatir las excepciones o los supuestos de inaplicabilidad” (OMC, 2000, G/AG/NG/R/7).

La importancia que la Argentina le otorgaba en su posición al tema de acceso a mercados resultaba del nivel medio que los aranceles de los productos agropecuarios –principales productos de exportación de país- tenían en el resto del mundo a comienzos de la década. Éstos eran de hasta ocho veces superiores a los aranceles impuestos a los productos industriales (OMC, 2000, G/AG/NG/W/54). Como consecuencia, y como se muestra en el anexo II, las demandas argentinas se articularon en torno a las ideas de convertir todos los aranceles en *ad valorem* y en

¹³⁷ Así se definió Argentina en una declaración distribuida entre el Consejo General en el año 2000.

la adopción de una “fórmula armonizadora agresiva” (MRECIC, 2002) sobre la base de aranceles consolidados para alcanzar mayores bajas en las tarifas, en los picos arancelarios, y en la remoción del escalonamiento arancelario¹³⁸. Por su parte, se pugnaba por el establecimiento de reglas para la administración de cuotas tarifarias y el aumento sustancial del volumen en todos los contingentes arancelarios.

La Salvaguardia Especial sobre Agricultura (SGE) fue otro de los elementos nodales de la posición argentina en acceso a mercados en agricultura. Al respecto la posición del país se centraba en pedir la eliminación de la SGE (artículo 5 del ASA), la cual era aplicada principalmente por países desarrollados, y en apoyar la incorporación de un “mecanismo especial que les permitiera [a los países en desarrollo] imponer derechos compensatorios a las importaciones de productos cuya producción o exportación había sido subvencionada sin tener que probar el daño o la relación de causalidad con las importaciones.” (OMC, 2001, G/AG/NG/R/6).

Además de la SGE, dentro del pilar de acceso a mercados, las restricciones a las exportaciones fueron otro de los temas de alta sensibilidad para el país. Argentina había integrado en el año 2000 un documento donde junto al Grupo Cairns afirmaba que “el establecimiento de disciplinas más rigurosas en materia de restricciones e impuestos a la exportación contribuiría a dar seguridad a los miembros en cuanto a sus posibilidades de acceso de los productos alimenticios (...) en los mercados mundiales”, pero que “el escalonamiento arancelario existente en otras economías impedía a los PED agregar valor a sus exportaciones, por lo cual estos países se ven conducidos a aplicar restricciones o impuestos sobre las exportaciones como respuesta a la progresividad arancelaria”¹³⁹. Así, en la postura del país la utilización de estos instrumentos quedaba justificada como “*second-best*” conforme el entramado de las (otras) prácticas comerciales en materia agrícola. Luego, ajustándose a las modificaciones en las políticas

¹³⁸ Para ello se solicitaba un arancel máximo del 21 % para los países desarrollados y del 28% para los países en desarrollo, en tanto que los PMA quedaban eximidos, tal como puede analizarse de las pretensiones establecidas en el “*Vision Statement*” del Grupo Cairns, a las cuales Argentina adhirió en la declaración G/AG/NG/W/1, de marzo de 2000.

¹³⁹ Malasia e Indonesia, al igual que China y Cuba, y de manera más tibia India y Brasil resultaron aliados recurrentes en este punto.

aplicadas en el plano nacional, la posición se transformaría en una de oposición a la inclusión de las restricciones a las exportaciones dentro del mandato negociador.

En cuanto a los aspectos de la llamada “competencia de las exportaciones”, la posición de Argentina fue delimitada a mediados de 2000, partiendo de la definición de que la utilización de subvenciones a las exportaciones reducía los ingresos de las explotaciones agrícolas de otros países exportadores y causaba daño a la producción interna de los países importadores de alimentos. Ello generaba a su vez daños ambientales, pobreza rural¹⁴⁰, y contribuían a acentuar la dependencia alimentaria de muchos países, especialmente en desarrollo. Por este motivo 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*).

Otro de los temas en los que se tenía una posición definida era en el mantenimiento de la oposición a incorporar al mandato de negociaciones agrícolas temas que se consideraban más vinculados al acuerdo de derechos de propiedad intelectual (ADPIC) como las indicaciones geográficas, la inocuidad de los alimentos y el etiquetado. A través de varias declaraciones Argentina manifestó preocupaciones también en los llamados “*non-trade concerns*”, los cuales atraviesan los pilares anteriores, y se vinculan con la definición de la agenda, al comienzo de las negociaciones, al referir al inciso “c” del artículo 20 del Acuerdo sobre Agricultura. Se trata tanto de la seguridad alimentaria, como la necesidad de

¹⁴⁰ Para el año 2000, solo 25 miembros de la OMC mantenían en sus listas subvenciones a las exportaciones. Estas alcanzaban los 361.500 millones de dólares. Acorde a cálculos presentados por la cancillería argentina, las subvenciones europeas al trigo causaban una baja del 4% sobre este producto, en tanto que una reducción del 6% o 7% era ocasionada por los subsidios a las exportaciones de EEUU sobre la soja. Para el Banco Mundial producto de un acuerdo en Ronda Doha argentina podría incrementar su PBI en un 2% anual (OMC, 2007).

proteger el medio ambiente, el bienestar humano, el empleo y el desarrollo rural (OMC, 2000, G/AG/NG/W/88).

El trato especial y diferenciado debía estar presente en todos los temas, y en función del mismo se pedía mayor liberalización del comercio en productos tropicales y otros productos de países en desarrollo, y flexibilidades en mecanismos como el referido supra.

Esta posición negociadora inicial de la Argentina para el establecimiento de la agenda negociadora de la nueva ronda reflejaba la configuración de ciertos factores domésticos claves: el modelo de desarrollo sostenido hasta entonces conducía a impulsar la retracción de la intervención del Estado sobre el comercio, especialmente en el área agrícola. En mismo sentido se expresaban a su vez los lobbies domésticos (especialmente, la Sociedad Rural), que, como se constata en las entrevistas realizadas y en las memorias del Estado de la Nación, en ese momento tenían a su vez un buen “acceso” a los funcionarios técnicos en el proceso decisorio. El imaginario prevaleciente, de “granero del mundo”, consolidaba tal línea, sustentada a su vez en la “tradición” negociadora. De tal forma se constataba que la estrategia de desarrollo, las instituciones que ordenan el proceso de toma de decisión, y los valores, principios e ideas, convergían en un mismo sentido.

Argentina, con intereses ofensivos muy fuertes en el pilar agrícola, en las negociaciones conducentes al lanzamiento de la Ronda y en la Conferencia Ministerial, enmarcó su actuación dentro de coaliciones como la del grupo Cairns, y se apoyó en lo que denominó *alianzas estratégicas*¹⁴¹, como la de MERCOSUR, Nueva Zelanda y Australia, al tiempo que desarrolló una *diplomacia activa*, con intensa *presentación de documentos*. Tales fueron los pilares de su *participación real* en las negociaciones previas al lanzamiento de la Ronda Doha.

Durante esos meses preliminares a la Ronda, la participación de Argentina se concentró en la presentación de varios documentos y comunicaciones

¹⁴¹ “Una relación estratégica puede ser comprendida como ‘un vínculo muy estrecho construido a partir de un núcleo de convergencia alrededor de intereses comunes y que sobre todo aspire a lograr beneficios mutuos que a las partes por sí solas le serían más difíciles o costosos de alcanzar’ (Llenderozas, 2004: 2). En otros términos, ‘una sociedad estratégica implica trascender la relación bilateral a través de la identificación de objetivos comunes y acuerdos sustantivos sobre los medios a emplear así como también sobre los instrumentos necesarios para alcanzarlos’ (Llenderozas, 2004: 2)” (Lorenzini, 2005).

conjuntas. Presentó, al menos, tres comunicaciones individuales: sobre subvenciones a las exportaciones, preocupaciones no comerciales legítimas¹⁴², y una declaración general sobre el proceso negociador; cuatro propuestas con el grupo Cairns, acorde a lo establecido en el documento *Vision Statement* de 1998¹⁴³, y dos propuestas conjuntas en el marco del MERCOSUR: una sobre empresas comercializadoras del Estado, y otra referida a disciplinas a los créditos a las exportaciones de los productos agropecuarios (uno a propuesta de Brasil y otro a propuesta de Argentina). En su conjunto, en el pilar agrícola en el período que va de marzo 2000 a noviembre de 2001 la Argentina fue autora, individual o colectivamente en el 20% de los documentos discutidos en el comité agrícola¹⁴⁴.

Estos documentos sentaban las bases de la posición negociadora, y la plataforma de las estrategias de negociación. Se buscaba dejar claro cuál era la posición argentina, al tiempo que se buscaba desarrollar cierta influencia sobre otros países, especialmente en desarrollo, al desplegar una diplomacia técnica que contribuyera a poder comprender los efectos de cada medida que se incluyera en la agenda de negociaciones.

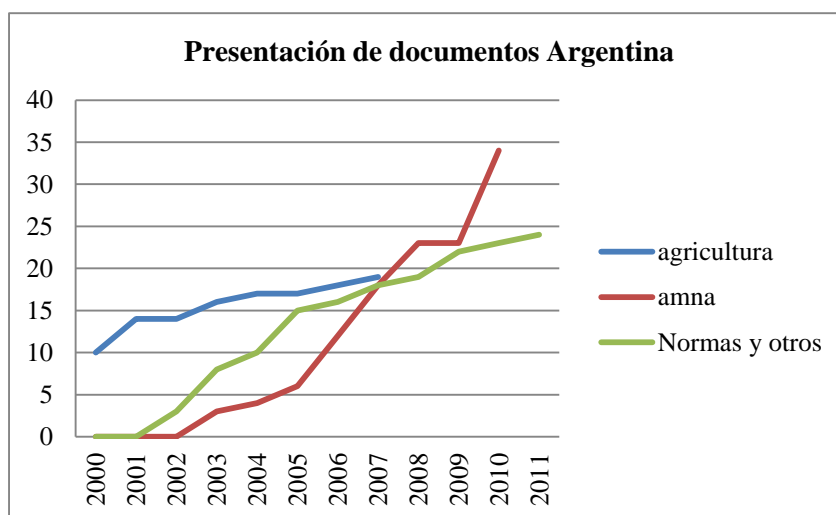
Como puede verse en el cuadro n°2, agricultura concentró la mayor atención. En AMNA, en cambio, habría que esperar hasta el año 2003 para ver las primeras propuestas, dando cuenta ello de la menor importancia relativa que en ese momento recibía el área, especialmente para la Argentina.

¹⁴² Este documento da sustento a la posición argentina respecto del inciso c del artículo 20 del ASA, de continuación del proceso de reforma. Esta posición se contraponen a la de la Unión Europea al sostener que el esquema de subsidios de aquella genera una preocupación no comercial legítima argentina a ser considerada en el proceso de reforma de la agenda agrícola: el desarrollo (Taboada, Entrevista personal, 2012).

¹⁴³ El documento conocido por *Vision Statement* fue un posicionamiento elaborado por los miembros del grupo Cairns previo a la Conferencia Ministerial de Seattle, en el que establecen los puntos centrales de sus objetivos de negociación para el área agrícola en la OMC.

¹⁴⁴ Un dato a destacar es que los documentos presentados de manera individual corresponden a los temas que no encontraban consenso dentro de las coaliciones, en particular con Australia y Canadá, quienes eran usuarios de varias de las medidas mencionadas.

Cuadro n°2. Estrategias de negociación de Argentina: Presentación de documentos (2000-2011)



Fuente: Elaboración propia en base a la base de datos “Documentos en línea” de la OMC

Al considerar las alianzas con las que se conjugaron estos documentos, resaltan como socios estratégicos de esta primera etapa Nueva Zelanda y Australia, así como el MERCOSUR, y el Grupo Cairns.

Se trataba de estrategias complementarias, que se reforzaban entre sí. Cada instancia de negociación conjunta puede considerarse como un nivel adicional, donde deben producirse los ajustes mutuos entre las partes, entre sus conjuntos ganadores, para dar lugar a una posición y estrategia negociadora hacia el plano multilateral. Argentina articulaba diversas estrategias de refuerzo entre uno y otro nivel intermedio. Así por ejemplo al considerar los documentos presentados, puede verse que aquellos que fueron suscritos como MERCOSUR abordaron aspectos que no encontraron eco dentro de la coalición negociadora, en tanto que las presentaciones individuales apuntaron más bien hacia temas sensibles.

Las vinculaciones con Nueva Zelanda o Australia, anteceden al lanzamiento de la Ronda y se enmarcan dentro del Grupo Cairns. Con Nueva Zelanda, previo a lanzamiento de la Ronda se elaboró un documento conjunto donde se señalaba una congruencia con los objetivos sostenidos en las negociaciones por la Argentina dentro del MERCOSUR, y se incluían otros elementos como la seguridad alimentaria, argumentando que políticas comerciales más abiertas contribuirían a la seguridad alimentaria a través de la eliminación de distorsiones que permitirán una mejor asignación de recursos y el aprovechamiento de ventajas comparativa. En temas puntuales, como los lácteos, esta “sociedad” resultó útil para el país sudamericano, en tanto le permitió concentrarse en otros temas, mientras Nueva Zelanda era la que actuaba en esta área en la que existía un interés mutuo. Se produjo así una división del entre Argentina y Nueva Zelanda (Petri, entrevista personal, 2012).

Con Australia se ratificó en 2001 la alianza estratégica que existía con este país y la voluntad de actuar conjuntamente en las negociaciones. Se sucedieron reuniones bilaterales específicas para la coordinación de esfuerzos en la OMC, siendo que ambos comparten la membresía en el grupo Cairns. Las reuniones entre ambos países no se limitaron a la instancia del “*agenda setting*” del proceso negociador, sino que se continuaron periódicamente¹⁴⁵, y fueron la base para la presentación de diversos documentos a lo largo de toda la Ronda.

En cuanto al MERCOSUR, el accionar común junto a Brasil, Uruguay y Paraguay, durante la Ronda Doha, se estructuró dentro del marco institucional producto de la propia evolución del bloque, acorde en lo establecido en el Tratado de Asunción (TA) y en el Protocolo de Ouro Preto (POP), y en una red de instrumentos institucionales, que acorde a los diferentes momentos del MERCOSUR, han ido buscando canalizar el accionar externo¹⁴⁶.

¹⁴⁵ En 2010 por ejemplo se acordaron acuerdos entre el MERCOSUR y el CER, bloque regional e Australia y nueva Zelanda. Los contactos también se continuaron en forma multilateral. Cabe resaltar la cooperación de ambos en otros foros, dentro de los entornos complejos de negociación, como el de cambio climático, derechos humanos, FOCALAE, ONU, etc.

¹⁴⁶ El Consejo Mercado Común fue el que ejercía la titularidad de la personalidad jurídica del MERCOSUR y la negociación y firma de acuerdos, en nombre del bloque, con terceros países grupos de países y organismos internacionales, conforme lo estableció el POP. Esta función sin embargo, podría delegarse al Grupo Mercado Común. Al considerar que la conformación del Consejo Mercado Común tiene rango ministerial, el ejercicio de la titularidad de la personalidad

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 EEUU y con la UE, 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-tempore¹⁴⁷, lo que limitaba las potencialidades del bloque como foro negociador, especialmente para los miembros de menor peso relativo (Zelicovich, 2012).

Para el lanzamiento de la Ronda de Doha, hacia fines de 2001, los países del MERCOSUR desarrollaron una serie de encuentros previos, en el marco de los Grupos Ad Hoc, así como en el GMC y el CMC, en los que buscaron establecer las bases para la Conferencia Ministerial de Doha¹⁴⁸. El trabajo previo, de la Conferencia Ministerial de Seattle, y las negociaciones preferenciales en el marco de la ALADI habían permitido adquirir cierto dinamismo para el accionar externo conjunto, que había dado lugar a procesos de aprendizaje conjuntos, fortaleciendo las redes de inteligencia comercial del bloque, en particular en la conformación de los reclamos agrícolas.

jurídica no resulta más que un acuerdo de coordinación, colegiado, para las negociaciones con terceros países u organismos internacionales.

La estructura organizacional del MERCOSUR para el accionar externo se completa con el Grupo *Ad Hoc* de relacionamiento externo; Grupo Ad Hoc de Consulta y Coordinación para las Negociaciones en el ámbito de la OMC y del SGPC (GAH OMC-SGPC; Foro de consulta y concertación política; Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR; Parlamento del Mercosur, y Alto Representante general del MERCOSUR.

¹⁴⁷ Esta cuestión ha sido señalada por los funcionarios entrevistados en la Cancillería argentina como un rasgo característico de las negociaciones del MERCOSUR con terceros. Tanto Zawels, encargado de la Unidad de Negociaciones con la Unión Europea, como Grinspun, Director General del área MERCOSUR, indicaron que la dinámica externa, ya fuera en la coordinación de las posiciones negociadoras como en la negociación con otros actores recaía sobre la Presidencia pro tempore. Ello, en algunos casos, podía, sin embargo, generar dificultades, debido a la rotación implícita, la multiplicidad de negociadores, y a la asimetría en cuanto a las características técnicas entre uno y otro (Zawels, entrevista personal, 2011; Grinspun, entrevista personal, 2011).

¹⁴⁸ A diferencia de lo que sucede en una negociación birregional, en las negociaciones de la OMC los miembros son los países de manera individual, y no el bloque como MERCOSUR.

Así, la “*posición MERCOSUR*” expresaba una puesta en común de los Estados Parte respecto de la dimensión externa, sobre mínimos comunes denominadores, y no necesariamente comunitarios. En ello la cuestión agrícola fue definida como central. Se interpretaba que “el incremento sustancial en la aplicación de subsidios agrícolas deterioran las posibilidades de exportación y crecimiento de nuestros países, que son exportadores netos eficientes de alimentos” (MERCOSUR, 2002). Por lo tanto, las demandas se centraron en “la mejora sustancial del acceso a los mercados, en la eliminación de todas las formas de subvenciones a la exportación y en la disminución sustantiva de la ayuda interna que distorsiona la producción y el comercio” (MERCOSUR, 2002). Además, se incorporaban cuestiones relativas a los procedimientos y a los niveles de ambición de las negociaciones, tales como que la negociación fuese equilibrada, y que los países en desarrollo realizaran esfuerzos mayores de reducción de las distorsiones y apertura de los flujos para el comercio mundial de productos agrícolas.

El Grupo Cairns fue la otra de las asociaciones claves en la estrategia negociadora argentina. En general existió un elevado nivel de coincidencias entre la plataforma negociadora de esta coalición y los intereses argentinos. Primeramente, el punto en común fue el profundo interés en la liberalización del comercio agrícola, el cual luego se fue detallando cada vez más, a medida que progresaron las negociaciones, tanto en las rondas multilaterales, como en las reuniones intragrupo celebradas anualmente. Así, mientras que en los temas vinculados a acceso a mercado se producían consensos rápidamente, las cuestiones de ayuda interna encontraban mayores limitaciones. Fue necesaria para ello una intensa labor diplomática. Para la Ronda de Doha, los postulados comunes del grupo se encontraban plasmados en el documento “*vision statement*” (1998), mencionado anteriormente, del cual Argentina se hizo eco.

2. b. IV Conferencia Ministerial: límites de la participación negociadora en los albores de la crisis

El desarrollo de la Conferencia Ministerial tuvo lugar en el mes de noviembre, apenas un mes después de los atentados del 11-S; y para Argentina sólo algunas semanas antes del estallido de la crisis política social y económica que sacudiría al país en diciembre de 2001.

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. La Conferencia Ministerial de OMC no resultaba prioritaria en la agenda de la gestión de De La Rúa de fines de 2001, y como resultado la participación del país en la misma se vio disminuida. Se produjo así un quiebre entre la dinámica observada en la posición negociadora durante las negociaciones del establecimiento de la agenda que permitió llegar a esta Conferencia Ministerial, y el lanzamiento de la Ronda Doha.

Existió una decisión presidencial que condujo a que el Ministro de Relaciones Exteriores, no asistiera a la Conferencia Ministerial. En efecto, en el mes de noviembre, la Presidencia argentina realizó una misión a Alemania, y dispuso la presencia del canciller en tal encuentro –con motivo de la inauguración de un monumento a San Martín, en el que se planteaba poder abordar también cuestiones de la situación financiera argentina con el canciller alemán Schroeder-. Así la delegación argentina en Ginebra, quedó a cargo de funcionarios de segundo rango, y perdió la posibilidad de ejercer la vice-presidencia que se había obtenido meses antes en las negociaciones de la previa a Doha. Mientras que el entonces vicescanciller Horacio Chighizola presidió la delegación, junto con el Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca, Regúnaga, fue el embajador Néstor Stancanelli el encargado de defender la posición argentina¹⁴⁹. Tal decisión además depreció la

¹⁴⁹ La delegación negociadora se compuso por Horacio Aldo Chighizola, Vicescanciller; Alfredo Vicente Chiaradia, Embajador; Roberto Lavagna, Embajador y Representante Permanente de la República Argentina ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra; Marcelo Eduardo Regúnaga, Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; Ricardo Vázquez, Diputado Nacional; . Alberto Nicolás Briozzo, Diputado Nacional; Alberto Dumont, Misión Permanente de la República Argentina ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra; Arturo Vierheller, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; Gustavo Alejandro Idígoras, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación; Gabriel Arturo Martínez,

importancia de la delegación en su conjunto a la hora de sentarse en los comités exclusivos de ministros¹⁵⁰.

Entendemos que este elemento, que expresa tanto la situación del crisis, como el desdén con el que hasta ese momento se habían abordado las negociaciones de la OMC-GATT¹⁵¹, redujo la participación argentina durante la Conferencia Ministerial a una participación formal, sin demasiados esfuerzos diplomáticos ni posibilidades de ejercer influencia durante esos días en la determinación definitiva del establecimiento de la agenda de negociación.

Los trabajos de la Conferencia Ministerial se organizaron en torno a seis cuestiones: agricultura; aplicación; medio ambiente; cuestiones relativas a las normas; “temas de Singapur”; y propiedad intelectual y acceso a los medicamentos/salud pública. En la noche del cuarto día los miembros junto a los facilitadores, alcanzaron un acuerdo en torno al lanzamiento de una nueva ronda de negociaciones. Así, luego de muchos meses de negociación para alcanzar una agenda aceptable para los casi 150 países miembros, en noviembre de 2001 las negociaciones se materializaron en tres documentos que pasaron a conocerse como “Agenda de Doha para el Desarrollo”. El primero, (i) la Declaración sobre el acuerdo ADPIC y la salud pública¹⁵²; el segundo (ii) la Declaración sobre los aspectos y preocupaciones relacionados con la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay; y finalmente (iii) la Declaración Ministerial de Doha (DMD), la cual fijó la agenda y modalidades de la negociación.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; Luis Pablo Niscopulos, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; Marta Gabrieloni, Consejera; Luis Alejandro Levit, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; Gustavo Lunazzi, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

¹⁵⁰ En efecto, la jerarquía diplomática es un elemento de importancia en las negociaciones. “Sin Ministro no se entra al Green Room” sostuvo Taiana en las entrevistas realizadas. La importancia de la jerarquía diplomática también ha sido planteada por Chiaradía, y Petri, funcionarios vinculados al proceso negociador. La figura ministerial es la que tiene capacidad para comprometer la posición del país y firmar el acuerdo, siendo éste el fundamento de dicha jerarquía. De hecho de los 153 países que participaron en las negociaciones de Doha solo 19 delegaciones estatales no estuvieron encabezadas por Ministros (Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Dominica, Islas Fiji, Gambia, Guinea Bissau, Jamaica, Kuwait, Madagascar, Moldava, Níger, Paraguay, Perú Rumania, Santa Lucia, Islas Salomón y Trinidad y Tobago). Contrarrestando tal situación los funcionarios argentinos tenían una experiencia desde la Ronda Uruguay.

¹⁵¹ Véase capítulo II.

¹⁵² Establece que el ADPIC no impide, ni deberá hacerlo en el futuro, que los miembros adopten medidas para proteger la salud pública y promover el acceso a medicamentos.

Fue ésta última la que dio lugar al “Programa de Doha para el Desarrollo”, el cual se compuso de casi una veintena de temas. El mandato se centró en ocho puntos en los cuales estableció la celebración de negociaciones e incluyó otros tantos en los que se disponía la creación de programas de trabajo.

Entre los primeros se cuentan las cuestiones relativas a la aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay (ARU), 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 (ADPIC), reglas OMC - antidumping, subsidios, acuerdos comerciales regionales (ACR)-, solución de diferencias, y comercio y medio ambiente. Además de éstos se incluyeron también cuatro temas adicionales conocidos como los temas de Singapur (política de defensa de la competencia; inversiones; compras públicas; facilitación del comercio), cuyas negociaciones 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”. Finalmente, aquellos temas sobre los que se dispuso la creación de programas de trabajo fueron comercio electrónico y pequeñas economías. Asimismo, se crearon dos grupos de trabajo para examinar la relación entre comercio, deuda y finanzas y entre comercio y transferencia de tecnología. Por su parte, el trato especial y diferenciado y la cooperación técnica se explicitaron como elementos comunes a todos los estos puntos.

Esta agenda reflejaba un énfasis en las cuestiones del desarrollo, centrado en el abordaje de temas claves para los países más pobres, como el tema agrícola, y por las reiteradas incorporaciones del trato especial y diferenciado que hacía la declaración. No obstante, la multiplicidad de temas incluidos en la agenda, y el impulso de cuestiones como los temas de Singapur restarían impulso a tal enfoque. Para la Argentina, la centralidad otorgada a la agricultura era un aspecto positivo del Programa, en tanto que en otros temas si bien el consenso no era pleno, las objeciones eran más bien formales –con excepción de lo establecido en Indicaciones Geográficas-.

Agricultura y Acceso a mercados para los productos no agrícolas (AMNA) constituyeron el núcleo central de la agenda. La asimetría en el nivel de liberalización de los dos temas dentro de la OMC, junto a la sensibilidad que los

Estados presentan para su abordaje, son factores que condicionan los *trade off* posibles, reforzando su interdependencia. En efecto, tal como señalan Fossatti y Doporto Miguez (2007) las negociaciones sobre AMNA están intrínsecamente vinculadas a las negociaciones sobre Agricultura, siendo que el resultado final de la negociación para productos no agrícolas dependerá en gran medida del acuerdo al que se arribe en el sector agrícola. En los debates vinculados a estos temas, entre países desarrollados y en desarrollo, y entre importadores y exportadores, lo que terminan poniéndose en juego son los diferentes modelos económicos y las estrategias nacionales para el desarrollo. Se presenta a continuación el detalle de cada uno de estos temas de la agenda.

2. b. 1. Agricultura

La agricultura formaba parte de los temas acordados en la Ronda de Uruguay que incluían una cláusula de negociación progresiva. En el Acuerdo sobre Agricultura se había plasmado un compromiso de los Estados a continuar ampliando las reformas emprendidas, retomando las negociaciones en el año 2000 (art. 20 del Acuerdo sobre Agricultura). Al lanzarse la Ronda de Doha, tales conversaciones relativas al tema agrícola fueron incorporadas a la Agenda de Desarrollo¹⁵³.

El mandato de la Declaración Ministerial de Doha estableció tres pilares en torno a los cuales giraron las negociaciones agrícolas: en el primero, los Estados se comprometen a mejoras sustanciales del acceso a mercados; en el segundo, a reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y en el tercero, a reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio. Asimismo, se convino en integrar el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo a todos los elementos de la negociación. Se incluyeron también preocupaciones no comerciales.

Para cada uno de estos puntos, se diseñaron diversas modalidades de

¹⁵³ Las negociaciones de agricultura comenzaron en marzo de 2000. Para el lanzamiento de la ronda Doha ya se habían presentado 45 propuestas sobre los diferentes temas abarcados, de manera global o específica.

abordaje: la fórmula de recorte, la inclusión de figuras de flexibilidad, los requisitos y plazos para el recorte, así como la incorporación de disciplinas.

En acceso a mercados, la búsqueda de transparencia a través de la arancelización de las barreras, y la posterior reducción de las mismas siguió siendo el eje central. Allí uno de los debates se abocó a discutir sobre qué tipo de arancel se implementarían los recortes (consolidado o aplicado) y la fórmula que se utilizaría para ello. A la par de tales elementos los miembros buscaron cierta flexibilidad a partir de la negociación de productos sensibles y productos especiales¹⁵⁴. También entraron en discusión los contingentes arancelarios, o cuotas, donde se aplican aranceles inferiores a los productos extra cuotas. La Salvaguardia Especial, creada por el artículo 5 del ASA¹⁵⁵, encontró oposición entre los países en desarrollo, al tiempo que estos impulsaron una nueva medida denominada Mecanismo de Salvaguardia Especial.

En el pilar de ayuda interna se retomó el orden de “cajas¹⁵⁶” establecido en el ASA. Así, las negociaciones se estructuraron entorno a la reducción de MGA, que es “el nivel anual, expresado en términos monetarios, de ayuda otorgada con respecto a un producto agropecuario a los productores del producto agropecuario de base o de ayuda no referida a productos específicos otorgada a los productores agrícolas en general”, y de la MGA Total Final Consolidada, que expresa “la suma de toda la ayuda interna otorgada a los productores agrícola obtenida sumando todas las medidas globales de ayuda correspondientes a productos agropecuarios de base, todas las medidas globales de la ayuda no referida a productos específicos y todas las medidas de ala ayuda equivalentes con respecto a productos agropecuarios”. Dentro de éstas, los miembros negociaron en particular

¹⁵⁴ Como se verá más adelante, éstos son exclusivos para los países en desarrollo, y fijados en torno a criterios como la seguridad alimentaria, la seguridad de los medios de subsistencia y el desarrollo rural.

¹⁵⁵ Esta salvaguardia tiene la particularidad de que solo puede aplicarse sobre aquellos productos específicos designados en la lista nacional de cada país con el símbolo “SGE”.

¹⁵⁶ Las ayudas internas se clasifican en categorías denominadas “cajas”: la Caja Ámbar refiere a medidas de apoyo a la producción y al comercio que tienen efectos distorsivos en el comercio, se cuantifica a través de la Medida Global de Ayuda (MGA) y está sujeta a reducción; la Caja Azul reúne a los pagos directos para la limitación de la producción; y la Caja Verde, expresa las medidas de apoyo eximidas de compromisos de reducción por no tener efectos sobre la producción ni la comercialización de productos agropecuarios.

refiriéndose a los niveles de “*de minimis*”¹⁵⁷, a la fijación de un tope en la caja azul (pagos directos realizados en el marco de programas de limitación de la producción), y disciplinas en la caja verde.

En el pilar de competencia de las exportaciones se buscó la “reducción con miras a la remoción progresiva” de las subvenciones a las exportaciones¹⁵⁸, profundizando así lo establecido en el ASA. De manera específica las negociaciones se dirigieron también a los créditos a la exportación, garantías de créditos o programas de seguro, y a las prácticas distorsivas de las empresas comerciales del estado, así como al suministro de ayuda alimentaria.

La aplicación del trato especial y diferenciado estuvo presente en las negociaciones de los tres pilares del tema agrícola.

2. b. 2. Acceso a mercados para productos no agrícolas (AMNA)

En cuanto a las negociaciones de AMNA el párrafo 16 de la DMD dispuso la reducción o eliminación de aranceles, incluyendo los picos, los aranceles elevados, el escalonamiento arancelario, como así también las barreras no arancelarias, particularmente en productos de interés para los países en desarrollo. Además estableció que la negociación debería tomar en cuenta las necesidades e intereses especiales de los países en desarrollo, a través del trato especial y diferenciado y la reciprocidad no plena en los compromisos de reducción.

Tras el lanzamiento de la Ronda, las negociaciones se centraron además en la discusión de la fórmula para la reducción arancelaria, incluyendo el nivel de ambición y las flexibilidades (especialmente para los países en desarrollo). Se discutió sobre qué base aplicar los recortes, y cuáles serían los criterios y alcances para tales flexibilidades y excepciones.

Conjuntamente con ello, se han incluido temas como las negociaciones sectoriales. Éstas refieren a la armonización o supresión de los aranceles en

¹⁵⁷ Ayuda que no excede el 5% del valor total de producción de un producto agropecuario de base, la cual acorde al ASA no se computaría dentro de la MGA ni estaría sujeta a reducción

¹⁵⁸ Son definidas en el artículo 9 del ASA. Remiten subvenciones directas, con inclusión de pago en especie supeditadas a la actuación exportadora, pagos a la exportación de productos agropecuarios, subvenciones para reducir los costos de comercialización de las exportaciones de productos agrícolas, como costos de manipulación o de transportes y fletes.

sectores específicos, resultando en una reducción superior a la de la fórmula general. “Los debates se han centrado en definir la masa crítica, el alcance de la cobertura de productos, el calendario de aplicación y el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo participantes (por ejemplo: menores reducciones arancelarias, mayores períodos de implementación, exclusión de productos o capítulos, combinación de estas opciones). Se han presentado propuestas de armonización o eliminación de aranceles para los siguientes sectores: automóviles y sus partes, bicicletas y sus partes, productos químicos, artículos electrónicos y eléctricos, pescado, calzados, productos forestales, piedras preciosas y joyería, productos farmacéuticos y aparatos médicos, equipo deportivo, herramientas y útiles y materias primas” (Fossati y Miguez 2007).

Asimismo en la agenda negociadora de AMNA se incluyó los obstáculos no arancelarios al comercio¹⁵⁹. Dentro de este tema, se apuntó a que los miembros notificasen sus medidas, para luego examinarlas y clasificarlas a fin de avanzar en su transparencia.

También aquí el trato especial y diferenciado era incluido en las negociaciones especialmente en términos de plazos y flexibilidades, para los PED, y excepciones para los PMA.

Estos dos temas, junto a Servicios, Temas de Singapur, ESD, Medio Ambiente, Normas y ADPIC fueron conformando la agenda negociadora de Doha: una agenda amplia y compleja, en la que tanto países desarrollados como países en desarrollo tenían expectativas de poder avanzar para mejorar sus propias economías nacionales –aunque no todos por igual-. Para llegar a ese punto debían resolverse las “modalidades de la negociación”.

La metodología establecida entonces fue la dispuesta a través del artículo 47 de la DMD. Se dispuso allí que el mecanismo de toma de decisión se regiría por el principio conocido como *single undertaking*. El mismo determinó que todos los temas debían tratarse con un todo único, como un paquete indivisible; y como consecuencia, no podían irse acordando cuestiones de modo particular sino que

¹⁵⁹ Son por ejemplo los contingentes, los regímenes de licencias de importación, las reglamentaciones sanitarias, las prohibiciones de importación, etc. Sinónimo de “medidas no arancelarias”.

“nada se acuerda hasta que todo este acordado”¹⁶⁰. En tanto que los llamados “temas de Singapur”¹⁶¹ entraban de forma condicional en esta modalidad, el Entendimiento sobre Solución de Diferencias quedaba excluido del todo único. Con la intención de evitar una –previsible– parálisis de las negociaciones se estipuló que “No obstante, los acuerdos a que se llegue en una etapa inicial podrán aplicarse con carácter provisional o definitivo. Se tendrán en cuenta los acuerdos iniciales al evaluar el equilibrio general de las negociaciones” (DMD, art 47). Por su parte se dispuso que para el 1º de enero de 2005 debían concluirse las negociaciones, celebrándose para ello un período extraordinario de sesiones de la Conferencia Ministerial (DMD, art 45). Este plazo hacía necesario a su vez que se pudieran alcanzar consensos en cuanto al establecimiento de las modalidades para 2003.

2. c. El programa de Doha para el desarrollo y el balance de la Argentina

La agenda resultante tras la Conferencia Ministerial de Doha puede ser considerada positivamente a la luz de los objetivos de la Argentina. No obstante, los resultados obtenidos durante los días de las negociaciones deben interpretarse, más bien, como consecuencia del proceso negociador sostenido desde comienzos de 2000 en el comité agrícola previo a la celebración de la Conferencia Ministerial, y en particular al accionar conjunto con el Grupo Cairns, más que por la participación negociadora desarrollada en Doha.

En efecto, respecto del establecimiento de la agenda de negociaciones, la participación en la coalición del Grupo Cairns permitió impulsar una agenda de

¹⁶⁰ Sostiene que “excepción hecha de las mejoras y aclaraciones del Entendimiento sobre Solución de Diferencias, el desarrollo y la conclusión de las negociaciones y la entrada en vigor de sus resultados se considerarán partes de un todo único. No obstante, los acuerdos a que se llegue en una etapa inicial podrán aplicarse con carácter provisional o definitivo. Se tendrán en cuenta los acuerdos iniciales al evaluar el equilibrio general de las negociaciones.”

¹⁶¹ Los temas de Singapur comprenden las cuestiones de relación entre comercio e inversiones, interacción entre comercio y política de competencia, transparencia de la contratación pública y facilitación del comercio. Los mismos habían entrado a la agenda de la OMC en la Conferencia Ministerial de Singapur y conformaban de modo condicional la agenda de Doha. En efecto, los párrafos 20, 23, 26, y 27 de la DMD plantean que dichos temas entrarían en agenda sólo después del quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial, sobre la base del consenso explícito. Tras los acuerdos parciales del “paquete de julio” (julio de 2004) sólo “facilitación del comercio” sería incluido en la agenda.

demandas concretas en el tema agrícola, que fueron incluidas en los pilares de negociación, y que, ante la reticencia de algunos países desarrollados, tales como la Unión Europea, podrían haber quedado fuera de las negociaciones o muy limitados en su nivel de ambición. En ello resultó clave el aumento de la representatividad del mercado que se produjo al negociar conjuntamente, y el fortalecimiento de las redes de inteligencia comercial, que condujo a la presentación de numerosas propuestas.

La fórmula adoptada en el texto de la Declaración Ministerial de Doha (DMD) respecto del acceso a mercados en agricultura, de “mejora sustancial del acceso”, si bien era general, no excluía la posibilidad de impulsar una fórmula armonizadora agresiva como pedía el país en su posición negociadora. En competencia de las exportaciones podría concebirse al documento de la DMD como un logro parcial, en tanto que aún no se avanzaba en otras cuestiones como el MSE. El artículo referido a AMNA incluye de manera sistemática el trato especial y diferenciado, que conformaba la posición argentina en noviembre de 2001¹⁶².

En su conjunto, los países en desarrollo lograron aprovechar el espacio de permisividad generado por el contexto particular de fines de 2001; e incrementado dicho espacio por los aprendizajes de los procesos negociadores anteriores (como la experiencia negociadora del Grupo Cairns). Así, tal como sostiene Paranagariya, los países en desarrollo lograron incorporar a la agenda negociadora la reducción o eliminación de las crestas arancelarias y la progresividad arancelaria, en particular en productos cuya exportación es de su interés; lograron incorporar una serie de ítems de su preferencia en la agenda de temas en estudio (artículos 35 a 43 de la Declaración Ministerial: pequeñas economías; comercio, deuda y finanzas; comercio y transferencia de tecnologías; cooperación técnica y creación de capacidad; países menos adelantados) y alcanzaron al menos un éxito parcial en mantener los temas de Singapur pospuestas hasta el quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial. Además de estos temas específicos resulta relevante notar también las numerosas alusiones a desarrollo, al trato especial y

¹⁶² Véase Anexo II.

diferenciado y a las economías vulnerables, reclamamos éstos netamente de los países en desarrollo (Paranagariya, 2002).

A pesar de los condicionamientos que afectaron la participación del país, para la Argentina la Conferencia Ministerial de Doha representó una situación positiva para sus intereses: Lavagna, que entonces se desempeñaba como embajador, consideró satisfactorio lo expresado en la Declaración Ministerial de Doha y declaró “se logró incluir dentro del capítulo agrícola como nudo central de las negociaciones, las discusiones sobre acceso a mercados, a ayudas internas, y subsidios externos al sector” (La Nación, 2001). Como ya mencionamos, ello se debió más a las estrategias implementadas en las negociaciones entre comienzos de 2000 y noviembre de 2001 que a la diplomacia desarrollada durante los días de la Conferencia Ministerial de Doha.

Sólo unas pocas semanas después, el 19 y 20 de diciembre estallaría la crisis en la Argentina, expresión final de las tensiones y fracasos económicos, políticos y sociales acumulados en la década. Estos acontecimientos supondrían un *impasse* en el involucramiento del país en el proceso negociador de la OMC, y la consecuente exclusión de diversos espacios de participación¹⁶³. Ello sólo iría salvándose a medida que se consolidaba el nuevo gobierno de Duhalde primero, y luego de Kirchner¹⁶⁴.

3. Reflexiones finales. Tradición negociadora, coaliciones y el impacto del default en la participación argentina.

El lanzamiento de las negociaciones de Ronda Doha fue producto de una coyuntura particular, que generó, a partir de los ajustes en la conducta de los EEUU y de la Unión Europea, un marco de *permisividad* casi inédito para los reclamos de los países en desarrollo, entre los que se encontraba Argentina. Existiendo menores niveles de coacción hacia este conjunto de Estados, los mismos pudieron tener una influencia mayor en las negociaciones por el *agenda*

¹⁶³ La literatura relacionada a la política exterior argentina durante el periodo de la crisis de 2001 refiere a la existencia de una política exterior con capacidades limitadas o condicionadas por tal contexto, priorizándose en la agenda las negociaciones con el FMI

¹⁶⁴ Es preciso notar que a pesar de estos cambios políticos, muchos de los cuadros técnicos a cargo de las negociaciones tuvieron continuidad entre las gestiones de De La Rúa, Duhalde y Kirchner.

setting de la Ronda Doha, que no casualmente tomó como título la Agenda del Desarrollo.

En los meses previos al lanzamiento de las negociaciones Argentina pudo desarrollar una *participación activa*, y conseguir posicionar muchos de sus reclamos. En ese proceso es posible observar una correlación elevada entre las políticas aplicadas en el foro doméstico, y la configuración de intereses de los principales lobbies con la posición sostenida en Doha. La tradición negociadora compensó la falta de recursos de poder –disminuidos por el contexto de crisis-, en tanto que el accionar vía coaliciones fue lo que dio mayor *efectividad* a la conducta negociadora.

El *activismo diplomático* fue notorio, especialmente en el pilar agrícola donde Argentina llegó a ser autora del 20% de los documentos técnicos presentados. Asimismo, al interior de las coaliciones, y del MERCOSUR, se buscó replicar este perfil de una diplomacia técnica, especialmente a cargo del MRECIC y de la SAGPyA, la cual era nutrida por un *feed-back* importante con el sector privado, fundamentalmente agrícola (el cual se presentaba en ese momento en sintonía con el posicionamiento oficial del país).

Así, la mesa doméstica generó sinergias positivas en la mesa internacional, dando solidez a la posición y estrategia argentina durante los meses previos al lanzamiento de la Ronda Doha, sin embargo cuando la antesala de la crisis de diciembre de 2001 se hizo inocultable, su efecto sobre la participación negociadora fue negativo. En la Conferencia Ministerial la participación negociadora Argentina se redujo a una instancia de carácter formal antes que real.

Si bien el activismo se vio reducido, resulta preciso señalar que en términos de eficacia la Declaración Ministerial de Doha mostró niveles de convergencia importantes con lo que había sido la posición sostenida por el país. En ello un elemento de importancia a destacar son los efectos de mediano y largo plazo de las estrategias emprendidas por la Argentina en los meses previos. Así la coalición del Grupo Cairns y las alianzas estratégicas con las que se había trabajado hicieron de caja de resonancia de los objetivos del país, haciendo que estos perduraran en la mesa de negociación, aun cuando la participación del país quedó acotada por las restricciones domésticas.

Las secuelas del impacto de la crisis de diciembre de 2001 en el foro de las negociaciones comerciales multilaterales se continuarían por varios meses, como se verá en el capítulo siguiente, solo observándose una vuelta a la participación activa una vez superado el pico de crisis económico y político.

CAPÍTULO IV

La Conferencia Ministerial de Cancún y la búsqueda de mecanismos de participación efectiva

Tras el lanzamiento de la Ronda, durante el 2002 se sucedieron algunos intercambios de documentos, y pocos consensos. Una vez establecida la agenda, la tarea que debían resolver los miembros se centraba en el establecimiento de las modalidades: las metas para la consecución de los objetivos propuestos, incluyendo la elaboración de algunas de las normas y fórmulas que conducirían al resultado de las negociaciones, previsto para el 1 de enero de 2005.

Para ello, en forma individual o agrupados en coaliciones negociadoras, los miembros fueron presentando sus posiciones a través de documentos de trabajo y comunicaciones. Sin la presión de la coyuntura que antecedió a la Conferencia Ministerial de Doha, estos documentos exhibieron posiciones menos concesivas y tipos de estrategias más distributivos que en 2001, evidenciando que persistían diferencias importantes en los abordajes de cada uno de los temas.

Tras una serie de encuentros formales e informales de negociación, los Presidentes de las áreas de Agricultura y de AMNA presentaron sus primeros

anteproyectos de modalidades en diciembre de 2002, y mayo de 2003, respectivamente¹⁶⁵. En estos se manifestaban las dificultades para arribar a consensos sobre lo que países grandes, medianos y pequeños interpretaban acerca del enfoque de desarrollo que debía primar en las medidas ambicionadas por las partes. Temas como las subvenciones a las exportaciones resultaban de difícil solución en Agricultura, aunque se avizoraban algunos avances en asuntos como la administración de contingentes arancelarios y de créditos a las exportaciones. En AMNA, había pocos avances concretos, con excepción del tipo de fórmula de reducción arancelaria a aplicar (formula suiza¹⁶⁶). En temas como obstáculos no arancelarios o el trato especial y diferenciado lo reflejado por el texto era realmente escueto.

Las posiciones de negociación de los miembros se dividían entonces, en los temas industriales, en dos grandes grupos: los “amigos de la ambición en AMNA”, por un lado, que pretendían maximizar las reducciones arancelarias y lograr un acceso a los mercados efectivo para los productos no agrícolas; y los países en desarrollo, por otro, que impulsaban el abordaje de flexibilidades y políticas pro-desarrollo en este punto del paquete de Doha.

En agricultura la división existía no sólo entre países desarrollados y en desarrollo sino también entre exportadores o importadores netos de alimentos. Así, de acuerdo a Makuc y Vega (2006), en dicho momento era posible identificar cuatro grupos, tres de los cuales eran proteccionistas en al menos uno de los tres pilares, y otro que impulsaba la equiparación del abordaje del tema agrícola con el de los bienes industriales. La UE sostenía una posición proteccionista en materia de subvenciones y ayuda interna; EEUU por su parte, se mostraba ambicioso en el pilar de acceso a mercados pero no estaba dispuesto a avanzar demasiadas concesiones en los otros dos pilares. El G10 en cambio lo que buscaba era mantener elevados los aranceles en el pilar de acceso al mercado. El Grupo Cairns, por su parte, impulsaba una mejora sustancial en acceso a mercados con una fórmula de corte que efectivamente ataque los picos, y la progresividad

¹⁶⁵ El documento en Agricultura fue conocido como “Texto Harbinson” (OMC, 2002, TN/AG/W/1) en tanto que el de AMNA lo hizo como “texto Girard” (OMC, 2003, TN/MA/W/35).

¹⁶⁶ La fórmula suiza se expresa: $\text{tarifa final} = \text{tarifa inicial} * \text{coeficiente} / \text{tarifa inicial} + \text{coeficiente}$, resultando mayores reducciones cuanto mayor sea la tarifa inicial o menor sea el coeficiente.

arancelaria, con cortes en las cajas de ayuda y con la eliminación de las subvenciones a las exportaciones.

Así, el 2003 comenzó sin mayores avances concretos y con el vencimiento del plazo de definición de las modalidades, cada vez más cerca. En agricultura el anteproyecto del presidente conocido como “Texto Harbinson”, encontró rechazo entre las partes, no pudiéndose cumplir con las modalidades para fin de marzo¹⁶⁷. A ello debe agregársele la demora de algunas delegaciones en presentar sus propuestas por escrito tras el encuentro de Doha (la Unión Europea lo hizo recién el 28 de enero de 2003, en materia agrícola). Por otra parte, existía un clima de descrédito de las negociaciones producto de las políticas adoptadas por los EEUU y por la Unión Europea, especialmente en materia Agrícola¹⁶⁸. El vencimiento del plazo puso en evidencia que las negociaciones serían aún más arduas de lo previsto. Los países habían adoptado posiciones duras y primaban las estrategias distributivas.

1. La antesala de la Conferencia Ministerial de Cancún y el juego de las reuniones miniministeriales

Estas lógicas de tensión y asimetrías generaban la impresión de estancamiento para el año 2002. Se produjo entonces un cambio importante en la

¹⁶⁷ Entre otros, el texto dejaba de lado la fórmula armonizadora, defendida por Argentina, y presentaba menos ambiciones en la reducción a mercados; incluía un mecanismo de salvaguardia especial.

¹⁶⁸ A saber, durante el primer cuatrimestre de 2002 se produjo un hecho relevante para las negociaciones tal como la aprobación en mayo de la *Farm Security and Rural Investment Act* de 2002 por el gobierno norteamericano según la cual se autorizó el aumento de las ayudas internas al sector agrícola, yendo en contra de lo sostenido sólo unos meses antes en la Conferencia de Doha. Otro hecho relevante que afectó las negociaciones fue la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea, en junio de 2003, que mantuvo elevados niveles de subsidios a las exportaciones. Los principales instrumentos de ayuda de la Ley de Agricultura de 2002 fueron los siguientes: los pagos directos fijos, que no guardan relación con los precios y se basan en superficies y rendimientos históricos; los pagos anticíclicos, que también se basan en superficies y rendimientos históricos, pero pueden concederse a los productores tradicionales de determinados cultivos cuando los precios caen por debajo de los niveles establecidos en la legislación; y los beneficios de los préstamos de ayuda a la comercialización, que se basan en la producción y los precios corrientes, y abarcan los beneficios de préstamos, los beneficios de préstamos para la comercialización y por canje de certificados. Los pagos realizados con arreglo a estos programas ascendieron a un promedio de 11.000 millones de dólares EE.UU. anuales entre 2003 y 2007, es decir, en torno a dos tercios del total de los pagos oficiales directos a los productores agropecuarios durante el mismo período. Véase en anexo III.

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 FIPs). En noviembre de 2002 tuvo lugar una miniministerial en Sidney, luego en 2003, en febrero una en Tokio y otra en junio en Sharm el-Sheikh, en Egipto. En estas instancias reducidas fueron concentrándose los principales intercambios para encontrar un acuerdo, y como consecuencia, muchos países en desarrollo vieron disminuidas sus posibilidades de influir en el avance de la Ronda Doha.

Argentina fue excluida de estos encuentros, siendo la crisis doméstica un factor clave en dicha situación. El impacto negativo de la crisis doméstica sobre la proyección externa del Estado en el régimen multilateral de comercio llevó a que Argentina no fuera invitada ni siquiera a la reunión de Sidney de 2002. En efecto, al convocarse la reunión en Australia, el cual era un país considerado socio estratégico de Argentina en el régimen multilateral de comercio, se esperaba que se cursara una invitación al mismo. Sin embargo la no inclusión del país sudamericano dentro del encuentro miniministerial no hacía más que enfatizar la percepción de desinserción ocasionada por la crisis. Para algunos funcionarios entrevistados esta fue una señal clara de las incertidumbres que existían respecto de la Argentina y del hecho de “haberse caído del mapa” (Taboada, Entrevista Personal, 2012), precisamente por el tipo de relación que Australia mantenía con la Argentina en materia de negociaciones comerciales agrícolas.

De esta forma la modalidad de participación acotada observada en la conducta negociadora argentina durante la IV Conferencia Ministerial se continuó al menos hasta mediados de 2003, cuando Argentina fue retomando valores de “normalidad” en sus principales indicadores económicos y políticos, y se 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, Argentina fue recobrando estabilidad en el plano doméstico y peso en el plano internacional. En la mesa de nivel I, la nacional, el nuevo diseño económico

provocó cambios en la composición del proceso decisorio, afectando las preferencias de los actores y configurando nuevos esquemas de lobby de cara a la Ronda Doha. El discurso del modelo de desarrollo adoptado 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”. Las negociaciones comerciales fueron revalorizadas dentro de dicho marco de políticas, en tanto que también fueron redefinidas las alianzas principales.

Entre otros, no solo las negociaciones de Ronda Doha fueron revalorizadas, 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. Así en una entrevista publicada en Clarín, el 21 de septiembre de 2003, el canciller Bielsa y el secretario Redrado afirmaron que “Argentina tiene que ocupar una silla en todos los lugares de negociación donde haya posibilidades de producción de riqueza”, clasificando esos lugares en cuatro: "autopistas del comercio internacional": Bilaterales (básicamente el MERCOSUR); Birregional (negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea); MERCOSUR más uno (Perú); Hemisférica (ALCA) y OMC”. Agregaron “la Argentina se va a sentar en todas las mesas, vamos a ser serios y previsibles, con una actitud de construcción profesional y con mucha constancia en las negociaciones” (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.

En el pilar Agrícola, la implementación en el foro doméstico de las retenciones, vinculada a la estrategia de desarrollo, condujo a modificar lo que Argentina venía reclamando en la OMC. Ajustando la posición negociadora a su política doméstica aplicada Argentina manifestó que no existió mandato explícito para incluir las restricciones a las exportaciones en el mandato de negociación (OMC, 2002, TN/AG/R/2).

Las demandas en ayuda interna se profundizaron, especialmente como respuesta a los cambios en el plano internacional a partir de las recientes medidas de EEUU y UE en materia de subsidios y subvenciones. Conforme su evolución, las expectativas de ganancia en este punto eran elevadas, especialmente desde la perspectiva del “desarrollo”: los datos con los que la Argentina contaba señalaban que “si estas medidas de ayuda interna se eliminaran, el beneficio para la economía mundial sería de alrededor de 130.000 millones de dólares, de los cuales 100.000 millones de dólares corresponderían a los países desarrollados y 30.000 millones de dólares a los países en desarrollo. Los países que aplicaban este tipo de medidas de ayuda son los que obtendrían los mayores beneficios de su eliminación” (OMC, 2002, TN/AG/R/4).

Así la propuesta argentina en ayuda interna, acentuó el énfasis en las disciplinas para evitar el entrecruzamiento de cajas (*box shifting*)¹⁶⁹, y en el establecimiento de un límite para lo que se incluye en la “caja verde”¹⁷⁰. En cuanto a la MGA se propuso su reducción de manera desagregada, y por productos específicos, con plazos diferenciados según el desarrollo de los países. El nivel *de minimis* debía ser eliminado para los países desarrollados. En cuanto al compartimiento azul, la posición era favorable a su eliminación del marco de la OMC. Estos elementos se encontraban además atravesados por el trato especial y diferenciado (OMC, 2002, TN/AG/R/4).

Asimismo, se buscó reforzar los reclamos en materia de acceso a mercados, criticando entonces las políticas implementadas especialmente por los países desarrollados. En el acta TN/AG/R/3, de septiembre de 2002, la propuesta del país en materia de acceso a mercado, junto a Australia, y algunos otros miembros del Grupo Cairns¹⁷¹, se centró en una fórmula mixta, acorde a la cual: “los países desarrollados reducirían los aranceles con la fórmula "suiza" con un coeficiente de 25 o menos, quedaría eliminada la salvaguardia especial, se

¹⁶⁹ La propuesta contemplaba que se “reforzaran las disciplinas para evitar que la ayuda a productos específicos se clasificase como ayuda no referida a productos específicos” (OMC, 2002, TN/AG/R/4).

¹⁷⁰ Entre otros, Argentina rechaza dentro de esta caja el argumento del bienestar animal como criterio para la ampliación de las ayudas permitidas.

¹⁷¹ Dentro del Grupo Cairns comienzan a incrementarse las convergencias entre un sub grupo compuesto por Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Nueva Zelandia, Paraguay, Tailandia, Uruguay y Sudáfrica.

mejoraría la administración de los contingentes arancelarios y se ampliarían los contingentes arancelarios mediante el agregado de una suma igual al 20 por ciento del consumo interno. Según el trato especial y diferenciado los países en desarrollo reducirían los aranceles en una fórmula diferencial: los aranceles de hasta el 50 por ciento se reducirían con la fórmula "suiza" con un coeficiente de 50, los aranceles de entre 50 y 250 por ciento se reducirían en el 50 por ciento y los aranceles superiores al 250 por ciento se reducirían a un tipo arancelario final de 125 por ciento. Además los países en desarrollo aumentarían los contingentes arancelarios en una suma inferior durante un período de tiempo más prolongado y tendrían acceso a un nuevo mecanismo de salvaguardia que operaría en circunstancias que se acordarían” (OMC, 2002, TN/AG/R/3).

En cuanto a AMNA las primeras menciones de parte de la Argentina comenzaron en octubre de 2002, donde se sostuvo, en la tercera reunión del comité de AMNA, que para el país, el acceso a los mercados de los productos no agrícolas era uno de los pilares que daría un *equilibrio global* a las negociaciones. La liberalización del comercio de bienes, debían hacerse de forma tal que se preservaran niveles moderados para los países en desarrollo, y pudieran sostenerse así los márgenes de acción para las políticas dirigidas a expandir y diversificar la base de productos, aumentar el empleo y garantizar la estabilidad y el progreso social.

Para ello, conjuntamente con el MERCOSUR, se proponía tomar como base los aranceles consolidados, y preferentemente *ad valorem*. Con ello debía elegirse una fórmula de reducción que permitiera reducir las crestas arancelarias y la progresividad arancelaria, y que incorporase coeficientes diferenciados para los países en desarrollo y países desarrollados (OMC, 2003, TN/MA/W/23).

Inicialmente se sostuvo la necesidad de convertir los derechos específicos en aranceles *ad valorem*; y de incorporar mecanismos destinados a reducir o eliminar las crestas arancelarias y la progresividad arancelaria, así como la incorporación del tratamiento de los obstáculos no arancelarios. Se buscaba “el uso de coeficientes diferenciados para los países en desarrollo y desarrollados participantes, y [que] podría ser complementado con enfoques adicionales, en particular en lo que concierne a la reducción o eliminación de las crestas

arancelarias nacionales que no pudieran producirse eficazmente utilizando la fórmula”¹⁷² (OMC, 2003, TN/MA/M/6). Por otra parte, en cuanto a los reclamos vinculados a las cuestiones del desarrollo, se bregó por el efectivo cumplimiento de la reciprocidad menos que plena y el trato especial y diferenciado, y la incorporación de períodos de reducción escalonados diferenciados para los países en desarrollo.

De esta forma, estos ajustes daban cuenta de hacia dónde iba el modelo de desarrollo y su impacto en la posición negociadora. 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.

En cuanto a las *estrategias de negociación*, se adoptó “una política más cercana a los países en desarrollo” (Taiana, entrevista personal, 2012), que 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 UNCTAD¹⁷³, 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. En un contexto de vulnerabilidad se trataba de buscar, a través de la participación en el mismo, incrementar los márgenes de acción del Estado, con una mirada autonomista. Se sostenía que “la integración regional es un imperativo histórico y el camino necesario para el desarrollo económico social y político de los países de la región y su incorporación

¹⁷² Adicionalmente, sostuvo Argentina que en acceso a mercados “una modalidad alternativa es un procedimiento de peticiones y ofertas, que, en principio, permitiría un trato equilibrado de las crestas arancelarias, la progresividad arancelaria y los aranceles elevados, teniendo en cuenta, de manera efectiva, las necesidades de los países en desarrollo” (OMC, 2003, TN/MA/M/6).

¹⁷³ Se trata de una ronda de negociaciones del régimen del Sistema General de Preferencias Comerciales (SGPC). El SGPC es un acuerdo firmado por los países miembros del G77 (a la fecha lo han ratificado 48 países) que otorga preferencias comerciales no recíprocas entre países en desarrollo, bajo el amparo jurídico de la denominada “Cláusula de Habilitación” del GATT. Luego de dos rondas de negociaciones, en 89 y 91-96, en 2004 los países acordaron lanzar una tercera, a propuesta de la Argentina. La misma concluyó en 2010 con la firma del Acuerdo final de la “Ronda de San Pablo”. La negociación implicó el fortalecimiento de alianzas claves para la Argentina, y se constituyó en una opción para el comercio exterior del país ante el cambio de escenario que supuso el estallido de la crisis financiera internacional.

competitiva a la economía mundial” (Kirchner y Di Tella 2003:214)¹⁷⁴. Como vimos, en AMNA el papel del proceso regional era clave para la estrategia argentina.

Así a la par que se avanzaba en la recuperación de los diversos indicadores domésticos, y paulatinamente se fueron presentando nuevos documentos, o celebrando reuniones conjuntas con otros países, en el nivel II de las negociaciones –el internacional- la participación argentina fue ganando visibilidad. A mediados de 2003, se sucedió un hito importante que ilustra el inicio de una nueva etapa de la participación en el proceso negociador. Argentina, que producto de la crisis doméstica había sido excluida de reuniones anteriores, fue invitada al encuentro miniministerial de Montreal (2003).

La participación de Argentina en este encuentro marca, de alguna manera, la superación de las principales dificultades del período de transición 2001-2002 y la vuelta a una (re)inserción internacional en las relaciones comerciales multilaterales. ¿Por qué fue Argentina incluida en estas reuniones? Fue la diplomacia activa, con alianzas e intensa presentación de documentos, lo que, además de fortalecer el prestigio técnico de los negociadores, le valió a la Argentina ser considerada un miembro “constructivo” en las negociaciones, lo cual habilitó, tras la crisis, la participación del país en las reuniones de carácter miniministerial. Se trató de una combinación entre 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 diplomático¹⁷⁵.

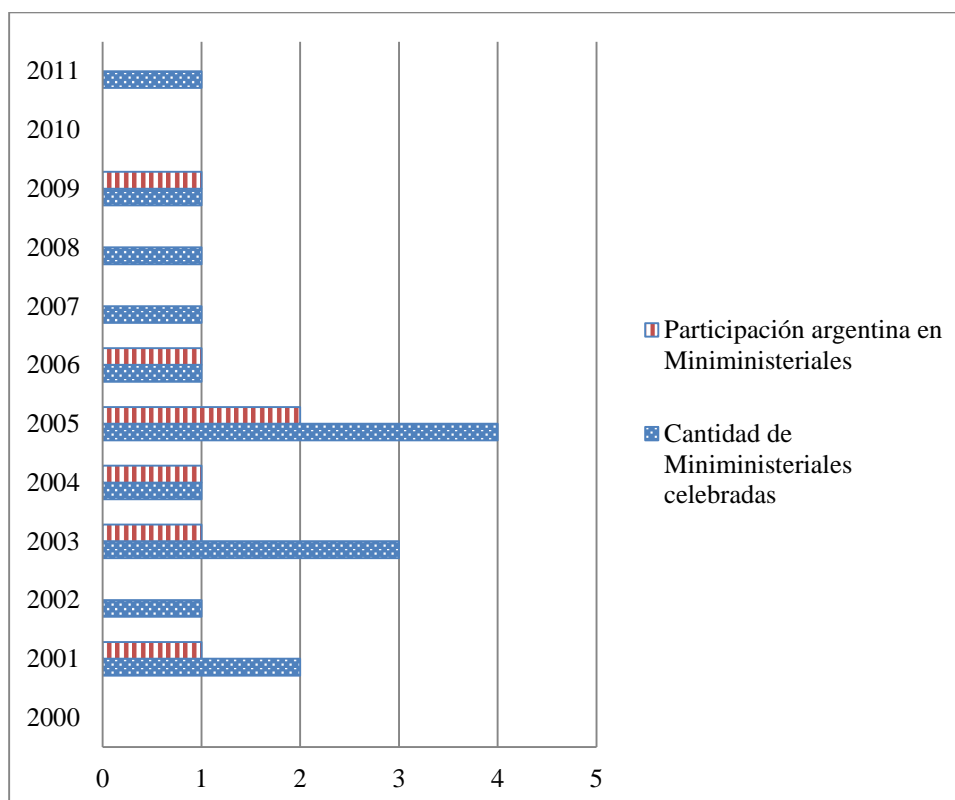
En la visión de los negociadores la pertenencia de Argentina a estos espacios se dio por su importancia relativa en el mercado agrícola, por su trayectoria, por formar parte del MERCOSUR y otras coaliciones, por el prestigio de sus negociadores, y por su rol “constructivo” en cuanto a la presentación de

¹⁷⁴ Para la Argentina, durante el período de estudio, esta definición respecto del MERCOSUR, combinaba, para el año 2002-2003 una estrategia “realista” (producto del contexto), fundamentos ideológicos (en torno a la definición de integración regional) como también una vía para diferenciarse del modelo de los 90 (en una ponderación de las variables domésticas por sobre las internacionales (Zelicovich, 2011).

¹⁷⁵ Otro criterio para la inclusión dentro de las instancias de negociación miniministeriales que ha sido señalado por los funcionarios entrevistado remite a la base de representatividad regional del Estado miembro en cuestión. No obstante este criterio no explica la variación de la presencia o ausencia de un país en tales instancias, dada que esa pertenencia regional no es objeto de cambios.

documentos¹⁷⁶. Cuando estos elementos se volvieron más endeble, o bien, cuando el contexto se volvió más adverso, la participación en los mismos tendió a caer, tal como muestra el cuadro n°3¹⁷⁷.

Cuadro n°3: Participación argentina en las reuniones miniministeriales



Fuente: Elaboración propia

Para mediados de 2003 Argentina llevaba presentados una veintena de documentos, y mantenía firme su pertenencia a espacios de negociación conjunta como el MERCOSUR o el Grupo Cairns, conforme se mostró en el cuadro n°2, en el capítulo anterior. Por su parte, la economía para el 2003, presentaba una

¹⁷⁶ De hecho, según algunos testimonios, la participación se incrementaba cuando se trataba el abordaje de cuestiones técnicas (Petri, entrevista personal, 2012). Se señaló que “la masa crítica se forma de dos maneras: una, depende de la importancia objetiva en ese sector del comercio, o sea, qué porcentaje del comercio mundial ocupa; (...) la otra cosa es lo activista que sos” (Dumont, entrevista personal, 2012).

¹⁷⁷ Conforme el testimonio de los negociadores cuando Argentina “se puso dura - difícil” fue menos convocada (Niscovolos, entrevista personal, 2012), tal como muestra el cuadro n°3.

recuperación del PBI, y un crecimiento de las exportaciones que dejaba un saldo favorable de 17 mil millones de dólares.

En la reunión miniministerial Montreal se abordaron las modalidades tanto para agricultura como para bienes industriales. Los negociadores argentinos intentaron oponerse –sin éxito– a la propuesta de aplicación de una fórmula suiza para las negociaciones en AMNA. En contracara sí se alcanzó a dejar establecida allí la posición de que las restricciones a las exportaciones no formarían parte del mandato agrícola de Doha (contando la Argentina con el apoyo de países como Malasia, China, Cuba).

Este último punto había cobrado especial relevancia a partir de la adopción de las retenciones como pilar central de la política comercial externa y de la recaudación fiscal. En ese sentido lo afirmó el ex Ministro de Economía, Roberto Lavagna, que formó parte de la delegación que concurrió a Montreal. Sostuvo que el posicionamiento en el abordaje de tanto la fórmula suiza en AMNA, donde se terminó prestando consenso, como de las restricciones a las exportaciones en agricultura, tema en el que se adoptó una posición más intransigente, se trató de un movimiento táctico, para preservar el margen de política para este recurso que era “una medida fiscal extraordinaria en función del nivel del tipo de cambio que la Argentina tenía en ese momento” (Lavagna, Entrevista Personal, 2012). Otros en cambio, discuten dicha táctica, y aducen que fue únicamente una cesión de temas importantes por la restricción de capacidades existentes.

Este encuentro en Montreal fue además el puntapié para el surgimiento de la coalición del G20: fue allí que se impulsó la articulación de una propuesta entre los Estados Unidos y la Unión Europea, que provocaría la reacción de los países en desarrollo, dando lugar a esta coalición.

En efecto, EEUU y UE, que habían sancionado recientemente normas contradictorias con el espíritu de la negociación¹⁷⁸ presentaron un documento que pretendía ser un marco para las negociaciones (OMC, 2003, JOB(03)/157)¹⁷⁹, y

¹⁷⁸ La nueva *Farm Bill* y la reforma de la PAC mencionadas anteriormente

¹⁷⁹ En acceso a mercados la propuesta conjunta indicaba una fórmula mixta, refiriendo para un porcentaje de productos una reducción lineal, para otro porcentaje la aplicación de la fórmula suiza con un coeficiente a acordar, y otro porcentaje exento de reducciones. Un porcentaje de los productos provenientes de los países en desarrollo y menos desarrollados debería ser pasible de libre acceso, combinando acceso preferencial y NMF. Además proponían que continuase en negociación

que aparecía como una reedición de los acuerdos de Blair House¹⁸⁰. Tanto por países desarrollados como por países en desarrollo, la propuesta fue criticada por su falta de especificidad, su escasa ambición y sus fallas en el abordaje del trato especial y diferenciado, y la problemática de los países menos adelantados. Respecto del mandato del desarrollo, la propuesta conjunta no ofrecía prácticamente ninguna concesión a los países en desarrollo.

Esta conducta de los países centrales de la OMC motivó una revisión de las estrategias de los otros actores, incluida la Argentina. El Grupo Cairns no articuló ninguna respuesta a la propuesta realizada por la UE y EEUU. A pesar de las coincidencias en los intereses de base de la coalición con una posición contraria a esos documentos, el elemento político que llevaba a que ciertos miembros cedieran frente a países más poderosos¹⁸¹, impidió el desarrollo de cualquier respuesta y ello condujo a que Argentina buscara otras vías para la negociación lo que motivó el surgimiento de una nueva coalición: el G20.

1. a. El surgimiento del G20 y los ajustes de la participación negociadora de la Argentina pos-crisis

El 20 de agosto un conjunto de países en desarrollo, entre los que se encontraba Argentina, se constituyó como una coalición, y presentó una

la salvaguarda especial de agricultura (art 5) para los países desarrollados, y un nuevo mecanismo de salvaguarda especial para los países en desarrollo. Este esquema reunía parte de las propuestas individuales anteriores, en cuanto a la conservación de la salvaguarda especial (Unión Europea), reducciones lineales (EEUU y UE), acceso preferencial de los países en desarrollo (Unión Europea). Por otra parte, resultaba bastante alejado de los recortes de aranceles pretendidos por el Grupo Cairns y otros países en desarrollo. En ayuda interna, la propuesta conjunta se veía limitada a los resguardos puestos por los EEUU (su oferta en el 2002 había sido la reducción de la ayuda interna en un 5%). De manera que la oferta conjunta resultaba bastante reducida en lo referente a la caja azul y ámbar, y no hacía mención alguna al compartimiento verde. En cuanto a las subvenciones a las exportaciones, el límite estaba puesto por la Unión Europea, que, como se vio, se oponía a su eliminación. Así la propuesta consignaba la reducción y posterior eliminación de las subvenciones a las exportaciones de sólo una gama de productos sensibles para los países en desarrollo, y proponía una reducción de un porcentaje a determinar para el resto (Zelicovich, 2009:36).

¹⁸⁰ Acuerdo celebrado en noviembre de 1992 entre Estados Unidos y la CE, en el que se establecieron las bases del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay.

¹⁸¹ En algunos puntos ya se habían presentado disidencias al interior del grupo Cairns, que habían llevado a sus miembros a presentar documentos separados en al menos dos grupos.

contrapropuesta al documento conjunto de EEUU y la Unión Europea¹⁸² (OMC, 2003, JOB(03)/162/Rev.1). Este cruce de documentos sentó las bases para la Conferencia Ministerial de Cancún, y dio lugar a una nueva lógica en la relación entre países desarrollados y en desarrollo en las negociaciones¹⁸³.

Países como Brasil, India, China y Sudáfrica conformaron el núcleo de esta coalición G-20, surgida como respuesta de los países en desarrollo a la propuesta conjunta de EEUU-UE en agosto de 2003. Los mismos habían tenido una evolución creciente en el comercio mundial y habían comenzado a tener una participación más activa al interior del régimen, por ejemplo en las negociaciones de ADPIC y Salud Pública que acompañaron el lanzamiento de la Ronda de Doha¹⁸⁴.

Mientras que estudios como el de Messerlin (2004)¹⁸⁵ han puesto el énfasis en el liderazgo de Brasil, India y China en la creación de esta coalición, dando un lugar secundario a Argentina; en las entrevistas realizadas en esta

¹⁸² En cuanto a acceso a mercados, el G-20 toma la opción de una fórmula combinada o mixta, proponiendo tres tipos de cortes distintos, aplicada únicamente a los países desarrollados. Incorpora además un coeficiente sobre los recortes lineales, de manera de combatir el escalonamiento arancelario, y fija, por otra parte mínimos de reducción y máximos niveles arancelarios permitidos. Se establecen también incrementos de las cuotas tarifarias, y se propone llevar los aranceles intracuotas a cero. Otro aspecto que incorpora la propuesta del G20 es la eliminación de la salvaguarda especial de agricultura para los países desarrollados, y la creación de un mecanismo de salvaguarda especial para productos sensibles para los países en desarrollo (dependiendo de los impactos de los cortes). Por otra parte, incorpora libre acceso para los productos tropicales. Y en cuanto al trato especial y diferenciado establece la categoría de Productos Especiales para los países en desarrollo. Respecto de los subsidios a las exportaciones, el G20 propone la eliminación de todos los subsidios a las exportaciones en un plazo a determinar. Incorpora también disciplinas en cuanto a créditos a las exportaciones, seguros, programas de garantías y ayuda alimentaria. En el pilar de ayuda interna, el G-20 propone reducciones de todas las medidas de apoyo interno que causen distorsiones al comercio (caja ámbar), sobre una base de desagregada por productos. En función de ello, propone topes a los subsidios internos permitidos y plazos para su reducción. Respecto de los pagos que limitan la producción (artículo 6.5 del Acuerdo sobre Agricultura), también conocido como Caja Azul, se propone su eliminación. Se contempla a su vez recortes en “*de minimis*” para los países desarrollados. Respecto de la Caja verde, se incorporan disciplinas. Y finalmente, en cuanto al trato especial y diferenciado, en este punto, se pretenden mayores excepciones para fomentar el desarrollo rural en los países en desarrollo.

¹⁸³ Véase Panagariya (2002); Tussie y Narlikar (2004); Delgado y Soares (2005) entre otros.

¹⁸⁴ Para la vinculación entre Brasil India y Sudáfrica en las negociaciones de ADPIC y Salud Pública, véase Giaccaglia (2011).

¹⁸⁵ Messerlin (2004) sostiene que la fortaleza del G20 se basa en su núcleo de G3 + 3, donde el G3 sería Brasil, India y China, principales potencias emergentes y líderes del grupo, y el + 3 sería Argentina, Sudáfrica y Pakistán, los cuales tendrían pocas opciones puesto que sus intereses ofensivos en el área agrícola restringe sus opciones quedando estos ligados al G20. A ello debe sumarse el enfoque propuesto por Prieur y Serrano (2006) según el cual el regionalismo actúa de incentivo para que estas “potencias medias” formen y sostengas coaliciones como una manera de fortalecer su liderazgo regional, lo que obliga también a los países de “las segundas líneas” a integrarse a tales coaliciones en razón de mantener cierto balance de poder regional.

investigación se pudo relevar que la participación de este último país en los acontecimientos que condujeron a la creación y primeros pasos del G20 fue mayor.

Chiaradía, que en ese momento era el embajador argentino ante los Organismos Internacionales en Ginebra, ha sostenido que Argentina fue “uno de los tres países que estuvo en el *centro de esa gestión* (...) Hubo tres embajadores en Ginebra que armamos conceptualmente el G20 [refiere a Luis Felipe Seixas de Correa y Chanrasekhar]”¹⁸⁶. Las vinculaciones entre los tres diplomáticos eran estrechas, y ello permitió el surgimiento de esta propuesta, que sólo luego fue internalizada por las respectivas capitales. Ello ha sido ratificado por otros funcionarios entrevistados, así como por documentos oficiales¹⁸⁷.

Al momento de la creación del Grupo de los 20, Argentina ya había considerado buscar otras opciones, alternativas o complementarias, a la de la coalición del grupo Cairns (Dumont, Entrevista Personal, 2012). Sin embargo fue la propuesta conjunta de EEUU y UE, sumado a la relación existente entre estos embajadores, 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 Coalición¹⁸⁸. Argentina fue un actor promotor de dicho surgimiento.

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 ciertas coherencia

¹⁸⁶ Chiaradía en la entrevista remarcó además la estrecha relación personal que existía entre él, Luis Felipe Seixas Correa, embajador Brasileño, y Chanrasekhar, embajador de la India.

¹⁸⁷ Se trata, entre otros, del informe de la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales (SCREI) ante Legisladores Nacionales, en reunión del 21 de octubre de 2003, y publicado en el archivo de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Negociaciones Agrícolas Internacionales, del Congreso de la Nación –Argentina–.

En entrevista a Taboada, este ratifica que los tres embajadores mencionados fueron los creadores del G-20 y que Seixas Correa es quien lleva la propuesta a Celso Amorim.

¹⁸⁸ También puede considerarse el “margen de maniobra” que el embajador argentino ante los OI 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).

con las políticas domésticas¹⁸⁹. Ante este desafío es que se ha insistido en el desempeño de una diplomacia activa dentro del G20 desde los inicios del mismo.

Así la agenda del G20 recogió varios de los reclamos argentinos en el área agrícola, aunque en otros temas el proceso de ajuste intracoalición presentó mayores dificultades que en el caso del Grupo Cairns.

En el país, las diferencias en el énfasis asignado a un tema u otro dentro del pilar agrícola a partir de la adopción de la nueva coalición, especialmente en cuanto a la apertura de los mercados, fueron consideradas como “una contradicción secundaria ante las posibilidades de generar un centro de poder frente a los EEUU y la UE” (SCREI, 2003). En las entrevistas realizadas se sostuvo que “El *trade off* fue la divisoria entre acceso a los mercados por un lado, y los subsidios a la producción y a las exportaciones por el otro, lo que se llama *export competition*. Y el *trade off* fue por nuestra parte aceptar que no era viable que los países con economías de subsistencia estuvieran en condiciones de abrir sus mercados a la producción agrícola si los desarrollados no eliminaba sus subsidios. (...) El eje de la fuerza del G20 fue atacar los subsidios” (Chiaradía, entrevista personal, 2012). Además se consideraba que no era una reducción de la ambición sino más bien que la misma “se postergó tácticamente” (Chiaradía, entrevista personal, 2012). Incluso en sectores más liberales esta posición encontró apoyo. Desde la SRA se interpretó que “la única forma de hacerle frente a EEUU y la Unión Europea era esa” (Roccatagliata, entrevista personal, 2012).

A ello agregaba “la Argentina entendía que lograr la apertura de los países en desarrollo le corresponde a los EEUU, y que la India y China terminarán por aceptar durante las discusiones algún grado de apertura que evite la pérdida de mercado para las exportaciones argentinas” (SCREI, 2003).

Si bien ello implicaba una menor ambición en el acceso a mercados agrícolas, por otra parte facilitaba una mayor relación con países como China, India, Indonesia y Tailandia, los cuales eran identificados por los sectores

¹⁸⁹ En efecto, conforme se relevó en las entrevistas realizadas a funcionarios y ex funcionarios del ministerio de Agricultura, la elevación de los aranceles a la exportación en agricultura generó críticas de distintos Estados y limitó la legitimidad de los argumentos que Argentina utilizaba para combatir las restricciones de los demás. Desde esa perspectiva puede sugerirse que existe cierta correlación entre el cambio táctico en la reducción de la ambición de acceso a mercados en agricultura, que se produciría en sintonía con el G20, y la necesidad de mantener los márgenes de maniobra para la aplicación de los aranceles a las exportaciones.

agrícolas locales como el espacio “donde se encuentra el mayor potencial de intercambio comercial del mundo y debe ser aprovechado” (INAI, 2003).

De tal forma la Argentina imprimió un ajuste no sólo de la posición sino también táctico en las ambiciones de acceso a mercados. Se entendía que muchos de los objetivos planteados podrían ser asegurados de todos modos por el derrame del accionar de otros actores, a través de una estrategia tipo *free-rider* (y también con el alza sostenida de los precios de los *commodities*) y que a la vez, la nueva coalición permitiría avanzar otras agendas contra los Estados más poderosos, que no sería posible alcanzar de otra manera.

Asimismo se enfatizaban las demandas de tipo no-arancelario en el pilar agrícola, las cuales tenían mayores efectos distorsivos para las exportaciones argentinas, y sobre las cuales el país no hacía ningún tipo de uso.

Así, dentro del pilar agrícola la participación en las coaliciones fue fundamental para la obtención de logros como el rechazo a la propuesta conjunta de EEUU-UE previa a la Conferencia de Cancún.

La apelación al recurso de la coalición negociadora, permitió tener mayor presencia en las instancias informales de negociación, a partir de la inclusión de Brasil e India en las mismas. Asimismo, debido a la heterogeneidad del grupo se vieron fortalecidas la legitimidad y representatividad de los reclamos. Por otra parte, la participación de países con una larga trayectoria negociadora en la coalición fortaleció las redes de inteligencia comercial de los Estados parte, siendo éste uno de los elementos explicativos claves de la diplomacia proactiva del grupo¹⁹⁰.

El conjunto de estos elementos lleva a considerar que el accionar en Cancún no se trató simplemente de un caso de “cooperación por liderazgo” (Miranda, 2004) dentro de la relación Argentina-Brasil, esto es un “tipo de cooperación asimétrica en el que el país líder el propone a los liderados lo que a estos les convendría o les interesaría realizar” (Jaguaribe, 2004, en Miranda, 2004), sino que Argentina hizo de este cambio táctico su opción, su elección,

¹⁹⁰ Puede considerarse que el proceso de ajuste fue el adecuado para mantener la cohesión de la coalición negociadora, tal como fue testeado en diciembre de 2005 cuando los EEUU le ofrecieron a la Argentina abandonar la coalición, cosa que fue rechazada por esta.

dentro de las estrategias negociadoras de la Ronda Doha¹⁹¹. Al considerar que la idea de una alternativa al Grupo Cairns venía siendo estudiada con anterioridad¹⁹², que guardaba relación con los ajustes domésticos que se estaban sucediendo en el país y los cambios en la esfera internacional, y que fue articulada tácticamente con otras acciones en la OMC (como la intensa presentación de documentos tanto dentro como fuera de la coalición), es posible sostener que Argentina no fue “presa” del liderazgo brasileño, tal como apunta el concepto remitido anteriormente. Por el contrario, en el accionar del país en el G20 Argentina tuvo márgenes de decisión e influencia importantes. Lo relevado en la investigación muestra que existía conciencia de las ambiciones políticas de Brasil, y que se buscó aprovechar el liderazgo brasileño para obtener el impulso de proyectos propios en tales coaliciones, y el diseño de nuevas acciones. Asimismo se implementaron acciones complementarias que apuntaban a fortalecer alianzas para los intereses económicos argentinos.

A modo de ejemplo entre tales acciones, y dentro de la estrategia de negociación conjunta es preciso mencionar que Argentina buscó la articulación del Grupo Cairns con el G20¹⁹³. Esta doble pertenencia le permitía al país seguir sosteniendo posiciones ambiciosas en acceso a mercados, compensando el ajuste del G20. Acorde a Petri “muchas veces explotábamos la dualidad ente el G20 y el grupo Cairns. Brasil a veces no le caía muy en gracia esa dualidad, pero tampoco podía sacar los pies del plato del grupo Cairns” (Petri, entrevista personal, 2012).

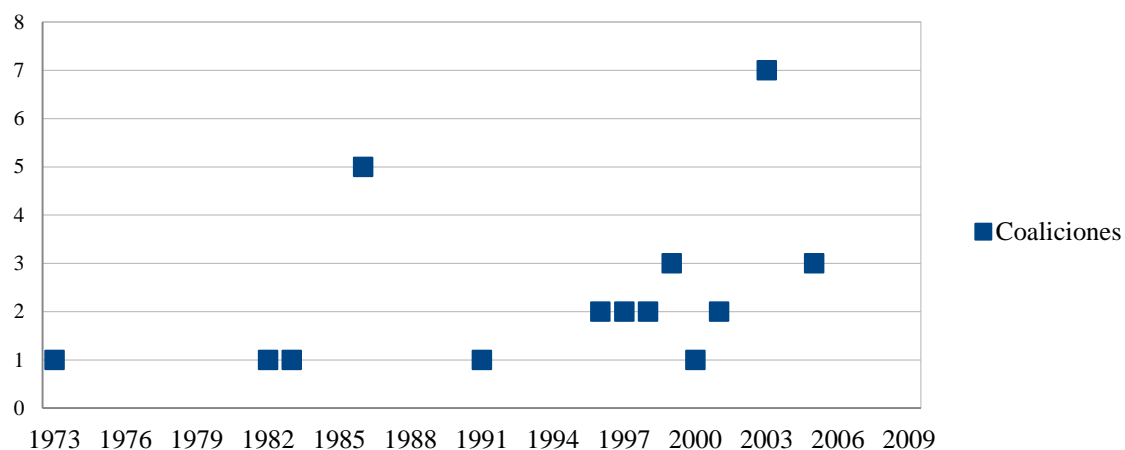
Tras la creación del G20 otros países buscaron renovar o incrementar su accionar a través de la estrategia de negociación conjunta en el plano multilateral, creándose una decena de nuevas coaliciones (cuadro n°4).

¹⁹¹ Se considera que el concepto de cooperación por liderazgo es más apto para situaciones como la de la miniministerial de 2008.

¹⁹² Ello ha quedado de manifiesto en las entrevistas personales realizadas a diversos funcionarios involucrados en el proceso de las negociaciones, como Chiaradía, Taboada y Dumont.

¹⁹³ Miranda (2004) sostiene además que “Brasilia se distinguió por desplegar su objetivo diplomático de acercar este grupo [grupo Cairns] al G-20, cosa que llevó a cabo en la XXVI Reunión Ministerial en San José (Costa Rica), en febrero de 2004”, sin embargo en el informe del Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales afirma que “El secretario Redrado, en la reunión del GC, propuso una reunión previa entre el GC y el G-20 para dialogar sobre las coincidencias de ambos grupos y la posibilidad de articular las estrategias a seguir.”(INAI 2004 boletín 24). Durante la CM de Cancún, por su parte, el Grupo Cairns realizó un seguimiento activo del G22 (SCREI, 2004) Cabe agregar que fue a instancias de la Argentina, del Canciller Bielsa, que se celebró en Octubre una reunión informal en Buenos Aires, con Bolivia, Brasil, Cuba, Chile, China, Egipto, India, México, Paraguay, Sudáfrica, y Venezuela.

Cuadro n°4: Conformación de coaliciones negociadoras en el GATT/OMC, por año.



Fuente: Zelicovich 2009

2. La Conferencia Ministerial de Cancún y la irrupción de los países en desarrollo

Para septiembre de 2003 la posición negociadora del país había adquirido mayor precisión, y ello posibilitaba la presentación de más documentos y el establecimiento de alianzas, profundizando la articulación entre posición y estrategia negociadora.

A diferencia de lo sucedido en Doha, la delegación negociadora argentina para la Conferencia Ministerial estuvo encabezada por el propio canciller, dando cuenta así de la importancia que la negociación iba adquiriendo. La continuidad en el acompañamiento con el sector privado “permitió responder rápidamente a las contraofertas de negociación y a elevar el perfil técnico del G-22” (Mira, 2003). Ello dio solidez a la posición negociadora, y solvencia técnica, a partir de una buena articulación público-privada.

En su discurso, el entonces canciller Bielsa reclamó al resto de los países: “es necesario poner un límite temporal a la existencia de subsidios a las

exportaciones agrícolas. En lo que respecta a medidas de apoyo interno, los límites deben establecerse por producto específico. Además se debe terminar con el cambio de color en los subsidios internos (*box shifting*), y establecer un límite para lo que se incluye en la “caja verde”. Finalmente, es imprescindible abordar límites para los aranceles máximos. Todo esto cuidando de no afectar para nada el flujo de comercio sur-sur a través de nuevos mecanismos como el de la salvaguardia especial” (MRECIC 2003). Argentina además apoyó la iniciativa del Grupo 4 del Algodón, también conocido como Cotton-4¹⁹⁴.

Argentina reclamó tanto dentro del Grupo Cairns, y del G-20, como con MERCOSUR y también de manera individual, la eliminación de todos los subsidios a las exportaciones en un plazo limitado para los países desarrollados y otro mayor para los países en desarrollo. Se pedía una reducción inmediata (del 50%) en subsidios a las exportaciones, y el resto en un período breve de años¹⁹⁵, así como el establecimientos de disciplinas en créditos a las exportaciones, seguros, y garantías, y empresas comercializadoras del Estado¹⁹⁶, al igual que la regulación de las ayudas alimentarias (OMC, 2003, TN/AG/R/7; MRECIC 2003c, entre otros).

En el pilar de acceso a mercados, se mantuvo inicialmente el apoyo a una fórmula mixta: “La fórmula aplicable a la reducción de los aranceles en los países desarrollados será una fórmula mixta en virtud de la cual cada uno de los elementos contribuirá a una mejora sustancial del acceso a los mercados para todos los productos, de una forma efectiva y mensurable” (OMC, 2003, JOB(03)/162/Rev.1).

Durante los primeros días de septiembre, los países de la OMC comenzaron la Conferencia con el abordaje de los temas de la agenda: agricultura, acceso a mercados para bienes no agrícolas, cuestiones relativas al desarrollo, y

¹⁹⁴ Coalición compuesta por Benín, Burkina Faso, Chad y Mali, quienes presentaron un proyecto de reducción de la pobreza: una iniciativa sectorial a favor del algodón para su adopción en Cancún, con las siguientes propuestas: 1) reducir la ayuda a la producción aldononera y eliminarla en el transcurso de tres años (2005 a 2006) en cortes anuales (33,3%) del total de medidas de ayuda al algodón y 2) otorgar una indemnización financiera a los PMA productores de esta fibra para compensar sus pérdidas de ingresos, esperando la eliminación total de los subsidios a la producción del algodón.

¹⁹⁵ En ello, una propuesta alternativa fue una reducción en 5 años, del siguiente modo: 60% el primero, 20% en el tercer años, y 20% restante al final del plazo.

¹⁹⁶ Para las garantías y seguros de los créditos a las exportaciones se pedían períodos no mayores a 180 días.

temas de Singapur, fueron los principales. En cada uno de ellos se designaron moderadores del debate y se dio paso a las negociaciones informales. Una de las novedades, fue la propuesta del G4 respecto del Algodón, que pasó a conformar un nuevo tema dentro de la agenda.

El proceso negociador, continuó con las mismas dinámicas de estrategias distributivas entre países desarrollados y en desarrollo ya observadas desde la finalización de la Conferencia de Doha. Como resultado, el intercambio de posiciones fue arduo, y dados los pocos avances que se estaban produciendo, el día 13 de septiembre, Luis Ernesto Derbez, Ministro de Asuntos Exteriores mexicano y Presidente de la cumbre, presentó un texto de proyecto para la Conferencia Ministerial. El “texto Derbez”, como se conoció a dicho documento, no realizaba mayores avances en relación a los documentos oficiales precedentes, precipitando el desenlace de la Conferencia.

Coincidimos con Delgado y Soares en su análisis de estos documentos. Sostienen que “el texto mantenía la posibilidad de prolongar la Cláusula pro Paz, la continuación de las ayudas internas de la Caja Azul, la propuesta de acceso a mercados hecha por los EEUU y la Unión Europea, y la permanencia de algunos subsidios a la exportación. Como compensación, introducía algunos cambios en relación al texto Del Castillo, en consonancia con lo propuesto por el G20, como, por ejemplo, el coeficiente para evitar el escalonamiento arancelario, el mecanismo de productos especiales para los países en desarrollo, y las revisiones de los criterios de la Caja Verde” (Delgado y Soares 2005:19). En cuanto a los temas Singapur, el texto Derbez, los mantenía dentro de la agenda negociadora, y hacía algunos avances en ellos.

Los países en desarrollo no vieron reflejados sus intereses en él y lo criticaron fuertemente. En todo caso su mayor impacto fue el de mantener la coalición del G20 y demás grupos negociadores de países en desarrollo (G33, G4, G90) juntos. La inclusión de los Temas Singapur dentro del texto, se sumó a un conjunto de causas más complejo que, según Delgado y Soares (2005), fueron los que provocaron la interrupción anticipada de las negociaciones de Cancún: la baja viabilidad de los plazos propuestos en las modalidades para agricultura, la reforma de la PAC y la promulgación de la *Farm Bill*, el documento conjunto de EEUU y

la Unión Europea, la contra-propuesta del G20, y la indiferencia de los textos del Castillo y Derbez a tal propuesta. Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo Derbez, decidió dar la Conferencia por finalizada anticipadamente.

La prosecución de los objetivos argentinos se vio entonces obstaculizada por el fin anticipado de la Conferencia Ministerial. Sin embargo, como luego señalaron los propios negociadores ante el cuerpo legislativo, este resultado para la Argentina “no fue un éxito, pero tampoco fue inútil. Sirvió para crear conciencia entre los países en desarrollo sobre el valor que tienen la unidad en torno a un objetivo” (Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, 2003). Tal fue la evaluación que los negociadores hicieron para la mesa doméstica. Se trató de un momento simbólico de gran importancia, donde la participación de Argentina fue relevante, ejerciendo influencia sobre otros Estados semejantes.

A fin de avanzar en dicha línea, y continuando con una estrategia negociadora activa, lo que los negociadores argentinos hicieron a posteriori fue convocar una reunión informal en Buenos Aires, en octubre de 2003, a la que asistieron representantes de Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egipto, India, México, Paraguay, Perú, Sudáfrica y Venezuela, y donde se evaluaron los resultados de la Conferencia Ministerial de Cancún. El hecho de que este encuentro se realizara en la Argentina permite inferir la relevancia del país dentro de la coalición, y de ésta última para aquel.

Acorde a lo sostenido en los documentos presentados por la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales ante el Congreso de la Nación, puede interpretarse que lo que la Argentina buscaba con ello era fortalecer su accionar junto a otros PED, y contemporizar la demora en las negociaciones, como una vía para ganar tiempo para consolidar su recuperación económica en el 2004 y estar en una mejor posición negociadora; se consideraba que el mantenimiento del *status quo* no afectaría las expectativas exportadoras del país (SREI). Por su parte, cabe mencionar que no se descartó el accionar dentro del grupo Cairns, sino que se buscó complementar los perfiles de ambas coaliciones, proponiendo reuniones conjuntas de ambas y presentados documentos alternativamente en una y en otra. Así, las ambiciones de acceso a mercados agrícolas, minimizadas dentro del G20,

eran explotadas en el Grupo Cairns. En más de una oportunidad, Argentina propuso la celebración de reuniones conjuntas entre Cairns y G20.

3. Negociaciones post Cancún: hacia el acuerdo marco de julio de 2004

Los meses posteriores a Cancún sirvieron para que los países miembro pudieran delimitar algunas mínimas convergencias entre sus posiciones negociadoras de cara a la definición de los mandatos. La participación negociadora argentina en ello revistió una continuidad del proceso que llevó de Doha a Cancún: el pase de una participación formal a una real.

Durante esos meses hubo una mayor flexibilidad en las posiciones negociadoras de las partes, que apelaron con mayor frecuencia a estrategias integrativas. A comienzos de enero de 2004, EEUU envió al resto de los miembros de la OMC una carta en la que daba cuenta de cierta flexibilización de su postura, particularmente en el trato especial y diferenciado, los subsidios a las exportaciones, las reducciones de la Caja Azul y la Caja Ámbar y la fórmula propuesta en acceso a mercados. La Unión Europea por su parte, en el mes de mayo, aceptó la eliminación de los subsidios a las exportaciones (condicionada a otras reducciones paralelas de otras formas de subsidios), dando cuentas también de una cierta flexibilización.

En paralelo, a fines de marzo de 2004 comenzaron a tratarse los temas sensibles: agricultura, temas Singapur, iniciativa del algodón, y AMNA¹⁹⁷. Se reanudaron las reuniones dentro del Comité de Agricultura y de AMNA. Sumado a ello comenzaron las reuniones de tipo Miniministeriales, y de los FIPs en la búsqueda de un acuerdo que permita continuar con el funcionamiento de la Ronda.

Argentina continuó centrada en agricultura, aunque, como reacción al documento Derbez (OMC, 2003, JOB(03)/150/Rev.2) rechazó tal fórmula Mixta,

¹⁹⁷ “Durante seis meses, desde la Conferencia Ministerial de Cancún, celebrada en septiembre de 2003, hasta marzo de 2004, no hubo reuniones de negociación del Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria, ni tampoco negociaciones sobre todos los demás temas (oficialmente, se interrumpieron temporalmente, pero no se suspendieron, ya que los debates sobre esos temas continuaron en otros foros). Durante ese período, los Jefes de las Delegación en Ginebra y los Ministros y representantes en distintas partes del mundo debatieron acerca de la manera de proceder con el Programa de Doha para el Desarrollo.” (OMC 2004:14).

sosteniendo que la misma resulta “sesgada a favor de las estructuras arancelarias de sus proponentes, permitiéndoles mantener el statu quo proteccionista, ya que los aranceles más altos estarían sujetos a la reducción menor” (OMC, 2004 TN/AG/GEN/9).

Conforme al esquema negociador planteado en Cancún, cuando se presentó un nuevo documento de negociación, de los presidentes del comité de negociaciones agrícolas (texto Oshima Panitchpakdi), Argentina expresó sus diferencias y recurrió a las instancias de las coaliciones negociadoras como principal táctica negociadora.

Los principales puntos de divergencia para el país eran las disciplinas en ayuda interna (caja azul), la vaguedad en cuanto al paralelismo propuesto en dicho documento entre subvenciones a las exportaciones y los otros componentes de competencia de las exportaciones, la escasa ambición de la fórmula de acceso a mercados para dirigirse hacia los picos arancelarios y las crestas arancelarias y, principalmente el trato inequitativo hacia los países en desarrollo. Asimismo, Argentina rechazaba en ese documento la mención a las indicaciones geográficas¹⁹⁸ (MRECIC, 2004).

En función de ello la Argentina inició un trabajo activo dentro del Grupo Cairns, como también del G20, para elaborar correcciones a la propuesta. En particular, las preocupaciones señaladas por la Argentina encontraron espacio dentro de los reclamos de esta segunda coalición, dándose un buen encaje entre la posición de una y otro. Tanto los reclamos por el sesgo del documento Oshima hacia los intereses de los países desarrollados, como el desequilibrio entre el trato otorgado a los productos sensibles versus los productos especiales, la problemática de la Caja Azul así como las disciplinas en competencia a las exportaciones, y el rechazo a las indicaciones geográficas, preocupaciones centrales del país, fueron retomadas por el G20 en su presentación. En acceso a mercados agrícolas, en cambio, la táctica negociadora fue la de insistir con este tema dentro del Grupo Cairns. Se propuso reducir los aranceles hasta un nivel

¹⁹⁸ Además señalaba la omisión a los compromisos de incremento de los contingentes arancelarios de productos sensibles. En otras áreas de la negociación, la Argentina también se mostraba disconforme, tanto en AMNA como en las cuestiones relativas a Propiedad Intelectual. Además señalaba que el texto avanzaba sobre áreas en las que no existía aún suficiente desarrollo de las negociaciones.

determinado (ej: 23%) en X cantidad de años en dos etapas. Una etapa es de 5 a 7 años donde los productos sensibles se reducen con la fórmula de la Ronda Uruguay y que luego, en la segunda etapa, (también de 5 a 7 años), se aplica la Fórmula Suiza que permita llevar los aranceles al nivel determinado como máximo. Los productos no sensibles se reducen en una sola etapa con la Fórmula Suiza y al cabo de 5 o 7 años los aranceles no pueden ser superiores al nivel fijado como máximo.

Tras una serie de encuentros claves, en la reunión de París de julio de 2004, se alcanzó finalmente un acuerdo marco respecto de las modalidades de la negociación, aprobado al día siguiente por el Consejo General. Dicho acuerdo pasó a ser conocido como el Acuerdo Marco o *framework* de julio de 2004 (OMC, 2004, WT/L/579), y constituye uno de los avances más importantes realizados en las negociaciones de Doha¹⁹⁹.

El país fue invitado a esa reunión Miniministerial de París de 2004 pero quedó fuera de otros encuentros como los organizados por el Embajador Grosner (facilitador sobre agricultura) en junio de 2004. En la miniministerial de Julio de 2004, en Ginebra, que estableció el acuerdo Marco de Julio, Argentina obtuvo logros importantes en función de sus objetivos como el establecimiento en el mandato de la eliminación de los subsidios a las exportaciones, 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 estratificado²⁰⁰ en acceso a mercados agrícolas, el abordaje de productos específicos sujetos a mayores 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, el Brasil, China, Cuba, el Ecuador, Filipinas, Guatemala, la India, Indonesia, Kenia, Malasia, el

¹⁹⁹ Véase Anexo I.

²⁰⁰ Ello era el reclamo aceptado por Argentina dentro del G20, aunque en el grupo Cairns el país impulsaba y avalada una fórmula mixta que incorporaba la fórmula suiza de reducción.

Paraguay y Sudáfrica acompañaron el reclamo en torno a las retenciones a las exportaciones (OMC, 2004, JOB/(04)110).

En cuanto a las negociaciones de bienes industriales, el acuerdo sostenía “una fórmula no lineal aplicada línea por línea que tendrá plenamente en cuenta las necesidades e intereses especiales de los países en desarrollo y menos adelantados participantes, incluso mediante compromisos de reducción que no conlleven una reciprocidad plena”. Dicha fórmula no obstante no avanzaba en detalles más específicos en cómo se implementaría esa flexibilidad para los PED, con excepción de plazos más largos, lo cual no resultaba suficiente para la Argentina.

De tal modo, aún si el balance puede parecer ambiguo, si se considera la importancia otorgada por el país a los subsidios a las exportaciones europeas (y el impacto económico de tal medida) la miniministerial de julio de 2004 puede calificarse como exitosa para los objetivos argentinos, siendo clave el accionar en el G20. En ese aspecto entonces la participación negociadora de este país durante la miniministerial de 2004 puede entenderse como una continuidad de la de Cancún.

“El marco solucionó algunas cuestiones políticas, por ejemplo si se negociaba la eliminación de las subvenciones a la exportación. En relación con otras muchas, impartió una orientación política amplia a las negociaciones, como la definición de un enfoque de las reducciones arancelarias. Llegados a ese punto, había que resolver muchos detalles técnicos para que los Miembros pudieran pasar al siguiente conjunto de decisiones políticas que habría que adoptar más adelante en esta etapa, y convenir en *modalidades plenas*” (OMC 2004:20).

A partir de octubre de 2004 comenzaron a realizarse nuevamente las reuniones, tanto formales como informales; y tanto multilaterales como reducidas. Los temas centrales fueron agricultura, con sus tres pilares, y AMNA. Si bien los esfuerzos fueron grandes, por varios meses no se lograron avances. Acercándose diciembre de 2005 quedó clara la vinculación entre estas dos áreas cuando los principales actores (EEUU, la Unión Europea, y el G20) comenzaron a negociar de manera interrelacionada los porcentajes de recortes de los aranceles agrícolas e industriales. Las divergencias, señala Steinberg (2007), se focalizaban tanto en el

alcance de la liberalización agrícola como en torno a la demanda del G-20 de que “su apertura en AMNA fuera menos que recíproca”.

4. Reflexiones finales. De la participación formal a la real

Establecida la agenda de negociaciones en la Conferencia Ministerial de Doha, en enero de 2002 se inició el proceso de propuestas e intercambios para el establecimiento de las modalidades a aplicar para alcanzar los objetivos establecidos en el Programa de Doha para el Desarrollo. La intensidad con la cual los países miembros recorrieron esta instancia puede verse tanto por la cantidad de documentos presentados (cuadro n°2) como por las coaliciones que en el período fueron conformándose (cuadro n°4). Los consensos sin embargo estaban lejos de alcanzarse.

La respuesta frente a esta situación fue buscar replicar las prácticas negociadoras preexistentes, de la época del GATT: reuniones reducidas de negociación, acuerdos “a medida” de los países desarrollados. Sin embargo, los cambios acaecidos en las relaciones comerciales internacionales condujeron a un resultado diferente, que se plasmó con la creación del G20, y la culminación anticipada y sin acuerdo de la Conferencia Ministerial de Cancún. En efecto, el incremento en las capacidades de los PED llevó a que la coerción que los países desarrollados pudieran hacer para forzar un resultado (como la propuesta conjunta EEUU-UE) fuera menor, traducándose ello dentro del régimen internacional en un cambio en los esquemas de negociación (miniministeriales, FIPS). El contexto siguió siendo permisivo para los países en desarrollo, pero a diferencia de Doha donde hubo una menor coerción de los países desarrollados, aquí son los países emergentes, y los de recursos medios, los que exhiben un aumento de sus capacidades de negociación.

En este proceso la participación de Argentina sufrió ajustes, y fue *in crescendo*. Tras la Conferencia de Doha la conducta negociadora de este país estuvo limitada por sus condicionantes domésticos. Fue sólo una vez iniciada la recuperación tras la crisis de 2001 que Argentina pudo recuperar una participación

real en el proceso negociador. El símbolo de esa recuperación fue la inclusión en la miniministerial de Montreal.

En cuanto a los contenidos de dicha participación, lo expuesto supra muestra un ajuste en la posición negociadora que se corresponde con el modelo de desarrollo adoptado: en agricultura un mayor interés en ayuda interna y subvenciones a las exportaciones que en acceso a mercados, así como una defensa mucho más firme de la exclusión del mandato de las restricciones a las exportaciones; por su parte, se incorporaron reclamos en el área de las negociaciones industriales, tema que hasta el momento no había sido relevante para el país. Otros elementos como las políticas domésticas de terceros estados, en particular las políticas agrícolas de la UE y de EEUU, también generaron reacciones que provocaron estos ajustes. En su conjunto, las negociaciones comerciales fueron revalorizadas, reflejándose ello tanto en los discursos como en la composición de la delegación negociadora durante la Conferencia Ministerial de 2003.

Las estrategias de negociación articularon la presentación de documentos con la participación en coaliciones. La combinación de una recuperación en el poder de mercado, articulada con la tradición negociadora, el capital social de los negociadores y las redes de inteligencia comercial alimentadas por la sinergia público-privada, fueron el sustento de estas acciones. Aquí el G20 merece ser especialmente destacado en el análisis, así como la evidencia presentada en cuanto a la participación de Argentina en el mismo. No se trató de una situación donde Argentina tuviera un papel secundario, detrás del liderazgo brasileño, sino una opción que resultaba adecuada a la posición negociadora argentina en función de los ajustes que implicaba el modelo de desarrollo, y donde se hacía un aprovechamiento del creciente papel político que ese país pretendía jugar en el plano multilateral de las relaciones comerciales internacionales. En su conjunto las vinculaciones Sur-Sur y el MERCOSUR, fueron priorizados dentro del rediseño de la política exterior, impactando ello en la participación argentina en Ronda Doha.

Estos cambios de la posición y estrategia negociadora encontraron buena receptividad y acompañamiento en la mesa doméstica. Las sinergias con los

sectores privados arriba mencionadas sirvieron para dar sustento técnico y respaldo a muchas de los documentos presentados que sentaron las bases de la posición negociadora, e influir en otros países en desarrollo; del mismo modo fue importante la relación entre la delegación negociadora en Ginebra y las cúpulas políticas del poder ejecutivo. Además, como se vio en el capítulo II, otros actores no tradicionales, como el poder legislativo, se incorporan en las negociaciones en esta etapa.

La influencia que se alcanza con esta participación dentro del documento que tardíamente concluye este período, el llamado Paquete de Julio, se concentra en aquellos puntos que fueron negociados conjuntamente, especialmente con la coalición del G20, y en menor medida en grupo Cairns o MERCOSUR. La diplomacia llevada a cabo por la Argentina en el seno de cada uno de estos grupos permitió que los mismos se convirtieran en herramientas efectivas para la traducción de las necesidades internas del país, en el marco internacional. La adopción de un plazo de eliminación de las subvenciones a las exportaciones, la incorporación de un mecanismo de salvaguarda especial para los países en desarrollo, son los principales logros en agricultura. Las diferencias persisten en acceso a mercados tanto agrícolas como no agrícolas, así como en la percepción del trato especial y diferenciado.

CAPITULO V

Entre el activismo y la influencia, la participación negociadora argentina en la Conferencia Ministerial de Hong Kong

La Conferencia Ministerial de Hong Kong continuó la negociación de las modalidades del Programa de Doha para el Desarrollo, completando así el Acuerdo Marco establecido en julio de 2004. 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. Esta Conferencia tuvo como nodo central de las negociaciones la problemática agrícola, pudiéndose concretar, a pesar de las bajas expectativas, algunos resultados en tal área. La inclusión explícita de la necesidad de alcanzar un equilibrio entre agricultura y AMNA en el texto final de la Declaración Ministerial es una de las innovaciones más destacadas en el desarrollo de las negociaciones que produce este encuentro, y donde la participación negociadora de Argentina resultó clave.

1. La negociación de los mandatos en un contexto de cambios

Para el año 2005 en la economía y el comercio mundial se apreciaban con mayor nitidez los cambios que habían comenzado a principios de la década, y que estaban teniendo un impacto en el desarrollo de las negociaciones de la Ronda Doha.

El alza del precio de los *commodities* agrícolas y alimentos, provocaba que en el escenario para las negociaciones de 2005 se reconocieran incentivos diferentes al de 2001. Conforme muestran los datos exhibidos en el Anexo III, en 2001 los precios habían sufrido una relativa depresión –y se habían incrementado los subsidios-, afectando entonces los posibles conjuntos ganadores de los Estados. En los años transcurridos los precios vinculados a los alimentos se habían incrementado 6 puntos porcentuales, y marcaban una tendencia al alza sostenida. Por su parte, los BRICS alcanzaban en el 28% del crecimiento del PBI mundial. Acorde a datos de Goldman Sachs “Between 2000 and 2005, the BRICs contributed roughly 28% of global growth in US dollar terms, and 55% in Purchasing Power Parity (PPP) terms.” (2005). Con la excepción de Brasil, todos crecían por sobre el 5% anual²⁰¹.

Los países desarrollados, principalmente EEUU, 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).

Por su parte en septiembre de 2005 un nuevo Director General había sido electo: el francés y ex comisario de comercio de la UE Pascal Lamy, derrotando a los candidatos de Uruguay, Brasil, y Mauricio. Pascal Lamy sería una figura clave en el desarrollo del resto de la Ronda, desarrollando una diplomacia activa en la búsqueda de un acuerdo²⁰².

²⁰¹ Véase Anexo III

²⁰² Reflejando lo que sería su accionar, en su discurso de postulación como candidato para DG Pascal Lamy sostuvo que “I think that the role of the DG is threefold: he is a manager; he is an advocate; and he is a honest-broker. (...) Why an honest broker? Because the members of the organization have different positions, sometimes conflictual, and these differences are if anything

El proceso de negociaciones transcurrido entre la reunión de París de 2004 y la Conferencia Ministerial de Hong Kong se había desarrollado, especialmente, a través de las reuniones reducidas. En este sentido, la dinámica que los miembros adoptaron, o se vieron obligados a adoptar, fue la de ir construyendo consensos entre pequeños círculos, y luego buscar los puntos en común entre los mismos. Así las coaliciones negociadoras sirvieron para que los PED celebraran algunas reuniones informales. Los países desarrollados promovieron un esquema de negociación conocido como FIPS, en tanto que los facilitadores de las negociaciones y presidentes de los comités convocaron a reuniones informales de diverso carácter. En estos encuentros, el discurso del desarrollo aparecía un poco más diluido, y emergía en cambio un mayor énfasis por parte de algunos de los miembros de la OMC para que los países emergentes ofrecieran compromisos mayores que otros PED. Ello reflejaba una lógica propia del mercantilismo: si en la economía mercantilista lo que se buscaba era la construcción de un superávit comercial mediante la promoción de las exportaciones y restricción de las importaciones, en las negociaciones arancelarias este mercantilismo moderno se traduce 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).

Para los negociadores argentinos estas transformaciones (las medidas de la PAC, la mayor presión sobre los países emergentes, las amenazas de una pronta negociación en los términos del *Fast Track*, la elección de un Director General “del norte”), sumado a cómo venían desarrollándose las negociaciones desde Cancún (pocas concesiones y una dinámica de negociación en espacios reducidos), lo que evidenciaban era que el objetivo del Desarrollo quedaba lejano a la dinámica que estaba teniendo la Ronda²⁰³. Dado que muchas de las ganancias del comercio agrícola se estaban pudiendo obtener por otras vías (incremento de

growing as our membership grows. The solution remains in the art of compromise between sovereign nations. The DG must therefore be able to facilitate, he must be considered by the members as an objective interlocutor, an intermediary in whom everybody has confidence, capable of reducing disagreement, mistrust, and prejudice. He must be ready to make a contribution as a catalyst in this peculiar chemistry set of consensus” (Lamy, 2005).

²⁰³ En la prensa, el canciller Taiana afirmó “otra cosa que hacen es tratar de sacar del debate la agricultura como forma de desarrollo y ofrecen un paquete específico para los países más pobres, que consiste en *duty free* [arancel cero a sus productos] y ayuda para el comercio” (Rebossio, 2005).

precios), la agenda de negociación para la Argentina pasaba a ser negativa (riesgos de perforación sobre la política de desarrollo aplicada). Las negociaciones fueron caracterizadas entonces como una “pura negociación mercantilista”, por oposición a “desarrollista” (Chiaradia, entrevista personal, 2012); como una negociación que restaba “antidemocrática, favorecedora de las asimetrías” (Taiana, entrevista personal, 2012) y que se daba en un contexto de profunda incertidumbre²⁰⁴ (Stancanelli, 2007).

Junto a estas apreciaciones, en el plano doméstico también se habían sucedido cambios de importancia, que reorientaban los conjuntos ganadores del país y afectaban el diseño de las estrategias negociadoras. Se trata de procesos tales como la recuperación paulatina de la economía, y en particular del entramado industrial, la estabilización del gobierno de Néstor Kirchner, fortalecido en las elecciones legislativas de 2005, entre otros, que daban nuevos aires a los negociadores, y permitían mayores opciones de la participación negociadora del país.

Como puede verse en los distintos cuadros del anexo IV, el entramado industrial iba en franca recuperación: las MOI y MOA alcanzaban el 60% de las exportaciones totales, en tanto que sectores claves como el automotriz presentaban una suba importante²⁰⁵. Asimismo convergen en el mismo período la conclusión del mayor tramo de re-negociación de la deuda con el FMI, con el anuncio del pago anticipado y cancelación del total de deuda con este organismo por 9810 millones de dólares²⁰⁶, lo cual incrementó los recursos para negociar en otros foros. Hasta ese momento la necesidad de tener que avanzar en esas negociaciones con el FMI parecía haber constreñido el margen de maniobra de los negociadores

²⁰⁴ En los EEUU se vislumbra el pronto vencimiento del *Fast-Track*, y la sospecha de que George W. Bush no lograría renovarlo. Ello daba a las negociaciones en 2005 cierto sentido de apremio (Steinberg 2007). Al respecto, en una entrevista realizada por Rodrigo Conde Garrido y Santiago Alles, Stancanelli (2007), había declarado que “se dificulta para seguir negociando si no hay Autoridad negociadora para la Administración de los Estados Unidos, porque significa que el Congreso puede modificar lo que su Administración negocie. (...) Evidentemente, si expira y no se renueva esta autoridad negociadora, los demás países serán más reticentes a acordar algo con los Estados Unidos, dado que no pueden tener la seguridad que lo que la Administración negocia no sea modificado por el Congreso. Este es un tema que está, de alguna manera, interfiriendo en la negociación.”

²⁰⁵ Conforme datos del INDEC en 2005 este sector había exportado por un valor de 942 millones de dólares más que el año anterior, alcanzando los 3.452 millones de dólares en exportaciones FOB.

²⁰⁶ Véase Anexo IV

argentinos, especialmente a la hora de impulsar algún tipo de posicionamiento que resultara agresivo para los países desarrollados claves en la negociación financiera. Resueltas las presiones en este flanco, se recuperaban capacidades para la negociación.

Desde el plano político, las elecciones legislativas de mitad de mandato consolidaban la opción por la estrategia de desarrollo emprendida por el gobierno kirchnerista. Asimismo producto de estas elecciones, un nuevo Canciller, Jorge Taiana, llegaba al MRECIC, en tanto que Bielsa, asumía como Diputado Nacional.

Desde la lógica del doble nivel, ambos conjuntos de transformaciones, domésticas y sistémicas, se articularon positivamente en torno a la participación argentina en este momento clave de la negociación, generando tanto una base doméstica sólida, como un contexto donde los países en desarrollo tuvieron mayor permisividad en su accionar.

1. a. Los cambios domésticos y los ajustes en las definiciones de la posición y estrategia negociadora argentina hacia la Conferencia Ministerial de Hong Kong

Producto de las transformaciones mencionadas, y de la evolución que venía registrándose en las negociaciones, la posición argentina presentó algunas modificaciones. Se produjo un nuevo ajuste en la posición negociadora: un cambio de eje entre lo ofensivo y lo defensivo, y una redefinición en las ambiciones de acceso a mercados en agricultura. En su conjunto el discurso del desarrollo *vis a vis* el de la liberalización comercial fue cobrando fuerza²⁰⁷.

En la prensa este viraje se reflejó en diferentes entrevistas y declaraciones donde se señalaba un interés más profundo en los temas industriales (Rebossio, 2005). Este énfasis aparecía como una novedad dentro del diseño de la posición

²⁰⁷ Una frase que ilustra dicho cambio es la siguiente “Los problemas de los países en desarrollo no se van a arreglar con mejoras puntuales ni con dádivas o más promesas incumplidas. La liberalización comercial debe encuadrarse en un contexto político, económico y social apropiado. (...) es precisamente el desarrollo y no la liberalización comercial el objetivo central de esta negociación, si se quiere realmente corregir las actuales asimetrías y alcanzar una distribución más equitativa de los beneficios de la globalización” (Taiana, 2005).

negociadora. Históricamente Argentina había presentado demandas e intereses más intensos en agricultura que en industria. El cambio responde, entre otros, a la necesidad de articular la plataforma propia con el resto de los países en desarrollo, dentro de la orientación de la política exterior hacia las vinculaciones sur-sur. También a mantener una coherencia discursiva con lo que la Argentina venía sosteniendo en otros foros multilaterales respecto al papel de los países desarrollados en el sistema financiero y los problemas del desarrollo. En tercer lugar, a la necesidad de ser consistente con las medidas que se venían aplicando en el plano doméstico, dentro de la estrategia de desarrollo neodesarrollista. Finalmente, en razón de la interpretación que los negociadores realizaban del desarrollo del proceso negociador a la fecha.

Conforme se señaló anteriormente, desde el año 2003 la política exterior argentina había delineado una “pertenecía al sur”, reflejado ello tanto en los discursos como en las acciones diplomáticas emprendidas. Para el 2005, en el área de las relaciones comerciales internacionales, tal pertenencia estaba ya más acentuada, entre otros, por el dinamismo alcanzado en MERCOSUR, y por el lanzamiento de las negociaciones de SGPC, en el seno de la UNCTAD. Tales relaciones generaban otro tipo de recursos diplomáticos, alianzas, y redes de inteligencia comercial que podían ahora hacerse valer en la negociación multilateral.

Asimismo, resultaba necesario adecuar el discurso al enfoque crítico adoptado. Conjuntamente en otros foros, como la cumbre de Mar del Plata de 2005, Kirchner había denunciado las asimetrías del sistema internacional duramente. Con los ajustes en la posición sostenida en la OMC la política parecía ganar consistencia entre el pilar comercial y el financiero.

Estos cambios a su vez eran posibles porque había más capacidad de mercado, y conciencia de ello. La estrategia neodesarrollista fue conduciendo a un incremento de los rendimientos de los sectores industriales, los que para mantener sus niveles de crecimiento necesitaban que se mantuvieran 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. Conforme

expresó el ex canciller Taiana (Entrevista Personal, 2012) “A medida que uno se va desarrollando, uno puede saber más qué sector es más dinámico y qué sector requiere más apoyo, cuál es más fácil de defender, cuál requiere más protección; uno tiene más datos y más espalda”. Así, se manifestaba la existencia de una vinculación entre la evolución de la economía y los ajustes de la posición negociadora. Por su parte, el carácter cada vez más mercantilista que tomaban las negociaciones, condicionaba las expectativas existentes en cuanto su evolución.

Plasmando estos cambios la Argentina intensificó la presentación de documentos en AMNA, y discursivamente enfatizó sus reclamos en cuanto a la flexibilidad necesaria para los PED y el equilibrio entre esta negociación y la agrícola. Dentro de esa última, a su vez, se adoptó una propuesta 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.

En acceso a mercados, la propuesta Argentina de recorte por bandas, presentaba topes arancelarios máximos en 100 para los países desarrollados y 150 para los en desarrollo, y una ambición de corte de un 54% promedio (G20, 2005), lo que, en efecto, significaba una menor ambición que la sostenida inicialmente. Dentro de este mismo pilar, las retenciones, que habían concentrado los esfuerzos diplomáticos de la Argentina en la miniministerial de Montreal, volvieron a ser, en 2005, un tema clave. Los argumentos esgrimidos buscaron enfatizar la legitimidad de esta herramienta de política comercial. Se sostuvo que “los derechos de exportación constituyen una fuente de ingresos importante y segura. Son también un instrumento al que se puede recurrir y que se puede administrar fácilmente; en segundo lugar, para reducir la dependencia respecto de la exportación de productos básicos que están expuestos a grandes fluctuaciones de los precios, lo que tiene una repercusión directa en los ingresos y los medios de subsistencia de los agricultores y la población rural. Asimismo, ayudan a promover las industrias de elaboración ulterior en un contexto de progresividad arancelaria en los principales países importadores; y en tercer lugar, por razones de seguridad alimentaria, para prevenir la escasez de productos primarios y hacer frente a la redistribución inequitativa de las rentas en caso de distorsiones de los

tipos de cambio. En el marco de las normas de la OMC, los impuestos a la exportación y los impuestos diferenciales a la exportación son instrumentos de política legítimos.” (OMC, 2005, TN/AG/R/19).

En bienes industriales en 2005 también se avanzó sobre nuevos documentos. Se presentó una fórmula alternativa para acceso a mercados (OMC, 2005, TN/MA/W/54), conocida como fórmula ABI, por sus promotores: Argentina Brasil e India. La misma presentaba una variación a la fórmula suiza, la cual estaba en la base de las discusiones. La propuesta ABI proponía calcular la tarifa final como:

$$t_1 = \frac{B \times t_a \times t_0}{B \times t_a + t_0}$$

donde,

t1 es la tarifa final, para ser consolidada en términos *ad valorem*

t0 es el tipo de base consolidado

ta es el promedio de los tipos consolidados actuales

B es un coeficiente, cuyo valor será determinado por los participantes

Se trataba de una fórmula menos ambiciosa que la fórmula suiza, donde “El coeficiente de 'B' se modulará para reflejar la ambición en otros ámbitos relacionados con el acceso a los mercados acordado para esta ronda”. Así, al incorporar a la fórmula suiza tradicional el promedio de los aranceles aplicados, y un coeficiente de variación, la fórmula ABI permitiría encontrar el equilibrio entre los sectores agrícolas e industriales.

Por otra parte, se adoptaba una posición más dura en cuanto a los recortes que los países desarrollados debían hacer en las otras herramientas distorsivas del comercio tales como cuotas, subvenciones, etc. Asimismo se reiteró en numerosos puntos el equilibrio necesario pretendido entre agricultura y AMNA (OMC, 2005, TN/MA/W/67; y OMC, 2005, TN/AG/GEN/14). Se establece la búsqueda de una comparabilidad entre las fórmulas de recorte y la consideración “no sólo del número de las líneas arancelarias sino también de los valores de comercio total

afectados en razón de productos sensibles [la que] aparece como condición necesaria a los fines del equilibrio entre las negociaciones de Agricultura y AMNA”, al igual que la modalidad de simplificación arancelaria.

Dentro de la estrategia negociadora se consolidaron las alianzas sobre el eje sur-sur. Negociaciones como las del SGPC, lanzadas a propuesta de Argentina en 2004, implicaron el fortalecimiento de alianzas claves para la Argentina. La vinculación especial con Brasil e India, que condujo al documento ABI sentó las bases para el surgimiento de la coalición del NAMA-11. Esta coalición está formada por países en desarrollo comprometidos con el aspecto del “Desarrollo” de la Agenda de Doha, que entre otros buscan maximizar las flexibilidades del acuerdo, fundamentalmente en el área de acceso a mercados para bienes no agrícolas, y reclaman un equilibrio entre tal área y el agrícola.

En esta nueva coalición negociadora además de la de Brasil e India, alianzas como la de Sudáfrica o Venezuela serían consideradas estratégicas, y puestas en valor en las tácticas negociadoras de la Argentina. Especialmente con Sudáfrica se ha señalado la existencia de una coordinación política, basada en las semejanzas afrontadas en la problemática de AMNA, con sectores similares actuando en las respectivas mesas domésticas afectados negativamente por las propuestas circulantes (Dumont, Entrevista Personal, 2012). Con India se ha resaltado en cambio su sintonía en el marco de la diversificación de las relaciones comerciales externas, siendo conocida como uno de los nuevos mercados “no-tradicionales” (INAI, 2004).

Respecto al sector agrícola, la estrategia argentina de cara a la Conferencia Ministerial de Hong-Kong continuó con una labor intensa en las dos principales coaliciones. Se destacan reuniones como la del G20 en Nueva Delhi, o la de Cartagena del Grupo Cairns, donde se elaboraron nuevos documentos de negociación. Si bien no hay un registro específico de la participación argentina al interior de estos encuentros, sí resulta destacable que en tales documentos se continúa reflejando los intereses de Argentina e incorporando sus demandas (especialmente las realizadas en el proceso de negociación que condujo al Acuerdo de Julio de 2004).

El MERCOSUR como bloque negociador en esta instancia se vio fortalecido a partir del ingreso de Uruguay al G20 y del abordaje de los temas OMC dentro de un grupo de seguimiento específico (Grupo de Consulta y Coordinación para Negociaciones en el ámbito de la OMC y del SGPC). Si bien surgieron algunas diferencias con Brasil, que jugando un papel más político²⁰⁸, ambicionaba convertirse en un *global player*, en su conjunto para la Argentina el bloque siguió siendo una vía para el desarrollo de la viabilidad necesaria para la inserción (económica) internacional y para la generación de autonomía. Se sostuvo que “el bloque constituye el espacio de ampliación de la autonomía estatal que permite posicionarnos más ventajosamente en el mundo” (Bielsa 2005:53), incluyendo ello la mejora de “la inserción de nuestro país en el mundo” y la “amplificación de nuestra voz en los distintos foros multilaterales” (Taiana 2006:6).

El proceso decisorio que hizo lugar a estos ajustes expresa la mutua determinación de los elementos domésticos y sistémicos en el proceso negociador. La misma estuvo a cargo de los propios negociadores en Ginebra, quienes se encontraban enfrentados a dicho “doble tablero de ajedrez” como entiende Putnam a 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 de la estrategia de desarrollo (y gracias también al margen de maniobra con el cual éstos contaban). Se presenta así como 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. Este giro expresa cierta capacidad de respuesta tanto del sector público como del privado a los cambios en el sistema internacional, combinada con la evolución de los factores domésticos.

²⁰⁸ Este papel político estaba apoyado entre otros, en tener un ministro de comercio dedicado a las negociaciones de Doha. Para algunos negociadores este papel político de Brasil le permitió a Argentina asumir un rol más combativo en función de sus intereses nacionales, en tanto que el vecino sudamericano “se tenía que mantener más al margen, para mantener la contención de la india” (Petri). En efecto una constante de los negociadores argentinos en las entrevistas ha sido reiterar que el país no se propuso objetivos políticos (de política internacional) en las negociaciones, sino que estas se impulsaron siempre por el interés técnico. Como consecuencia, sostienen otros entrevistados (Moreno y Wodke) existió cierto “liderazgo de Argentina al amparo de Brasil” en la definición de temas dentro de la coalición.

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 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.

2. La Conferencia Ministerial de Hong Kong y la aprobación del párrafo 24 de la declaración ministerial

Por este entonces la dinámica de las negociaciones oscilaba entre reuniones miniministeriales y reuniones de grupos más reducidos como las FIPS. El entrelazamiento de los temas de agricultura y acceso a mercados para bienes no agrícolas era cada vez más evidente en el abordaje de estas reuniones.

Argentina participó de la reunión miniministerial de Dalian, y durante el 2005 fue incluida dentro de algunos encuentros FIPS “Plus”, pero no de otras instancias (como por ejemplo la miniministerial de París). Estos encuentros sirvieron para delimitar de forma más precisa las ambiciones y limitaciones de la posición negociadora del país y para fortalecer el carácter “activista” del mismo dentro del régimen²⁰⁹. La actuación del país estuvo caracterizada por una participación activa, reflejada en las intervenciones realizadas, y en la presentación de proyectos y documentos, así como en el trabajo en coaliciones, con un sesgo hacia el desarrollo y mantenimiento de argumentos técnicos.

En particular en la Reunión de Dalian Argentina tuvo un involucramiento activo tanto en agricultura como en AMNA. Conjuntamente con el G-20 presentó propuestas de negociación para cada uno de los temas de las negociaciones de agricultura: en acceso a mercados, competencia de las exportaciones y medidas de ayuda interna. Conforme se ha señalado desde los distintos documentos fue en acceso a mercados de las negociaciones del pilar agrícola donde se hicieron los

²⁰⁹ Si bien no hay registros formales de estos encuentros, sí pudieron reconstruirse algunas instancias de la participación de Argentina en éstas desde las entrevistas y los documentos consultados. Entre otros se ha señalado en las entrevistas, que resultaba especialmente destacado el involucramiento de los negociadores argentinos en el abordaje de cuestiones técnicas de estas reuniones (Petri, entrevista personal, 2012).

mayores avances, en tanto que “EEUU y la UE parecieron flexibles para negociar una fórmula de reducción arancelaria parecida a la presentada por el G-20” (INAI, 2005). Esta fórmula sostenía un abordaje por bandas, diferenciado para países en desarrollo y desarrollados. En otras áreas como ayuda interna, las convergencias eran menores.

En AMNA, se evaluaron distintas propuestas que satisficieran lo establecido en el acuerdo marco del año anterior, entre ellas la propuesta ABI, impulsada por Argentina.

A pesar de esos pequeños avances, las expectativas de cara a la Ministerial no eran demasiado altas. Se sabía que no iba a ser posible llegar a los consensos necesarios y cumplimentar con el cronograma pautado en 2001²¹⁰. No obstante, uno de los objetivos claves de la Argentina en el encuentro ministerial de diciembre era obtener una fecha cierta en la eliminación de las subvenciones a las exportaciones agrícolas. En efecto, “dado que se trata de la ronda del desarrollo, y el desarrollo está estrechamente unido a la posibilidad de eliminar las distorsiones a la producción agrícola, debemos fijar una fecha a la eliminación de los subsidios a la exportación y negociar reducciones de las ayudas domésticas y los aranceles [a la importación]” había sostenido Taiana frente a la prensa (Rebossio, 2005).

De manera reciente el país había rechazado la propuesta que EEUU le hiciera de abandonar la coalición del G20, sólo una semana antes de la Conferencia Ministerial (La Nación, 2005b). Este hecho fortaleció la cohesión del grupo, y permitió avanzar nuevamente en la articulación con las demás coaliciones de países en desarrollo, conformándose una unión de 110 países²¹¹ (casi dos tercios de los miembros de la OMC) que reclamaron por el fin de las políticas distorsivas del comercio y la producción agrícola, y la búsqueda del desarrollo sustentable.

²¹⁰ Reflejando la baja de las expectativas, indica Steinberg (2007) que el informe del Banco Mundial, días previos a la Conferencia Ministerial, reducía los beneficios de la liberalización en un 75% comparado a informes anteriores.

²¹¹ Acordaron posiciones el G-20, el G-33 (que integra a 43 países que buscan proteger productos específicos, como China, India, Perú y Venezuela), la alianza África, Caribe y Pacífico (ACP), los países menos avanzados (PMA, que incluye a 32 de África, Asia, Oceanía y un americano: Haití), el Grupo Africano y las economías pequeñas (como Barbados, Jamaica, Lesoto, islas Mauricio, Sri Lanka y Trinidad y Tobago) (Rebossio 2005).

Las negociaciones de la Conferencia Ministerial comenzaron el 13 de diciembre, y al igual que en Cancún, se procedió a la designación de los facilitadores de las áreas de negociación centrales (Agricultura, AMNA y Cuestiones relativas al desarrollo). El tema agrícola comenzó a discutirse el segundo día. En el debate se abordó la problemática de llegar a un acuerdo para fijar una fecha final de eliminación de las subvenciones a la exportación, y en el entendimiento de que, finalmente, también habría que alcanzar un acuerdo sobre las disciplinas relativas a los créditos a la exportación, la ayuda alimentaria y las empresas comerciales del Estado exportadoras. También se sostuvo que había que establecer el nivel de ambición en cuanto al acceso a los mercados (las fórmulas de reducción arancelaria) antes de resolver la cuestión de las flexibilidades (y viceversa). El algodón también ocupó parte importante de las negociaciones.

En AMNA una innovación dentro de la Conferencia de Hong Kong fue el involucramiento de la nueva coalición en la que participaba Argentina: el NAMA-11. A partir de ella, la conducta negociadora en este tema consistió en acciones de lobby, la presentación de comunicaciones restringidas y de propuestas conjuntas en el marco de las coaliciones. La articulación de Argentina, Brasil e India fue fundamental en ello, así como con Sudáfrica²¹².

El énfasis de la coalición estaba en la promoción y defensa del enfoque del desarrollo. Ello implicaba el impulso tanto de medidas de trato especial y diferenciado, como de mayores flexibilidades para los PED, y de una vigilancia estricta de los coeficientes de recorte a implementar en la fórmula suiza acordada en el paquete de 2004. La coalición, al igual que el G20, impulsó estrategias integrativas hacia otros grupos como el ACP, SVE, Grupo Africano, PMA, y G90 (Ismail, 2007)²¹³.

²¹² En otra investigación (Zelicovich, 2009) resaltamos tres elementos de esta acción: i) que mantiene la participación activa y propositiva de la Argentina también en AMNA ii) que reitera su elección por el accionar conjuntamente con otros estados dentro de la participación negociadora y iii) que mantiene de manera preferencial la articulación con Brasil (a pesar de ser AMNA el sector donde existen más diferencias entre ambos países).

²¹³ Estas alianzas se prolongaron con posterioridad al encuentro de Hong Kong. Durante ese período pueden mencionarse presentaciones conjunta de Argentina con el NAMA-11, con el Grupo ACP, el Grupo Africano y las denominadas economías pequeñas y vulnerables, que ponen el acento en el carácter central de la agricultura en esta ronda, y en asegurar un nivel de acceso a mercados compatible con los conceptos de reciprocidad menos que plena de trato especial y diferenciado a favor de los países en desarrollo (Memoria del Estado de la Nación, 2007).

Estas alianzas durante los días de la Conferencia Ministerial resultaron claves para que Argentina pudiera influir en un párrafo nodal de la Declaración Ministerial: el párrafo 24. En efecto, 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, impulsando entonces como propuesta la incorporación de un nuevo párrafo garante de ese equilibrio. Éste permitía mayores márgenes para el juego doméstico dentro del *trade off* campo-industria, y a la vez garantizaba cierto balance entre las dos principales esferas de negociación en el plano multilateral.

Se trataba de una propuesta de “cerrojo” que pudiera garantizar un equilibrio entre las negociaciones agrícolas y las industriales: la inclusión de un artículo dentro de la Declaración Ministerial que pusiera de manifiesto la importancia del equilibrio entre las ambiciones en materia de agricultura y en materia de acceso a mercados no agrícolas –pilares centrales de las negociaciones de la agenda de Doha para el Desarrollo y el núcleo de la posición negociadora Argentina-.

La propuesta, que era el resultado de una serie de trabajos técnicos que se habían realizado desde la cancillería, tuvo buena recepción en el MERCOSUR. Acorde a los testimonios recabados de los negociadores (Macuk, entrevista personal, 2011), algunas ideas ya se habían anticipado en las reuniones del GMC y del Grupo Ad hoc OMC – SGPC. Sin embargo el grueso de esta propuesta se desarrolló en los días de la Conferencia Ministerial, siendo centrales en ello la coordinación entre delegaciones negociadoras en el exterior. Esta coordinación, aún desde una base intergubernamental, demostró ser de gran importancia para avanzar con iniciativas conjuntas durante el foro internacional, a través de un estrecho trabajo conjunto entre las delegaciones y las capitales²¹⁴.

A fin de impulsar la propuesta, se recurrió a las coaliciones negociadoras, las que mostraron gran receptividad al proyecto. Su promoción fue posible no sólo porque la misma expresaba una elevada convergencia de intereses dentro del MERCOSUR y del G20, sino también porque permitía el fortalecimiento de la

²¹⁴ Este caso de éxito contrasta sin embargo con la posición adoptada por Brasil, apenas unos días antes, cuando este país llegó a ofrecer un recorte del 50% en aranceles en AMNA, generando roces en la relación con Argentina, y el resto del MERCOSUR (Rebossio, 2005).

cohesión entre los países en desarrollo vis a vis los países desarrollados, siendo un claro ejemplo de una estrategia negociadora de tipo integrativa.

No obstante, el proceso de negociación fue arduo. Según las entrevistas realizadas “el párrafo 24 se peleó en una noche, una madrugada en Hong Kong. El que lo iba a pelear era Sudáfrica. Era una de esas sesiones nocturnas de unos pocos países, y Sudáfrica no quiso hablar. Entonces tuvimos que hablar nosotros [la delegación argentina]. Defenderlo durante horas. Y finalmente logramos convencerlos, y quedó y pasó y se convirtió en el ancla de una cosa muy importante, que nos permitió tener una base de dónde aferrarnos” (Chiaradia, Entrevista Personal, 2012).

En el texto finalmente promulgado los miembros reconocen 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).

Así, la Declaración Ministerial de Hong Kong incorporó, a instancias de Argentina y del MERCOSUR, acompañado por el G20 y el grupo NAMA-11, el párrafo 24 que dispuso el equilibrio entre la agricultura y el AMNA. Mediante el accionar coordinado, los miembros del bloque lograron plasmar dentro de uno de los documentos más importantes de las negociaciones de Doha, una cláusula de equilibrio fundamental para sus posiciones negociadoras, siendo considerado así como uno de los mayores éxitos del período en estudio. A través de esta táctica de *linkage* entre ambos temas de la negociación, se protegían muchos de los intereses de Argentina, del MERCOSUR, y de varios países en desarrollo.

Apelando al compromiso de los miembros de la OMC con un discurso del “desarrollo” nuestro país pudo ampararse en “una reciprocidad menos que plena”, siendo posible así la demanda de concesiones sin contrapartidas asimilables en otras áreas de la negociación. La estrategia diplomática argentina en la gestión de este artículo puede ser interpretada entonces como una salida al juego doméstico

de negociación, referido al dilema distributivo. La existencia de una estructura económica comercial donde coexisten en un tirante equilibrio el desarrollo de una producción agrícola altamente competitiva, con un entramado industrial de características PyME que requiere de la aplicación de políticas comerciales y monetarias específicas para su sustentabilidad y desarrollo parecería poder conjugarse en la demanda de “un nivel de ambición en acceso a los mercados para la agricultura y el AMNA comparablemente elevado”. Sin embargo, es preciso señalar también que si bien tal fórmula podría equilibrar al menos de momento las necesidades enfrentadas de dos grupos de intereses en el plano doméstico, de cara a las negociaciones externas, y aún dentro del MERCOSUR, deja poco margen para el arribo de un acuerdo en el plano multilateral, dado que condiciona las convergencias de los distintos conjuntos ganadores.

Entendemos que estos avances resultaron posibles para la participación Argentina en función de la combinación de las ventajas del accionar sur-sur, con la base técnica que se conseguía a partir de la articulación del sector público y el privado.

Otros logros relevantes que se obtuvieron en la Conferencia Ministerial también tuvieron que ver con la estrategia de negociación conjunta emprendida²¹⁵. Se destacan la eliminación de los subsidios a las exportaciones, y la incorporación de disciplinas en créditos a las exportaciones, seguros, y ayuda alimentaria que eran reclamados por la Argentina. También pudieron concretarse de los objetivos nacionales, la reducción de las ayudas internas sobre una base desagregada por productos, y la inclusión en la agenda de la problemática del *box shifting*. En acceso a mercados, los objetivos nacionales aún quedaron más distantes, habiéndose alcanzado éxitos parciales en lo referente a la conversión de los aranceles en *ad valorem*, y en lo referido al principio de la armonización y a atacar la progresividad arancelaria, entre otros temas. Distinto de aquello, las propuestas referidas a los productos especiales y al mecanismo de salvaguarda especial resultan lejanas a los intereses argentinos. Por su parte, reiteramos, el artículo 24 es uno de los mayores éxitos de la diplomacia argentina dentro de la OMC.

²¹⁵ Véase anexo II.

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 donde en su conjunto los países en desarrollo ganaron protagonismo en la negociación.

Tras la Conferencia Ministerial la presentación de documentos continuó siendo uno de los pilares de la participación argentina. Posteriormente, el Centro de Economía Internacional (CEI) de la Cancillería llevaría adelante algunos estudios que derivarían en el documento de aplicación de la fórmula de comparabilidad enunciada en el artículo 24 (OMC, 2006, TN/AG/GEN/14). Tal documento propone el análisis sobre cuatro elementos centrales: 1) las fórmulas de corte, 2) las flexibilidades y productos sensibles 3) los aranceles máximos y la relación entre aranceles consolidados y aplicados y 4) la simplificación arancelaria. Con gran soporte técnico se llega a la conclusión de que el aspecto político (definir y defender aquello entendido como sensible) es lo que prima en las negociaciones, lo cual las vuelve mucho más complejas. La mayoría de los miembros reaccionó favorablemente a este documento (ICTSD 2006).

Otros documentos y comunicaciones apuntaron a, por ejemplo, que los países en desarrollo que habían consolidado aranceles NMF entre la Ronda Uruguay y la Ronda Doha obtuvieran un crédito (puntos en el coeficiente de reducción aplicable) por esa liberalización unilateral; flexibilidades adicionales para las economías pequeñas y vulnerables; plazos de aplicación más largos para los países de reciente adhesión. Estos elementos resultaban todos coincidentes con las ambiciones argentinas, quien incluso desarrolló acciones de liderazgo al interior del grupo.

En el pilar agrícola, en 2006, Argentina presentó documentos claves en materia de Salvaguardia Especial²¹⁶. Se trata del documento conocido como

²¹⁶ En particular en la definición de este tema había una continuidad en las preocupaciones de actores públicos y privados. Las cámaras agrícolas habían presentado al gobierno una nota formal – a la que se tuvo acceso durante las entrevistas- en junio de 2006, donde se remarcó las inquietudes

propuesta APU, por sus promotores: Argentina Uruguay y Paraguay²¹⁷, y que llegó a ser considerada entre los borradores de los presidentes de los comité de negociación, en años posteriores²¹⁸. Esta propuesta establece criterios en cuanto al alcance de los productos aplicados, y las condiciones de gatillo para activar la salvaguardia, sosteniendo que “el alcance de productos aplicables debe estar limitado a líneas tarifarias cuyo comercio no esté siendo limitado más allá de aranceles *ad valorem* y que cuenten con producción doméstica o sean sustitutos cercanos de productos elaborados domésticamente. (...) El gatillo por volumen tomará como base un promedio móvil de las importaciones NMF durante los tres años más recientes (...). El nivel de gatillo por volumen importado debería ser el 130% del nivel de comercio en el período base. Al mismo tiempo debe verificarse un descenso en el precio unitario (...) el gatillo por precio tomará como base un promedio móvil de los precios unitarios de importación durante los tres años más recientes (...) El nivel de gatillo por precio debería ser un 30% menor que el del período base, y adicionalmente debe verificarse un aumento en los volúmenes importados del producto en cuestión.” (SAGPyA 2006).

A partir de este punto, y con la agenda negociadora centrada en acceso a mercados agrícolas, AMNA y ayuda interna, Argentina profundizó su rol en las

del sector relativas al tratamiento del MSE. Se indicó que el 63% del comercio de productos agro se destina a países en desarrollo, y que de prosperar el mecanismo impulsado por el G33 gran parte de este comercio podría verse afectado, dado que tenía un dispositivo de activación demasiado poco exigentes (dos embarques llegan a puerto con un precio inferior al de referencia, dice). En contraposición se exhortaba a que la Argentina presente “una propuesta al respecto asumiendo los intereses de aquellos países en desarrollo exportadores”.

²¹⁷ La alianza APU, expresa un resultado la selección de determinadas alianzas al interior del grupo Cairns, mayormente por descarte. Brasil tenía en este tema una prioridad política sobre la comercial, Tailandia tenía interés en la MSE para resguardar su producción de arroz, Chile era usuario de un mecanismo similar: la banda de precios, Malasia no quería priorizar ese tema, al igual que Nueva Zelanda. Otros países de la coalición tampoco brindaban su apoyo: Canadá era usuario de la salvaguardia del artículo 5to. Por su parte, Sudáfrica, otro socio estratégico de la argentina, no se encontraba presente en las reuniones dedicadas a este tema (Taboada, entrevista personal, 2012)

²¹⁸ “El alcance de productos aplicables del instrumento debe estar limitada a líneas tarifarias a 6 dígitos precisadas, cuyo comercio no esté siendo limitado más allá de aranceles *ad valorem* y que cuenten con producción doméstica o sean sustitutos cercanos de productos elaborados domésticamente. (...)El gatillo por volumen tomará como base un promedio móvil de las importaciones NMF durante los tres años más recientes, o bien un promedio fijo del período 2003-2005. El nivel de gatillo por volumen importado debería ser el 130% del nivel de comercio en el período base. Al mismo tiempo debe verificarse un descenso en el precio unitario (...) el gatillo por precio tomará como base un promedio móvil de los precios unitarios de importación durante los tres años más recientes o un promedio fijo del período 2003-2005. El nivel de gatillo por precio debería ser un 30% menor que el del período base, y adicionalmente debe verificarse un aumento en los volúmenes importados del producto en cuestión.” (SAGPyA 2006).

negociaciones, especialmente, con una diplomacia activa en Ginebra, y la presentación de documentos y propuestas. Con ello ha buscado desarrollar cierto “liderazgo” o influir en la conducta de otros estados. El fracaso de las opciones regionales (ALCA, MERCOSUR-UE), el cambio en la conformación de la delegación argentina, el pago de la deuda exterior (y su descenso en la agenda exterior), y las cotizaciones ascendentes de los *commodities* agrícolas, resultan influyentes en tal actitud.

3. Reflexiones Finales. Los alcances de la participación efectiva

La Conferencia Ministerial de Hong Kong puede ser considerada como el momento en el que los 157 países de la OMC estuvieron más cercanos a arribar a un acuerdo del proceso negociador de Doha. El paquete acordado en diciembre de 2005 volvió a fortalecer la credibilidad internacional de la función negociadora del régimen de la OMC tras el fracaso de Cancún. Además la cumbre fue la primera en la que efectivamente hubo un sesgo hacia el desarrollo en los compromisos adoptados, siendo que casi todos los acuerdos apuntaban a beneficiar mayoritariamente a los países en desarrollo, lo que constituyó un hecho sin precedentes.

La perspectiva del juego de doble nivel como óptica interpretativa del proceso negociador permite ver cómo en este resultado actuaron como condicionantes los ajustes que se produjeron en las respectivas mesas domésticas de los actores en juego, en el período previo a la Conferencia Ministerial. Estos ajustes modificaron los respectivos “conjuntos ganadores”, fortaleciendo unos (países en desarrollo y países emergentes) y debilitando otros (países desarrollados). En particular, cómo el pronto vencimiento del *fast track* parece haber disminuido la cohesión de la posición negociadora de los EEUU; o bien, cómo la reintroducción de los subsidios en Europa fue vista negativamente en el juego de la mesa internacional (nivel II). En cuanto a los PED, lo observado es un fortalecimiento de las capacidades internas (nivel I) de un grupo particular de estos Estados, los emergentes, que dio mayor visibilidad a sus participaciones en el plano internacional.

La lógica de las negociaciones tradujo estos cambios en una flexibilización de las posiciones negociadores, y en el recurso a estrategias de carácter más integrativo que distributivo. También llevó a una combinación de reuniones informales reducidas cerradas, con otras donde se buscó otorgar cierta representatividad geográfica y temática a la mayor parte de los Estados agrupados en coaliciones. Un ejemplo relevante en ello es la coalición de 110 países formada en días previos a la Conferencia Ministerial de Hong Kong con el objetivo de presionar en favor de los objetivos del desarrollo.

Argentina no fue la excepción en estas tendencias, y es durante el momento de la Conferencia Ministerial de Hong Kong que la participación de este país presenta mayor activismo y mayor efectividad.

Los cambios acaecidos en el plano internacional fueron internalizados en el proceso decisorio argentino, y junto con la consolidación de la perspectiva autonomista vinculada a la estrategia neodesarrollista dieron forma a las modificaciones de la posición negociadora y de las estrategias implementadas.

En cuanto a los contenidos, el principal ajuste fue el nuevo énfasis en la cuestión industrial, y el cambio del discurso de la “liberalización” al “desarrollo”. La posición negociadora Argentina en la Ronda Doha adoptó desde ese momento una situación singular, presentándose como “el más ambicioso de todos los ambiciosos en agricultura y el más defensivo de todos los defensivos en industria” (Chiaradia, entrevista personal, 2012).

Este “*trade off*” limitado contribuyó a repensar las estrategias. El cambio de enfoque hacia las alianzas sur-sur se consolidó dentro del diseño de la política exterior, y empezaron a ser más relevantes en la OMC los lazos con Sudáfrica, Venezuela e India, en lugar de Australia y Nueva Zelanda. MERCOSUR, por su parte, vio disminuida su importancia estratégica relativa para la Argentina, en función de una diversificación de herramientas en el accionar diplomático. La creación de otras coaliciones como la de NAMA-11, así como la táctica de vinculación entre temas, o bien, el uso “inteligente” del régimen internacional, a partir de la apelación al trato especial y diferenciado como instrumento de negociación, son significativas en este “momento clave”.

De esta forma las estrategias se combinaron positivamente: dentro de las coaliciones Argentina articuló una serie de tácticas como el desarrollo de una diplomacia bilateral con los actores estratégicos de las coaliciones a que pertenece; la identificación intereses y propuestas comunes con otros actores miembros y la reformulación (formal) de los objetivos propios planteados a partir de esos consensos. Recurrió a la presentación de documentos intracoalición; y en los casos en que no se alcanzó un punto de acuerdo con la coalición negociadora, la estrategia utilizada consistió en presentar documentos paralelos junto con algunos de los miembros de aquella.

Este activismo se apoyó a su vez en la mejora de las capacidades y la sinergia público-privada, que dieron consistencia técnica a las acciones emprendidas. Ello, sumado a la permisividad del contexto, permitió generar influencia sobre otros participantes, lo que posibilitó un accionar exitoso, especialmente a través de las coaliciones. La efectividad alcanzada se evidencia en la aprobación e inclusión de las propuestas argentinas dentro del documento de la Declaración Ministerial. Se trata de la obtención de resultados que no implican mayores ajustes en las políticas aplicadas por el país, y que resultan lógicos en ambas mesas de las que se compone la negociación internacional. Sin dudas el párrafo 24 de la declaración Ministerial es el más relevante en dicho sentido, seguido por la eliminación de las subvenciones a las exportaciones con fecha cierta.

CAPITULO VI

El fin de la permisividad: la crisis financiera internacional y la participación argentina en la Miniministerial de julio de 2008

1. Cambios domésticos y sistémicos en la configuración de la participación negociadora para la reunión miniministerial de 2008

Tras el acuerdo de Hong Kong la agenda de las negociaciones pasó a estar dominada por un triángulo en cuyos vértices se ubicaban los elementos centrales del resto del Programa de Doha: ayuda interna, acceso a mercados para productos agrícolas y AMNA. Una vez que se alcanzara un acuerdo en dicho triángulo de cuestiones, se esperaría que la presión para generar consensos en los demás temas aumentara, conduciendo a la conclusión de la Ronda (Elsig, 2006).

Sin embargo, durante el año 2006, los países no variaron demasiado sus posiciones, con lo cual no se pudieron cumplimentar los plazos propuestos.

En agricultura las diferencias seguían estando en los porcentajes de reducción de las bandas acordadas para el acceso a mercados, lo cual incluía la problemática del escalonamiento y de los picos arancelarios. Por su parte, las divergencias en torno a los productos especiales y al mecanismo de salvaguarda especial comenzaban a dividir a los países en desarrollo –lo cual, entre otros, tendría un impacto en MERCOSUR-. No se habían alcanzado tampoco consensos en ayuda interna, especialmente en cuanto a los puntos cualitativos (disciplinas).

Las disciplinas en créditos, seguros y garantías a la exportación, y ayuda alimentaria, seguían siendo objeto de negociación.

En cuanto a AMNA, el coeficiente de la fórmula de recorte permanecía como el problema central. La mayor dificultad en este punto, acorde a Stancanelli, remitía a que “los que más contribuirían a la liberalización del comercio, conforme a los efectos de la fórmula suiza que corta más los aranceles más elevados, no serían los países desarrollados sino los países en desarrollo, que, en contrapartida, verían el acceso a los mercados para los productos de su mayor interés severamente limitado por los desvíos y sensibilidades a que se ha hecho mención” (Stancanelli, 2007b:45).

Los EEUU eran los más demandantes, mientras que la Unión Europea propugnaba por reducciones menores, en tanto que el G20 tomaba una postura media. El grupo Cairns por su parte, había retomado sus actividades bajo el lema “la construcción de convergencias”, a través de la que buscó la coordinación con otros grupos y el fortalecimiento de la labor técnica.

Las miniministeriales y reuniones reducidas desarrolladas en junio y julio de 2006 no lograron destrabar las posiciones enfrentadas de los principales actores de las negociaciones²¹⁹. Producto de esta rigidez de estas posiciones –y del rechazo al nuevo texto de modalidades, de Falconer- el 24 de dicho mes el Director General de la OMC suspendió las negociaciones por varios meses. En noviembre, fueron retomadas las negociaciones técnicas, y en febrero de 2007, las del Consejo General.

Cuando las negociaciones se reiniciaron, en un principio pareció existir una mejora en el contexto de las negociaciones, con un clima de mayor flexibilidad entre las partes. Las reuniones del G4 (EEUU, Unión Europea, Brasil e India) resultaron de gran importancia para explorar posibles avances. Hacia fines de mayo los EEUU realizaron una propuesta que flexibilizaba su posición

²¹⁹ El descontento entre los miembros del llamado FIPs y G6 impulsó la suspensión de las negociaciones. “EEUU se negó a flexibilizar su postura respecto de rebajar más los montos de las subvenciones a la producción agrícola. La Unión Europea, no adoptó una actitud clara respecto de aplicar rebajas adicionales a los aranceles de productos agrícolas y menos en cuanto a sus pretensiones respecto de productos sensibles. Brasil e India se mostraron renuentes a aceptar compromisos significativos de rebajar sus aranceles consolidados en AMNA como parte de su aporte al buen resultado de las negociaciones” (CEPAL 2006).

anterior en materia de ayuda interna²²⁰. En contraposición el acceso a mercados continuó siendo el área más ardua de la negociación.

En agricultura, la Presidencia del Comité de Negociaciones presentó un nuevo texto, que fue discutido en los encuentros de Heilingendamn (08/06/2007) y Postdam (19/06/2007). A pesar de las expectativas, las negociaciones no lograron destrabarse, dado que Brasil y la India consideraron insuficientes las propuestas realizadas por EEUU y la Unión Europea especialmente en el área agrícola, surgiendo como resultado fuertes acusaciones entre los miembros del G4. Al mismo tiempo, el mantenimiento de la estructura de subsidios dentro la Ley Agrícola norteamericana²²¹ y el vencimiento del *Trade Promotion Authority* (TPA), tiñó las negociaciones de un fuerte escepticismo.

El documento elaborado en AMNA, por el contrario, fue aceptado como borrador para continuar las negociaciones, a pesar de que, como señala Stancanelli (2007b), “[el documento] toma una orientación definida y cercana a las propuestas más ambiciosas de liberalización. Este proyecto deja de lado los argumentos de un número de países en desarrollo que propugnan una reducción de aranceles comparable para países desarrollados y en desarrollo dentro de la negociación industrial y un nivel de ambición comparablemente elevado entre esta negociación y la de Agricultura, como lo establece la Declaración Ministerial de Hong Kong”.

En enero de 2008 las negociaciones volvieron a retomarse a partir de la presentación de nuevos textos. Para entonces los efectos de la crisis internacional comenzaron a hacerse sentir²²², con lo cual, en palabras de Celso Amorim, se trataba de un cambio de la “ventana de la oportunidad” por 2007, a la “ventana de la necesidad” por 2008 (EFE, 2008). Producto de los debates sostenidos Falconer,

²²⁰ EEUU habría indicado que podía reducir a 17 mil millones el volumen de su ayuda interna. (INAI 2007).

²²¹ Conforme a esta normativa, las explotaciones agrícolas que solían producir cereales, algodón, cacahuetes (maníes) y semillas oleaginosas pueden beneficiarse de pagos directos, que se basan en la superficie plantada y los rendimientos históricos y están desconectados de la producción y los precios corrientes. La Ley de Agricultura de 2008 redujo los pagos al 83,3 por ciento de la superficie de base para 2009-2011, frente al 85 por ciento en la Ley de 2002. Sin embargo, las tasas de pago siguen siendo las mismas (Véase Anexo III).

²²² Acorde a estudios especializados “Entre julio de 2007 y marzo de 2008, los bancos de inversión y los brókeres de Wall Street sufrieron una sangría en su patrimonio de 175 millardos de dólares, y en marzo Bear Stearns, el quinto más grande, fue «rescatado» por JP Morgan Chase a precio de ganga y con una ayuda de la Reserva Federal de 29 millardos en garantías” (Blackburn, 2008). En el mismo sentido también señala pérdidas, pero por 150 billones de dólares, otros investigadores, como Kregel (2008).

chair de las negociaciones agrícolas, había presentado una nueva batería de documentos²²³, que en febrero fueron traducidos en un nuevo texto de modalidades corregido. En AMNA también había nuevos documentos para avanzar la negociación²²⁴.

A la par que se distribuyeron estos materiales, el Director General dispuso una nueva modalidad de negociación de “proceso horizontal”, en el que se pretendía alcanzar mayores beneficios a partir de la negociación intersectorial. En función de ello, nuevos documentos fueron repartidos a fines de mayo. Los cambios introducidos apuntaron a “una única cifra en lugar de tramos en la mayor parte de la fórmula de reducción arancelaria; nuevos textos de carácter técnico pero comercialmente significativos sobre los productos sensibles y los contingentes arancelarios; opciones actualizadas para los países en desarrollo relativas a los “productos especiales” y al nuevo “mecanismo de salvaguardia especial”²²⁵; nuevas disposiciones sobre la ayuda interna del “compartimiento verde”; texto revisado sobre la ayuda alimentaria y los créditos a la exportación; diversas prescripciones sobre la comunicación de información (por ejemplo, algunos países deberán facilitar determinados datos concretos antes de que se acuerden las “modalidades”); y textos mejorados en varias esferas” (OMC, 2008b).

En AMNA el documento repartido buscaba ampliar el espacio de posibles acuerdos y, entre otros, introducía tres opciones con coeficientes diferentes para los PED, que se aplicarían según la escala de flexibilidad que decidieran utilizar. Contemplaba tratamientos especiales para PMA, y miembros de reciente adhesión, y ponía en discusión pedidos adicionales como los realizados por MERCOSUR, Venezuela o Sudáfrica (OMC, 2008, TN/MA/W/103). Las negociaciones sectoriales y los obstáculos no arancelarios presentaban en cambio diferentes posiciones entre los miembros, lo que dificultaba el avance.

²²³ Cuatro sobre ayuda interna presentado el 21 de diciembre, ocho sobre acceso a mercados, del 4 de enero, y cuatro sobre competencia a las exportaciones, del 7 de noviembre.

²²⁴ Los documentos son: JOB(07)/126, de julio de 2007 y TN/MA/W/103 de febrero de 2008.

²²⁵ En esa oportunidad el documento de Falconer reprodujo el nivel de activación de precios propuesto oportunamente por Argentina, Paraguay y Uruguay en el Mecanismo de Salvaguarda Especial, conocida como propuesta “APU”.

Las repercusiones de estas discusiones fueron incorporadas en un nuevo documento. Así, otra propuesta de modalidades²²⁶ fue presentada para comienzos de julio, cuando fue convocada una reunión miniministerial. La misma generó gran expectativa respecto de las posibilidades de progreso de la Ronda.

Las incertidumbres del contexto imponían a las negociaciones cierto sentido de apremio. Producto de la crisis, el comercio global había comenzado a crecer más lentamente, pasando del 8% anual al 5,5% en 2007. Mientras que las economías de los países desarrollados tendían a reducir sus intercambios, América del Sur y América Central, junto al Asia, fueron cobrando creciente importancia (WTO, 2008). Desde los EEUU se preveía que para el 2025 China sería la segunda economía del mundo y el principal importador de recursos naturales. (National Intelligence Council, 2008). Asimismo, los acuerdos preferenciales, vis a vis, las negociaciones multilaterales iban en aumento²²⁷. Por su parte, los *commodities*, en particular el petróleo, alcanzaron sus precios máximos históricos, cuando sobre todo a partir de 2005-2006, y con epicentro en 2008, se produjo un desplazamiento de los mercados hipotecarios hacia este tipo de activos (Dabat, 2009)²²⁸.

Estos cambios condicionaron la conducta de varios Estados en la Ronda Doha, incluida la Argentina. Mientras que EEUU aplicaba diferentes planes de

²²⁶ Se han introducido los siguientes cambios: opciones simplificadas, propuestas de transacción y de textos sobre las siguientes cuestiones: ayuda interna “*de minimis*”; ayuda a los ingresos desconectada, reajuste estructural y programas de asistencia regional en el compartimento verde; posible establecimiento de un tope arancelario parcial; tipos arancelarios aplicados dentro del contingente; “productos especiales” y “mecanismo de salvaguardia especial” para los países en desarrollo; créditos a la exportación; y ayuda alimentaria. También se incluyen revisiones de textos casi finales detallados, de carácter técnico pero de gran importancia comercial, sobre los productos sensibles y los contingentes arancelarios, y textos cuya redacción se ha mejorado, entre ellos el relativo a la subutilización de los contingentes (OMC 2008b).

²²⁷ De hecho es en 2008 que se publica una de las obras más resonantes en el debate entre multilateralismo y esquemas preferenciales, cual es la de Baldwin (2008) “*Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade*”. Así por ejemplo, mientras que EEUU tenía tan solo 3 acuerdos de libre comercio suscriptos como “*regional trade agreements*” ante la OMC, al comentar la Ronda Doha, los ALC a principios de 2008, eran 14.

²²⁸ Conforme señala Dabat (2009) “Los fondos invertidos en los mercados especulativos de futuros se elevaron desde cantidades que fluctuaban en cifras cercanas a los 10,000 miles de millones de dólares entre 1999 y 2003, a 40 en 2004, a cerca de 90 en 2005, a 120 en 2006, 160 en 2007 y bastante más de 180 en el primer trimestre de 2008 (The Wall Street examiner, 2008), lo que implica un crecimiento cercano a 2000% en sólo una década que condujo a una cifra cerca de tres veces superior al PIB mundial. En lo que hace a los mercados de productos agrícolas involucrados la inversión especulativa habría pasado de 25,000 millones de dólares en noviembre de 2007 a 55,000 en abril de 2008, afectó a más de la mitad del valor de las cosechas de maíz, soya y trigo de los EEUU (Wilson, 2008)” (Dabat, 2009: 51).

rescate, la UE se encontraba temerosa frente a este escenario, el cual unos años después también estallaría en el corazón del continente²²⁹. En sí, las posturas de estos países, que coartaron el desenlace de la reunión miniministerial de 2008, pueden interpretarse como parte de la reacción de países desarrollados y países emergentes al estallido de la crisis financiera internacional.

En particular en el caso de Argentina, el país llevaba para el año 2008 cinco años de crecimiento ininterrumpido, con recuperación sobre el entramado industrial. Si bien existían presiones sobre el tipo de cambio fue el avance de la crisis financiera, lo que conducirían a ajustes sobre la estrategia de desarrollo, con repercusión sobre la participación del país en la Ronda Doha. La variación en los precios de los *commodities*, incrementada por el desplazamiento de los mercados especulativos, y la creciente exportación de productos agrícolas aumentada por el tipo de cambio competitivo ya habían estado produciendo una presión a la baja en el tipo de cambio real, con implicancias sobre la asignación de recursos, dando lugar a una potencial pérdida de competitividad de las producciones no exportables. A fin de evitar estos efectos, el gobierno había implementado una política de intervención activa del Banco Central sobre la cotización del tipo de cambio (mediante la esterilización del ingreso de divisas), lo que sin embargo a la larga condujo a su vez a un incremento de la inflación doméstica²³⁰. El estallido de la crisis acentuó estos malestares, ampliando los desafíos en áreas claves al modelo de desarrollo.

En concreto el PBI durante el 2009 se contrajo -0,5%, en tanto que el superávit fiscal se redujo sustancialmente, llegando incluso a replicar períodos de déficit. Como puede observarse en las tablas con datos de las exportaciones (Anexo IV), el comercio exterior también se redujo; y a partir del 2009 fue achicándose cada vez más el saldo de la balanza comercial. Por su parte se consideraron eventuales salidas de capitales.

²²⁹ La crisis de las hipotecas estadounidenses se vio reflejada en Europa en problemas de liquidez, ante la desconfianza sobre la solidez de algunas instituciones bancarias. (Sarmiento, 2007).

²³⁰ Se trata de un fenómeno recurrente en la historia económica argentina: históricamente “el tipo de cambio real que equilibraba el sector externo era inconsistente con el salario real que equilibraba el mercado de trabajo, y esa inconsistencia se traducía en un conflicto más virulento por una maldición argentina: la superposición, probablemente única en el mundo, entre la canasta de consumo popular y la canasta de exportaciones” (Gerchunoff 2006). Los debates que se dieron, y se dan, en torno al tipo de cambio durante los últimos años dan cuenta de la vigencia de esta dificultad.

Como reacción a la crisis, y frente a estos efectos, Argentina comenzó a hacer un uso más intensivo de las políticas de administración del comercio. Por el lado de las exportaciones una de las respuestas fue el proyecto de las retenciones móviles. Por el lado de las importaciones, por su parte, se recurrió a un uso más intensivo de las herramientas defensivas.

La decisión de modificar los impuestos a las exportaciones condujo a la llamada “crisis del campo”, enfrentamiento entre los sectores ruralistas y el gobierno, el cual fue interpretado como la primera de las rupturas de la base de apoyo del kirchnerismo (Simonoff 2010), con impacto sobre el proceso negociador. A comienzos de 2008 el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, que sucedió al mandato de su esposo Néstor Kirchner en diciembre de 2007, se enfrentó con las dirigencias de los productores agrícolas por la puja distributiva, la cual tuvo impacto sobre la sociedad, polarizando la situación de gobierno²³¹. La propuesta sostenía a través del incremento en las retenciones al agro, alcanzar el incremento de la recaudación fiscal, manteniendo la separación de precios, y disponiendo de recursos para mantener el tipo de cambio en el umbral deseado. No obstante la medida fue ampliamente rechazada, y generó movilizaciones en todo el país. Ello quitó consistencia a la mesa doméstica, desplazó a los lobbies agrícolas del proceso de toma de decisión e incrementó la presencia relativa de los industriales. La desarticulación de la SAGPyA y la creación del Ministerio de Agricultura complementarían el efecto sobre el proceso decisorio poniendo fin a la “Unidad de Política” y generando un desplazamiento de varios cuadros técnicos que por años se habían dedicado al seguimiento de las negociaciones agrícolas, y desarticulándose en consecuencia las sinergias público-privadas en este tema. Como resultado, se debilitaron los soportes domésticos de la posición negociadora en agricultura.

La aplicación más intensa de las medidas compensatorias y *antidumping* respecto de la importación de productos manufacturados; y aplicación de licencias no automáticas de importación (con efectos distorsivos sobre el comercio), tuvieron un efecto menor en el proceso negociador, aunque ya no sobre la mesa doméstica, sino sobre la mesa internacional. Las primeras de éstas medidas se

²³¹ Sobre el conflicto véase Leiras y Cruzalegui (2009).

multiplicaron, tanto en número como destino, y también en la cobertura sobre el llamado “consumo aparente”. Las licencias no automáticas, por su parte, llegaron a cubrir más de 600 posiciones arancelarias, implementándose a su vez circuitos administrativos extensos que hacen que los permisos demoren más de 60 días y que incluso una vez que la mercadería llega a aduana, su libramiento²³² continúe dilatándose en el tiempo, demorándose 100 o 120 días (OMC, 2010, G/C/M/104), o incluso 300, tras la aplicación de la resolución 45/11 del Ministerio de Industria. Como resultado el comercio se vio afectado por estas medidas, contrayéndose, y varias capitales presentaron distintos reclamos a Buenos Aires.

De cara a la Ronda Doha, las medidas implementadas como reacción a la crisis, ya sean las restricciones a las exportaciones como las licencias no automáticas de importación, darían lugar a reverberaciones en el plano externo.

El incremento de los precios de los alimentos incrementaría la sensibilidad hacia estas medidas, en particular desde los países importadores que plantearon el debate de la seguridad alimentaria y las restricciones a las exportaciones. Así, se hicieron sentir reclamos en contra de este tipo de medidas en el marco de la cumbre de la FAO de Roma de 2008, mientras que Argentina tomaba posiciones disonantes en el debate de la seguridad alimentaria (Cárdenas y Cisneros, 2008). En abril, Japón y Suiza presentaron un documento para restringir las prohibiciones y restricciones a las exportaciones de alimentos. Según testimonios de uno de los diplomáticos entrevistados, en julio de 2008, en México, Argentina recibió críticas directas por estas medidas cuando se empezó a decir que no resultaba correcto que un “granero del mundo”, en medio de una crisis alimentaria, y sin tener problemas, haya impuesto restricciones a las exportaciones (Riaboi, entrevista personal, 2012). Desde Brasil, el Instituto de Estudios de Comercio y Negociaciones Internacionales de Brasil (ICONE) advirtió que “el discurso de los argentinos a favor de una mayor apertura del mercado agrícola mundial es poco real hoy en día” (Rebossio, 2008).

Las medidas como las licencias no automáticas de importación generaron reacciones en el MERCOSUR, donde la Federación de Industriales de Sao Paulo (FIESP) fue uno de los actores que más presionó al gobierno brasileño para que

²³² El art. 231 del Código Aduanero define al libramiento –a los efectos de la importación– como el acto por el cual el servicio aduanero autoriza el retiro de la mercadería objeto de despacho.

reclamara contra Argentina. En el plano plurilateral la UE utilizó la implementación de estas medidas como medio de presión sobre las negociaciones MERCOSUR-UE, en tanto que en el foro multilateral se presentaron reclamos ante el Consejo del Comercio de Mercancías, pero no generó mayores impactos sobre la dinámica de la Ronda Doha (Zelicovich, 2011).

1. a. Ajustes de la posición y estrategia negociadora argentina

La estrategia de Argentina durante el período de preparación de la Miniministerial de julio de 2008 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. Estos habían estado incluidos en encuentros como por ejemplo las “semanas de agricultura” de 2006²³³ (ICTSD, 2006), o las micro-ministeriales celebradas entre los países G6²³⁴, mientras que Argentina sólo había asistido a otras reuniones en Junio de 2007 en el marco del G20 y del NAMA11. También se incrementó la participación activa dentro de las coaliciones de las cuales Argentina formaba parte, y la diplomacia en Ginebra, donde se denunciaba entre otros la falta de transparencia del proceso negociador²³⁵. El eje central de la actuación estuvo puesto en la defensa del artículo 24 de la Declaración Ministerial de Hong Kong; defensa que articuló mediante la presentación de diversos documentos, individuales y colectivos²³⁶.

Hasta ese entonces desde la Argentina se había interpretado que las dificultades para garantizar el equilibrio y la ambición de la Ronda (que deberían modificarse a fin de poder alcanzar un acuerdo) eran tres, a saber: “i. la falta de flexibilidad de los EEUU en materia de reducción de su ayuda interna en

²³³ De hecho el canciller Taiana expresó en varios medios de prensa su reconocimiento y solidaridad a la posición y firmeza con la que negociadores de los dos países defendieron en dicha ocasión los intereses de los PED (MRECIC, 2007).

²³⁴ (EEUU, Unión Europea, Japón, India, Brasil y Australia)

²³⁵ En el período hubo al menos dos reuniones del Ministro de Relaciones Exteriores con el Director General de la OMC. Argentina participó además de una nueva coalición “los amigos del presidente”

²³⁶ Junto a la coalición NAMA-11, Argentina presentó un nuevo documento técnico en donde realizó un llamamiento por la falta de equilibrio, y propuso menores reducciones de aranceles en AMNA de las que se estaban negociando.

Agricultura; ii. el déficit de la propuesta agrícola de la UE en acceso a mercados agrícolas; y iii. el escaso impacto de las ofertas de los países desarrollados en AMNA” (Doporto, Fossati, Galperín y Stancanelli 2006).

En efecto, para la Argentina, y su participación en las negociaciones, este devenir en las transformaciones del sistema internacional, y en el plano de las negociaciones multilaterales, había confirmado la sospecha arrojada algunos años antes sobre el verdadero carácter de la negociación (mercantilista), y la necesidad de adoptar estrategias defensivas, profundizando la dirección tomada en 2005. En AMNA se buscaba preservar el propio espacio para el diseño de políticas de administración del comercio. Por su parte, en agricultura la creciente participación de los emergentes en el comercio mundial, y de los flujos “sur-sur” en el comercio exterior argentino, hacían que las ganancias de los acuerdos parciales cambiaran, en tanto que ahora resultaban mucho más importantes las flexibilidades que los países en desarrollo obtenían y que podían obstruir el comercio para el país, casi tanto como las medidas de los países desarrollados (Petri, Entrevista Personal, 2012).

Los cambios mencionados en el plano doméstico también apuntaban en esta dirección. La necesidad de implementar medidas de restricción del comercio llevaba a poner el énfasis en la agenda defensiva, y no tanto en la ofensiva.

El conflicto con el campo reacomodó las influencias de los lobbies, desplazando las presiones internas del sector agrícola, e incrementando las del lobby industrial (Taiana, Entrevista Personal, 2012). Se fortaleció así el planteo ya realizado en 2005 en Hong Kong respecto del Equilibrio. Mientras que las cámaras agrícolas entraban en conflicto, los sectores industriales presentaron documentos de gran importancia para posición negociadora argentina. Se trató de un estudio donde se evaluaban la configuración de las flexibilidades y sensibilidades según las distintas combinaciones de la fórmula suiza existentes sobre la mesa²³⁷ (UIA, 2008).

²³⁷ Se indicaba allí que en el mejor de los casos con un coeficiente de 25 puntos en la fórmula de desgravación) se perforarían 3335 posiciones, viéndose reducido el arancel promedio aplicado un 54% y el nivel consolidado, 58%, sin posibilidad de aplicar flexibilidades ni excepciones arancelarias; si en cambio el coeficiente era de 20, las posiciones perforadas llegaban a las 5012, las reducciones del arancel aplicado al 32% y del consolidado de más de 60% (UIA 2008). En ambos escenarios la reducción arancelaria sería agresiva y en muchos casos perjudicial al sector, el

Considerando estos elementos, para 2008 la posición negociadora Argentina había profundizado su orientación hacia el sector industrial. Entre 2006 y 2008 se habían presentado más de quince documentos en AMNA, entre comunicaciones, observaciones y propuestas de negociación. Las sensibilidades estaban claramente identificadas, y el contexto internacional incrementaba las reticencias para ceder en tales puntos. De hecho, dentro de las estrategias diplomáticas, se estaba dispuesto a ejercer un veto, si este llegaba a ser necesario²³⁸.

Frente al incremento de los precios de los *commodities* agrícolas, se sostenía que “hay cosas que van a ocurrir con o sin negociación”. En efecto, la perspectiva de negociadores como Alfredo Chiaradia era que “los *commodities* [materias primas] están en alza y [existe] demanda garantizada para el largo plazo por la incorporación de nuevos consumidores [en referencia a China e India] y por el impacto de la producción de biocombustibles. El impacto de los biocombustibles en el sector hará que la superficie que se use para maíz reemplace otros cultivos que, por ende, escasearán y ello sostendrá la demanda. Lo que pueda ocurrir en la negociación agrícola no me entusiasma tanto” (La Nación, 2007). Así, cuando hacia comienzos del año se repartieron los documentos de modalidades²³⁹, Argentina centró su rechazo en AMNA, y articuló su respuesta (comunicados) con la India, que al igual que la Argentina estaba preocupada por el equilibrio entre ambos sectores de las negociaciones²⁴⁰.

Argentina afirmaba que la propuesta presentada por el Presidente del Comité de Negociaciones se trataba de “una propuesta de liberalización modesta, con amplias flexibilidades para los países desarrollados en agricultura, y una demanda exagerada de reducciones arancelarias para los países en desarrollo en

segundo ofrece sin embargo la posibilidad de aplicar algunas flexibilidades. En dicho caso, Combustibles, indumentaria y textil serían los más afectados, conforme a los estudios de la asociación empresaria.

²³⁸ Ello fue manifestado en las entrevistas realizadas a funcionarios y ex funcionarios de la cancillería.

²³⁹ Como nota importante cabe destacar que estos documentos incluyen en el MSE algunos de los elementos propuestos por Argentina, Paraguay y Uruguay, en el documento “APU”.

²⁴⁰ A pesar de las diferencias existentes, Argentina continuó fuertemente comprometida con el desarrollo de las negociaciones. En un esfuerzo de intensificar el diálogo entre las partes, un conjunto de países, tanto exportadores, como importadores, han creado un grupo denominado “amigos del presidente” y han impulsado reuniones especiales desde entonces (Argentina; Australia, Brasil, nueva Zelanda, Uruguay, Canadá, EE.UU., Japón, noruega, suiza y Unión Europea).

material industrial” (MRECIC, 2008)²⁴¹ y resultaba negativa en cuanto a lo acordado en los productos especiales y el mecanismo de salvaguarda. Las mayores objeciones de Argentina, no pasaban por el texto de modalidades de agricultura, sino por el de AMNA, donde este país tomó una posición dura en las negociaciones, rechazando nuevamente el documento. Sostenía la necesidad de un esfuerzo equivalente entre ambas esferas de la negociación que respetase el principio de la reciprocidad menos que plena, lo que requería una diferencia de al menos 25 puntos entre los coeficientes a aplicar a los países desarrollados y en desarrollo al aplicar la fórmula suiza. El documento TN/MA/W/103/rev1 sintetizaría las diferentes propuestas en AMNA²⁴², reflejando allí lo actuado por Argentina y NAMA-11.

En agricultura, con menor énfasis, se continuó actuando tanto en el G20, como también en el grupo Cairns, los cuales realizaron encuentros en Ginebra de cada a la Ministerial. El G20 sostuvo una reunión en dicha ciudad en la que dispuso los aspectos centrales de cada uno de los pilares: respecto de Ayuda Interna, solicitó que las reducciones de la ayuda global tengan en cuenta el cambio en el comportamiento de precios internacionales y su impacto sobre el nivel actual de ayuda interna; también hizo hincapié en el diseño de disciplinas. En cuanto a Acceso a Mercado, sostuvo que la fórmula para reducciones arancelarias debería ser ambiciosa, particularmente en la banda superior, y el corte promedio mínimo de 54% debería respetarse. Los países desarrollados deberían mostrar resultados significativos en la expansión de contingentes arancelarios que compensen el desvío para productos. En cuanto a Competencia de las Exportaciones, el G20 sostuvo que el período final acordado en Hong Kong para la eliminación de toda forma de subsidio a la exportación debía ser respetado. Referido al Trato Especial y Diferenciado, este debería ser operativo e integral a la negociación en los tres pilares (G20, 2008).

²⁴¹ También hay una nota cursada por la Argentina al Director General de la OMC. Es una misiva de la misión permanente de Argentina ante la OMC.

²⁴² Las posiciones allí reunidas eran las de Albania; Argentina; Armenia; Bolivia; Brasil ; Camerún; Canadá; China ; Congo ; Costa de Marfil; Croacia; Cuba ; Ecuador; Comunidad Europea; Fiji; Georgia; Ghana; India; Japón; Jordan; Kenya; República de Corea; Kyrgyz Republic; Macao, China; Mauricio; México; Moldova, Republic of; Mongolia; Nueva Zelanda; Nigeria; Noruega; Oman; Pakistan; Panamá; Arabia Saudita; Sudáfrica; Sri Lanka; Suriname; Suiza; Taipei, Chinese ; The former Yugoslav Republic of Macedonia; Tonga; Tunez; Turquía; Ucrania; EEUU; Venezuela; Viet Nam ; Zimbabwe.

El Grupo Cairns por su parte, también en un encuentro en Ginebra demarcó sus principales objetivos de cara a la negociación de 2008. A saber, en Acceso a Mercado dispuso la necesidad de que el acuerdo sobre el Productos Sensibles sea transparente, coherente y limitado a un pequeño número de productos con una compensación significativa mediante niveles sustanciales de expansión de contingentes arancelarios en condiciones de NMF basadas en el consumo doméstico. Al igual que el G20 expresó su oposición a la creación de nuevos contingentes arancelarios y exigió un tope arancelario efectivo. Del mismo modo que aquel reclamó la eliminación de la Salvaguardia Agrícola Especial, y la reducción de los aranceles dentro de contingentes de países desarrollado Finalmente remarcó la necesidad de acordar sobre las cuestiones de Productos Especiales y el Mecanismo de Salvaguardia Especial para países en desarrollo.

En Ayuda Interna el grupo Cairns también hizo referencia al contexto internacional, particularmente al aumento de los precios internacionales de los alimentos. Sostuvo la necesidades de hacer reducciones sustanciales a la ayuda global “tal que su resultado esté en el margen inferior del rango de reducción propuesto por el Presidente”, para lo cual “debe haber cortes profundos en la Medida Global de Apoyo y debe haber disciplinas efectivas específicas por productos en la Medida Global de Apoyo y Caja Azul. En cuanto al pilar de competencia de las exportaciones el grupo sostuvo que en Ayuda Alimentaria, era necesario incluir “una prohibición de la monetización excepto en circunstancias limitadas, dado el impacto que esta práctica tiene sobre el desvío de comercio. El componente de subsidio de los créditos a la exportación también debe ser eliminado”.

En ambas reuniones Argentina sostuvo firmemente la ambición de un corte arancelario promedio mínimo del 54% para los países desarrollados, el establecimiento de un techo arancelario, la eliminación de la salvaguarda especial del art. 5, la creación de nuevas cuotas arancelarias en compensación a la designación de productos sensibles, y la eliminación de la intra-cuota. Esgrimió el principio de que la defensa de los intereses de los países en desarrollo no deberían afectar a otros países en desarrollo, y que era necesario el equilibrio entre las dos principales áreas de negociación, tal como fuera señalado en el artículo 24

de la Declaración Ministerial de Hong Kong, con una reciprocidad menos que plena, y trato especial y diferenciado. Ello particularmente porque en AMNA se estaba pidiendo que los PED hicieran un esfuerzo mayor, cuando en realidad la posición de estos países –y de Argentina- es que existiera al menos una diferencia de 25 puntos entre los coeficientes de los países desarrollados y los países en desarrollo²⁴³.

Así, el período que antecede a la miniministerial de julio de 2008, fue un período de alto activismo de la conducta negociadora argentina. La participación negociadora fue intensa especialmente en AMNA, sin embargo, el alcance de la misma se verá truncado por cambios en los factores externos ya detallados.

Se puede apreciar una activa presentación de documentos En AMNA hay cierto posicionamiento de liderazgo en la elaboración de documentos defensivos. En agricultura se participa activamente en las coaliciones y se busca complementar con documentos específicos en aquellos temas donde no se produce un ajuste satisfactorio entre el grupo y la posición negociadora del país, como por ejemplo en caja verde o bien en el mecanismo de salvaguarda especial²⁴⁴ (OMC, 2008, JOB(08)/121; Memorias del Estado de la Nación, 2009).

2. Las negociaciones en un proceso de transición: La reunión miniministerial de julio 2008

Frente a la evolución señalada de las negociaciones la convocatoria a la reunión miniministerial de mitad de año del 2008 fue darle contenido a la frase de Celso Amorim que anunciaba el paso de la “ventana de oportunidad a ventana de

²⁴³ La posibilidad de usar el poder de veto había sido considerada por la Cancillería en esta instancia (Taiana, Entrevista Personal, 2012). En particular, si se persistía en un recorte muy profundo en acceso a mercados para productos industriales, sin flexibilidades suficientes para los PED. Se había acordado a su vez, junto a India y Sudáfrica, el sostenimiento de posiciones firmes en este sentido: “quedamos los tres en que ninguno se iba a dar vuelta” sostuvo el canciller Taiana. No obstante, el desenlace de la miniministerial, que se trabó con el tema del MSE, no hizo necesario que Argentina apelara a tal recurso.

²⁴⁴ En caja verde se presentaron dos documentos, uno que critica el anexo B del borrador de modalidades del presidente del comité de agricultura, porque podría debilitar las disciplinas existentes sobre los pagos directos en caja verde, y otro, que brinda una aplicación adicional de la propuesta del G20 sobre simplificación arancelaria (Presidencia de la Nación, 2009). En el MSE referimos a la propuesta APU, junto a Paraguay y Uruguay, que busca limitar el impacto proteccionista de este mecanismo.

necesidad” en las negociaciones multilaterales de comercio. Para distintas fuentes especialistas éste fue el momento en que más cercanas estuvieron las partes de cerrar un acuerdo luego de casi 7 años de negociaciones²⁴⁵. La particularidad del contexto llevó a muchos de los negociadores a hacer un esfuerzo adicional para intentar llegar a un acuerdo. Sin embargo. A pesar de los grandes esfuerzos realizados y de la más larga permanencia de los ministros en una reunión de esta índole -9 días- tal acuerdo no fue alcanzado (INAI, 2008).

Con nuevos documentos de modalidades²⁴⁶, en julio de 2008 se convocó a una nueva miniministerial. Esta tuvo lugar entre el 21 y el 30 de dicho mes, en Ginebra. Acorde a la propia OMC, “el objetivo inmediato de la reunión de julio era acordar “modalidades” para la agricultura y el acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA) — es decir, llegar a un acuerdo sobre las fórmulas y los demás métodos que se utilizarán para recortar los aranceles y las subvenciones agrícolas, así como sobre diversas disposiciones conexas — y examinar las próximas medidas que deberán adoptarse para concluir la ronda de negociaciones de Doha. Un acuerdo sobre las modalidades determinaría la escala de las reducciones de los aranceles sobre miles de productos industriales y agropecuarios y los futuros niveles de las subvenciones agrícolas en los países Miembros de la OMC. También había otras cuestiones en la mesa de negociación, incluidos los servicios y las normas” (WTO 2008 B).

Conforme se constata en las Memorias del Estado de la Nación (2009) “en la reunión ministerial de la OMC celebrada en el mes de julio, la Argentina mantuvo una actitud constructiva para lograr un resultado justo y equilibrado y

²⁴⁵ Acorde al Boletín ICTSD (2008) en conferencia de prensa luego del colapso, Pascal Lamy anunció que de 20 temas de agricultura y acceso a mercados industriales, en 18 de ellos los países habían podido converger. Sin embargo, indicó que las diferencias sobre cómo proteger a los agricultores de aumentos imprevistos en las importaciones, se habían vuelto “irreconciliables”. El último de los temas de la agenda, el algodón, ni siquiera fue abordado para disgusto de los países africanos, quienes se ven fuertemente afectados por los subsidios estadounidenses en este sector.

²⁴⁶ Producto del proceso negociador señalado, se han introducido los siguientes cambios: opciones simplificadas, propuestas de transacción y de textos sobre las siguientes cuestiones: ayuda interna “*de minimis*”; ayuda a los ingresos desconectada, reajuste estructural y programas de asistencia regional en el compartimento verde; posible establecimiento de un tope arancelario parcial; tipos arancelarios aplicados dentro del contingente; “productos especiales” y “mecanismo de salvaguardia especial” para los países en desarrollo; créditos a la exportación; y ayuda alimentaria. También se incluyen revisiones de textos casi finales detallados, de carácter técnico pero de gran importancia comercial, sobre los productos sensibles y los contingentes arancelarios, y textos cuya redacción se ha mejorado, entre ellos el relativo a la subutilización de los contingentes (WTO 2008).

cumplir con los principios del mandato y los objetivos del desarrollo de la Ronda. Para ello reiteró su compromiso para cumplir con el trato especial diferenciado con mayores flexibilidades para los países en desarrollo en los compromisos que se acuerden, la reciprocidad menos que plena a partir de un esfuerzo comparativamente mayor en las reducciones arancelarias por parte de los países desarrollados, la centralidad de las negociaciones en agricultura, y un comparable nivel de ambición en las dos áreas centrales de la negociación, agricultura y bienes no agrícolas, para cumplir con el párrafo 24 de la Declaración Ministerial de Hong Kong” (Presidencia de la Nación, 2009:41).

Gran parte del desarrollo negociador del país durante los días de la reunión miniministerial se valió en un “activismo diplomático institucional”, la presentación de documentos y/o comunicaciones técnicas, y el accionar vía coaliciones. 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.

El sector privado, que previamente había elaborado y entregado a los negociadores un informe del impacto de las diferentes combinaciones de aranceles y flexibilidades sobre los aranceles aplicados, viajó con Argentina a Ginebra, apoyando la postura del país en AMNA y buscando realizar presiones conjuntamente con sectores privados con intereses semejantes.

Para la Miniministerial el MERCOSUR había preparado su posición negociadora conjunta, durante la Cumbre de San Miguel de Tucumán (julio de 2008). En la misma los países del bloque habían acordado en “la necesidad de nuevos avances en los temas de Agricultura y Bienes Industriales (AMNA) que permitan alcanzar acuerdos equilibrados y ambiciosos que respondan al mandato de promover la liberalización del comercio y favorecer el desarrollo, particularmente de los países en desarrollo.” Para ello, instaban a los países desarrollados a que “respondan a la reciprocidad menos que plena y al tratamiento especial y más favorable para los países en desarrollo”.

En los temas de negociación más puntuales, “respecto a Agricultura, insistieron en la reducción sustantiva de las subvenciones domésticas y la

eliminación gradual al 2013 de las subvenciones a la exportación de los principales países desarrollados, las que impactan negativamente sobre la producción agrícola de muchos países en desarrollo y afectan su seguridad alimentaria. A la vez destacaron la importancia de que los países desarrollados reduzcan sus aranceles en forma sustancial, que expandan las cuotas de importación con aranceles cero, que eliminen la Salvaguardia Especial, que conviertan totalmente los aranceles a términos *ad valorem* y que consoliden un arancel máximo agrícola, según lo propuesto por el G20”. “En materia de Bienes no Agrícolas (AMNA), resaltaron la importancia del Párrafo 24 de la Declaración Ministerial de Hong Kong y reiteraron que un acuerdo sobre modalidades debe conducir a la reciprocidad menos que plena en las reducciones arancelarias y contemplar flexibilidades suficientes para las uniones aduaneras entre países en desarrollo. Notaron que el estado actual de la negociación no refleja ese equilibrio e instaron a su corrección” (MERCOSUR, 2008).

De tal modo se constituyó un mandato negociador conjunto. Muy cercano a las posiciones del G20, con un fuerte énfasis en el eje del desarrollo, buscando obtener reciprocidades menos que plena y flexibilidades suficientes para los países en desarrollo. El bloque ya había solicitado, algunos meses antes una flexibilidad adicional en AMNA como unión aduanera de países en desarrollo: un pedido de excepción para las reducciones de aranceles en AMNA que consistía en un régimen especial en la fórmula de reducción de los aranceles, aplicado a los países en desarrollo. Acorde al mismo, el MERCOSUR, como unión aduanera podría obtener una mayor flexibilidad que permitiría aplicar la fórmula de reducción a la mitad sobre el 16% de las líneas arancelarias, sin restricciones de volumen de comercio, y siempre que presenten una lista común de flexibilidades.

En este marco las alianzas estratégicas sobre el eje sur-sur, fueron especialmente ponderadas. La alianza con India para este entonces estaba mucho más consolidada, y era de gran importancia para el país en particular en situaciones en las cuales Argentina no contaba con el apoyo del MERCOSUR. Junto a India se impulsaron documentos relativos a las modalidades de AMNA

como el ABI, junto a Brasil, y el ACI, con China²⁴⁷. Esta articulación permitió subsistir en las instancias negociadoras de mucha presión, como se dieron en la miniministerial. Sostuvo Taiana “En realidad la negociación [en 2008] consistió en juntar fuerzas con Sudáfrica y con India, porque nosotros solos no aguantábamos. Lo que si quedamos los tres es que ninguno se iba a dar vuelta. Si nos asociamos... el punto más grave era qué iba a hacer China. Si estaban los desarrollados, China, Brasil [a favor del documento de Lamy], la situación era muy complicada para nosotros”²⁴⁸.

Dentro de la diversificación de las relaciones comerciales se buscó también poder avanzar en el posicionamiento conjunto con actores como los países árabes, en el marco de los encuentros de América del Sur – Países Árabes (ASPA)²⁴⁹.

En cuanto al accionar en coaliciones, un factor importante fue la sintonía o disonancia que se producía con Brasil. Si bien se buscaba priorizar la coordinación de la posición negociadora con este socio “estratégico”, la relación venía complejizándose desde 2005, demostrando los límites de esta alianza dentro del MERCOSUR y las demás coaliciones para las negociaciones de Ronda Doha, a partir de que Brasil buscaba asumir un rol más político dentro del esquema multilateral. Los diferentes roles asumidos habían conducido a situaciones donde Brasil aceptaba por fuera del bloque, pero con impacto directo para sus socios, modalidades que éstos no podían aceptar. Como consecuencia, la diversificación de los vínculos resultaba clave para la participación argentina.

²⁴⁷ China fue un actor que fue incrementando su peso a lo largo de la década. El mismo comparte con la Argentina instancias como las del G20, y ha apoyado reclamos del país en cuestiones agrícolas, por ejemplo en el documento ACI, a pesar de que “Non-Agricultural Market Access (NAMA) is the area of greatest importance as an offensive objective” (Lawrence, 2006). Al respecto Stancanelli (2007) ha señalado que “Entendemos que es un actor positivo en el concierto multilateral, pero que a la vez este papel positivo y su peso comercial le demanda el cumplimiento de las obligaciones que impone el sistema, tales como seguir abriendo el mercado y respetar normas internacionales en lo que concierne a subvenciones y otros aspectos de las reglas multilaterales”.

²⁴⁸ Fuera del ámbito OMC la relación se incrementó con un acuerdo de preferencias comerciales del MERCOSUR con India, y el desarrollo de misiones comerciales, y la visita presidencial de CFK a dicho país en 2009. Ello se enmarcó en una decisión explícita de fomentar los lazos de cooperación sur- sur (Taiana, Entrevista Personal, 2012; MRECIC, 2009).

²⁴⁹ Por ejemplo en marzo de 2009 en uno de dicho encuentros se planteó a “los pares de las dos regiones ‘seguir trabajando en la búsqueda de nuevas posibilidades para enriquecer y diversificar el comercio interregional de bienes agrícolas e industriales (...) [y] coordinar esfuerzos en (...) el equilibrio de las negociaciones comerciales, que respete el mandato de desarrollo de la Ronda Doha y corrija los desequilibrios sistémicos del sistema multilateral de comercio” (MRECIC, 2009).

2. a. El paso del Green Room al G7 y los límites de la estrategia negociadora argentina

El desarrollo de la negociación en Ginebra presentó algunos “sobresaltos”, los cuales significaron desafíos para las estrategias de los distintos grupos, entre otros para MERCOSUR.

Al quinto día de negociación era evidente que las negociaciones no estaban progresando. Ello motivó un cambio en la metodología de abordaje y de los 35 Estados convocados, el 21 de julio se pasó a una “mesa chica” (G7), integrada por Australia, Brasil, China, Estados Unidos, India, Japón y la Unión Europea. En ese nuevo escenario, ni el MERCOSUR, ni el G20, lograron mantener cohesionada su posición negociadora conjunta. 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 Lamy²⁵⁰, la cual no era apoyada por el resto de los países en desarrollo.

Esta situación disparó una serie de tensiones diplomáticas. Ni Argentina, ni los demás socios del MERCOSUR, como tampoco el G20, se sintieron representados por el accionar brasileño (Corradini, 2008). Frente a ello, las respuestas de Brasil fueron taxativas: Celso Amorim afirmó que Brasil no podía “quedar rehén” de la Argentina, a lo que agregó que “Yo sabía que había diferencias, pero pensé que lo que era bueno para Brasil lo sería para la Argentina” (Corradini 2008). Por su parte, desde Argentina se señaló que había sido Brasil quien se había apartado de la posición negociadora conjunta. En sus declaraciones a la prensa, los funcionarios argentinos indicaron que “nuestro país trabajó con más rigor que Brasil o con menos flexibilidad porque exigimos el cumplimiento estricto de los parámetros de la Ronda de Doha: no pagar en forma

²⁵⁰ Al respecto, Stancanelli (2008) remarcó que el coeficiente de 8 para los países industrializados haría posible la reducción de aranceles de EE.UU. y la Unión Europea (UE) en un 42 por ciento. Sin embargo, para Argentina, un coeficiente de 20 (el coeficiente más bajo para los países en desarrollo), implicaría una reducción media de 60 por ciento de sus actuales aranceles industriales consolidado.

desmedida con apertura industrial lo que recibiríamos en liberalización agrícola y que los países en desarrollo hicieran reducciones arancelarias [a la importación] menores que los países desarrollados, y todo esto no se cumplió” (Rebossio, 2008b).

Este rechazo a la jugada brasileña trascendió el foro regional, siendo que Argentina hizo expreso su descontento con el avance de las negociaciones multilaterales. Así, en los informes oficiales de la OMC de lo sucedido en esos días pueden leerse referencias a accionar de este país. En el registro del Presidente se sostuvo “cabe también destacar que algunos Miembros no apoyaron expresamente todos los elementos AMNA del "paquete". Un Miembro se reservó su apoyo hasta que se resolvieran elementos adicionales de las modalidades relativas al AMNA, incluidas las cuestiones objeto del párrafo 7 e). Otro Miembro rechazó expresamente el "paquete", y en particular las cifras que figuraban en el párrafo 5 (los coeficientes) y el párrafo 7 (la flexibilidad para los países en desarrollo que deben aplicar la fórmula), aduciendo que no satisfacían el mandato de no reciprocidad plena y ambición comparable al resultado obtenido en materia de acceso a los mercados para los productos agrícolas” (OMC, 2008, JOB(08)/96) Dicho miembro era, en efecto, Argentina.

En el contexto de crisis, las negociaciones quedaron trabadas por el tema de agricultura y la distancia entre la posición de la India y EEUU²⁵¹, y no por AMNA y Argentina, y las diferencias de ésta con Brasil y el Paquete Lamy. En este resultado terminó siendo clave el acuerdo establecido con India, Sudáfrica y China, quienes mantuvieron firmes sus posiciones, y en particular el contexto en el que se produjeron las negociaciones²⁵².

Entre los diferentes funcionarios y negociadores consultados, mientras que algunos consideran un “éxito” que no se hubiera avanzado en estos temas en los cuales Argentina no tenía acuerdo, otros consideran que las negociaciones podrían

²⁵¹ El detalle de los debates acerca de la MSE y una comparación entre los distintos proyectos en consideración puede consultarse en OMC (2008) guía no oficial sobre las salvaguardias para la agricultura. Texto corregido del 5 de agosto de 2008, disponible en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/guide_agric_safeg_s.htm (Consultado 24 de junio de 2013).

²⁵² Reflexionando sobre esta situación el ex canciller Taiana sostuvo que “el resultado de julio de 2008 donde finalmente con la India y con Sudáfrica dijimos que no y logramos parar los deseos de los desarrollados, no es una situación que hubiera tenido éxito en otro contexto. Eso sucedió porque ya había habido algunas transformaciones” (Taiana, Entrevista Personal, 2012).

haberse acordado a pesar de Argentina. Así, mientras en el caso de las negociaciones en Hong Kong fue posible atribuir causalidad entre el resultado y la conducta negociadora argentina, en este caso sólo puede hablarse de una correlación entre la posición negociadora del país y los resultados alcanzados durante la miniministerial.

La Argentina tomó el desenlace de las negociaciones con dureza y cuestionó la metodología de las negociaciones, hablando de problemas de sustancia y de proceso²⁵³. En cuanto al proceso, el Canciller argentino sostuvo críticas a la participación cerrada de las negociaciones. En referencia a la sustancia, habló de que se “requería una mayor maduración en temas centrales de importancia que debieron ser objeto de una profunda discusión por los altos oficiales en el proceso horizontal”²⁵⁴ (Taiana, 2008).

Los esfuerzos de la Argentina para avanzar en otras áreas de negociación, al igual que el de muchos otros países en desarrollo, quedaron truncados por el desenlace de la crisis financiera internacional y la manera en la cual ésta condicionó cualquier posibilidad de llegar a un acuerdo.

Para el MERCOSUR esta negociación en Ginebra fue uno de los hechos que evidenciaron la debilidad y limitaciones del diseño institucional de la dimensión externa a la hora de orientar las conductas negociadoras de los países miembros y de ejercer una representación conjunta en contextos en los cuales las preferencias individuales de éstos difieren (Zelicovich, 2012). No sólo no se logró progresar en aquello que se había definido como una posición acordada, sino que además, esta situación puso de manifiesto cómo, ante la creciente asimetría y en ausencia de instituciones fuertes, los problemas de distribución de los impactos de

²⁵³ Esta idea es desarrollada por Stancanelli (2008). Nótese que es varias semanas antes de la miniministerial de julio pero que dentro de la Cancillería ya se maneja el sinsabor de las negociaciones inconclusas. En 1986, en el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay, Argentina había desarrollado un argumento semejante. “Stancanelli sostuvo “Hay que poner la *sustancia* por encima de los plazos, y, por lo tanto, insistir en un paquete significativo; ello implica no aliviar la presión a fin de que todos los participantes se sitúen a la altura del desafío que dio lugar a la declaración de Punta del Este” (Miller 2000: 175).

²⁵⁴ Dichos temas, en agricultura, referían a la ayuda distorsiva global, los límites por producto en la MGA y la caja azul, la mejora de disciplinas de la caja verde, la determinación precisa del nivel de expansión de las cuotas arancelarias en compensación por la designación de productos sensibles, el techo arancelario, la eliminación de la salvaguardia especial, la liberalización del comercio de productos tropicales, las disciplinas en productos especiales y la salvaguardia especial para los países en desarrollo.

las negociaciones se acentúan, al verse condicionados los Estados “menores” a subsumir sus propios intereses nacionales a los del líder. Por su parte, los entredichos que se fueron sucediendo pusieron en jaque la percepción externa del bloque, como así también la cohesión de la coalición del G20²⁵⁵.

Tras el fracaso de este encuentro Argentina entró en la misma tendencia que el resto de los países: fortalecimiento de la economía nacional para evitar los impactos de la crisis financiera internacional, y por ende un menor incentivo a la negociación multilateral; y un “retorno” a la vía preferencial. El cierre de las negociaciones del SGPC es enfatizado como corolario de las negociaciones en 2009²⁵⁶, así como el énfasis dado al intento de retomar las negociaciones MERCOSUR-UE, con España, dando cuenta de la red de compleja de negociaciones superpuestas en la cual se ha desarrollado la Ronda Doha para la Argentina.

Cuando en diciembre de 2008 Pascal Lamy quiso volver a avanzar sobre los mismos temas en una nueva miniministerial la difusión de la crisis financiera internacional impidió cualquier tipo de arreglo. Paulatinamente la crisis llevó a tres tendencias: “1) la reducción de la oferta global, que se observa en la caída de la producción industrial en Europa²⁵⁷; 2) la desaceleración de la demanda global, reflejada por ejemplo en la disminución del tráfico de contenedores y fletes internacionales (ADN Mundo, 2008) y 3) el aumento de políticas proteccionistas” (Actis y Zelicovich, 2008).

En el proceso doméstico de toma de decisión el tema de las negociaciones de Ronda Doha se volvió cada vez menos relevante para los ministerios

²⁵⁵ Anteriormente, en 2005, se habían sucedido algunos roces menores en la misma línea, cuando Brasil realizó una oferta mayor en AMNA a la acordada al interior del MERCOSUR. El diferendo fue breve, dado que Argentina ahí sí aceptó rápidamente la oferta brasileña, dado que el recorte no afectaría los productos sensibles nacionales (La Nación, 2005)

²⁵⁶ En efecto, tras cinco años de negociación, en diciembre de 2009, los países participantes de la ronda acordaron su conclusión con la adopción de las modalidades. Entre otros asuntos, “Se decidió aplicar un corte lineal (preferencia) del 20%, sobre todo el universo arancelario (“*across the board*”), que podrá ser combinado, sobre una base voluntaria, con pedidos y ofertas y negociaciones sectoriales” (INAI 2010). Un año más tarde los participantes notificaron sus listas de compromisos, y la firma del Acuerdo final de la “Ronda de San Pablo”, como se conoció a estas negociaciones. Los países que presentaron sus Listas de Compromisos fueron el MERCOSUR, Cuba, Corea del Sur, Egipto, India, Indonesia, Malasia y Marruecos. Otros Participantes del Acuerdo SGPC anunciaron que se encuentran analizando su adhesión al Protocolo de San Pablo.

²⁵⁷ En agosto de 2008 en relación a igual período de 2007, España cayó 7%, Italia 5,3%, Francia 3,7%, Reino Unido 3,4% (Bermúdez, 2008).

pertinentes. Solamente la cancillería permaneció con una perspectiva más dinámica, que se vio incrementada en 2010 cuando el Director General de la OMC visitó la Argentina, en el marco de una gira por Sudamérica²⁵⁸.

3. Réquiem de la Ronda Doha y los Documentos de Pascuas

Durante 2009 los avances, a pesar de las sucesivas declaraciones políticas en favor de la conclusión de la Ronda, fueron muy escuetos, limitándose al abordaje de algunas cuestiones técnicas, como por ejemplo obstáculos no arancelarios.

Ante un escenario cargado de incertidumbres difícilmente se hubiera podido proseguir en la adopción de compromisos profundos de cara al mandato de negociación. Así cuando se convocó a la Conferencia Ministerial de Ginebra para diciembre de 2009, la misma se desarrolló por fuera del programa de Doha. Aún así, en dicha reunión, así como en otras, como las del G20, la Ronda Doha continuó presente especialmente en los discursos. Los informes de dicho encuentro remiten a cómo “los Ministros han reafirmado la necesidad de concluir la Ronda en 2010 y de hacer un balance en el primer trimestre del año próximo” (OMC, 2009, WT/MIN(09)/18).

Iniciado el 2010, las delegaciones alcanzaron una serie de principios que debían orientar las próximas etapas: la necesidad de mantener y reforzar el carácter central de la dimensión multilateral de estas negociaciones; el avance en lo que ya hay y figura en los textos de los Presidentes y la firme voluntad de no retroceder; y la priorización de la dimensión de desarrollo como esencial para los resultados de la Ronda. Conjuntamente con ello comenzaron a implementar lo que Pascal Lamy ha denominado enfoque de “cóctel” que recomendaba seguir varias vías al mismo tiempo: “la dosis adecuada de cada ingrediente y todo ello bien mezclado”. Por un lado aconsejaba, continuar los procesos dirigidos por los Presidentes en los Grupos de Negociación, respetando el ritmo de trabajo y el estado de madurez de las distintas cuestiones. Por otro lado, debían incorporarse

²⁵⁸ Allí las autoridades ratificaron su compromiso con los objetivos del desarrollo dentro de la agenda de Doha. Lamy, por su parte, se reunió también con el sector privado (UIA).

la celebración con más frecuencia reuniones con los Grupos y reuniones del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) para que se oyera a todos y se respetasen plenamente los principios de transparencia e inclusión. Finalmente, seguían siendo necesarios y esenciales los grupos más pequeños de geometría variable y los contactos bilaterales, tanto en esferas específicas como en el plano horizontal.

Como resultado de dichos principios y lógicas se arribó a la conclusión de que para el primer trimestre de 2011 era preciso avanzar en nuevos textos revisados de las negociaciones. Así se realizaron ciertos progresos en por ejemplo indicaciones geográficas, o en la negociaciones relativas a las reducciones de aranceles y barreras no arancelarias para bienes y servicios ambientales, pero tanto en agricultura como en AMNA los avances han resultado más lentos. En la primera el eje sigue estando en la simplificación de los aranceles, el establecimiento de contingentes arancelarios, el mecanismo de salvaguardia especial, y el tema del algodón. En la segunda, por su parte, se continúa trabajando sobre las modalidades en vistas de poder llegar a un nuevo texto revisado.

Hacia las Pascuas de 2011 se presentaron los llamados “Documentos de Pascuas”. Estos documentos plasmaron por primera vez la totalidad del paquete de Doha, e incentivaron a los Estados a reactivar –momentáneamente- el proceso negociador.

En AMNA el informe estuvo a cargo del embajador Luzius Wasescha, y remitió principalmente a las cuestiones del texto de AMNA de diciembre de 2008, distintas de los obstáculos no arancelarios. Según el mismo, desde comienzos del 2009 las actividades del grupo de negociación se han centrado en los obstáculos no arancelarios. Los principales avances en dichos aspectos se concentraron en el mecanismo horizontal (procedimiento para facilitar la búsqueda de soluciones para los obstáculos no arancelarios), el etiquetado de los textiles y la transparencia.

En cuanto a agricultura, el informe fue elaborado por Walker, Presidente de las negociaciones desde abril de 2009. El informe evitó abordar las discusiones sobre las principales áreas de negociación. En su lugar se centró en nueve temas

que se encuentran “entre corchetes”: topes arancelario nuevos contingentes arancelarios productos sensibles, productos especiales, MSE, caja azul, simplificación arancelaria.

Además de estos dos, otros informes que comprenden el Paquete de Pascuas son: el del grupo de negociación sobre normas, el del OSD, el informe del consejo sobre los ADPIC, sobre servicios, y los de los comités de comercio y desarrollo y comercio y medio ambiente. Finalmente se incluyó también un borrador del texto de facilitación del comercio.

Las estimaciones del volumen de ganancias o pérdidas de los diferentes puntos comprendidos en los documentos van desde entre 300 a 700 billones (Messerlin, 2011), a medio trillón de dólares (Trejos, 2011) y hasta un trillón de dólares en términos de productividad mundial (Sutherland, 2011). Tal como refleja el documento “*Why World Leaders Must Resist the False Promise of Another Doha Delay*” del Centre for Economic Policy Research (2011), la cuestión central es si lo que está sobre la mesa es suficiente para cada uno de los Estados para sobrellevar los costos políticos asociados con las reducciones de aranceles y de las redes de protección comercial doméstica en cada uno de los países. Por lo cual se requiere resolver cuestiones políticas más que técnicas, algo que el devenir de la crisis financiera internacional ha vuelto dificultoso.

En la Argentina el anuncio de los trabajos conducentes a los “Documentos de Pascuas” generó cierta reactivación de las burocracias, por ejemplo, en el Ministerio de Agricultura. Dos de los temas de los temas pendientes que más interés generaban era el del mecanismo de salvaguardia así como el trabajo sobre simplificación arancelaria. En el área de AMNA lo más relevante era el equilibrio con agricultura y las flexibilidades. Se presentaron una serie de documentos (por ejemplo el TN/MA/W/109/rev1 de 2011) para fortalecer los argumentos en dicho sentido. Así, cuando a comienzos de 2011 las negociaciones parecieron acelerarse, Argentina respondió con una presentación más activa de propuestas y comunicaciones técnicas, tanto en AMNA como en áreas como facilitación del comercio, subsidios a la pesca, y propiedad intelectual.

Cabe mencionar que para este entonces Argentina era catalogada en el *Global Trade Alert*²⁵⁹ como uno de los países más proteccionistas frente a la crisis. No obstante, como las negociaciones no alcanzaron a generar una nueva dinámica real de trabajo Argentina no tuvo que afrontar mayores críticas o problemas por la política proteccionista implementada. A pesar de que las medidas implementadas pudieron aparecer contradictorias a las propuestas en Doha, e incluso a las normas OMC²⁶⁰, su impacto en las negociaciones fue menor, dado que como puede apreciarse, al caer las negociaciones en un *impase*, la tolerancia para estos instrumentos en el marco de las negociaciones fue mayor (aunque menor en el Régimen internacional de comercio).

Los negociadores evaluaron esta situación de manera semejante. Se sostuvo que estas medidas dieron lugar a situaciones donde “hubo escaramuzas, pero no pasó nada” (Dumont, entrevista personal, 2012), o “generó voces en contra” (Illescas, entrevista personal, 2012). Si bien “nunca fueron un obstáculo, pero sí lo han usado otros países para presionarnos” (Taboada, entrevista personal, 2012). De tal forma el “giro proteccionista”, fundamentado en el propio modelo de desarrollo, no generó mayores disrupciones en la credibilidad de la posición negociadora.

4. Reflexiones finales. La “ventana de necesidad” y las limitaciones de la participación negociadora

El contexto de 2008 presentó cambios que alteraron la permisividad con la que los países en desarrollo, como Argentina, habían implementado su participación negociadora. La intensificación de la modalidad de negociaciones reducidas reprodujo en las prácticas de negociación las asimetrías de poder, en detrimento de un abordaje multilateral. Como consecuencias muchos quedaron excluidos de los canales de participación real. Por su parte, la incertidumbre que

²⁵⁹ Índice coordinado por el Centro de Investigación de Política Económica, con sede en Londres, Reino Unido. El *Global Trade Alert* se basa en la experiencia y el análisis de 7 instituciones de investigación independientes de todo el mundo.

²⁶⁰ Fuera del período bajo análisis, en 2012 y 2013 varios países presentaron demandas contra Argentina en el ESD de la OMC por barreras a las importaciones, licencias y otras obligaciones impuestas por el gobierno de Fernández de Kirchner.

se expandió a partir del estallido de la crisis financiera internacional redujo las posibilidades de flexibilizar los conjuntos ganadores de cualquiera de los participantes en la Ronda Doha, y con ello se minimizaron las posibilidades de llegar a un acuerdo.

El hecho es que con el paso del tiempo las negociaciones se han vuelto muy complejas y los conjuntos ganadores reducidos. Al negociarse sobre tarifas consolidadas y no sobre las realmente aplicadas, el impacto de las negociaciones es relativamente bajo. Por otra parte, el mantenimiento del aumento del comercio a pesar de la parálisis de las negociaciones, la proliferación de acuerdos bilaterales y regionales que distorsionan el multilateralismo, y el cambio en los precios de los *commodities* re-asignan las preferencias de los negociadores. Asimismo, el mecanismo del “*Single Undertaking*” impide concretar los avances parciales, y lleva a que un pesimismo envuelva las negociaciones.

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. Las razones de tal situación conjugan algunos aspectos de variación del plano doméstico, con el contexto particular de crisis anteriormente referido.

En lo doméstico, la crisis del campo produjo una ruptura de las bases domésticas de la posición negociadora, junto a un reacomodo de los lobbies y de la estructura burocrática que condujo a enfatizar las negociaciones en AMNA en oposición a las de agricultura. Las medidas implementadas produjeron además ciertas “fricciones” en diversas instancias del ámbito multilateral. Argentina, consolidó entonces la re-definición de su rol en las negociaciones multilaterales de comercio como un actor con intereses no solo agrícolas, sino también industriales. La posición sostenida en esta área cobró fuerza, y permitió entre otros, impulsar el pedido de flexibilidades adicionales, tanto para MERCOSUR, como para Argentina particular.

En el accionar conjunto con otros Estados, hubo una menor coordinación con Brasil, producto de la diferenciación en los papeles asumidos por uno y otro Estado en el escenario internacional. Como contracara, incrementaron su valor

otras relaciones en el marco de las vinculaciones sur-sur. Así, la participación en las negociaciones de OMC se retroalimentó de los lineamientos generales de la política exterior. No obstante, el alcance de esta diversificación no pudo constituirse en una vía alternativa para conseguir influenciar el proceso negociador en AMNA, en contrapeso a otros instrumentos como el G20 o el MERCOSUR. Así cuando Brasil quiso aceptar el Paquete Lamy dejando de lado al MERCOSUR y al G20 Argentina vio limitadas sus posibilidades de influir positivamente en el proceso negociador. El fracaso de la miniministerial puso fin a esta instancia más intensa de búsqueda de un posible acuerdo, y con ello a los posibles alcances o limitaciones de la participación negociadora en el plano multilateral.

Aun así, la intensa presentación de documentos de alto perfil técnico siguió siendo un aspecto distinguido de la participación negociadora, vinculándose el mismo con la cohesión adquirida en el plano doméstico con el lobby industrial en esta área de cuestiones. Posterior a 2008 éste sería el resguardo de la participación negociadora, en un proceso negociador cada vez más aletargado.

En materia de agricultura y AMNA, el balance de los Documentos de Pascua en razón de la posición negociadora argentina, hacia el 2011, muestra una buena receptividad de las demandas en materia de la ambición de corte en materia de la fórmula de desgravación arancelaria en agricultura, aunque ya no en productos especiales o la salvaguarda especial del artículo 5. En el MSE se continúan las diferencias señaladas supra, siendo que la posición argentina del proyecto APU no está plenamente reflejada en el texto. En AMNA no están definidos aun los coeficientes, aunque en los Documentos de Pascuas sí queda asentada la excepción para los países miembros del MERCOSUR en el acceso a bienes industriales.

CONCLUSIONES

1. Reflexiones en torno a la participación negociadora de Argentina en las negociaciones de Agricultura y AMNA en la Ronda Doha

Las negociaciones, hacia fines de 2011, seguían inconclusas. Sin embargo el *proceso negociador* ofrecía vetas de gran interés para el análisis. En su conjunto, los diez años comprendidos 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 al estancamiento o la pérdida de dinamismo del proceso. En esos diez años se han ido re-definiendo los roles de los actores en juego, se han generado procesos de aprendizaje en materia de la negociación internacional, se han establecido ciertos pisos mínimos de acuerdo en algunos temas dentro del régimen multilateral de comercio. Los países en desarrollo han generado nuevos mecanismos de participación, y en ciertas ocasiones dicho activismo sí se ha traducido en un incremento de la influencia sobre el proceso negociador.

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. La Argentina sin ser un protagonista central ha desarrollado una participación destacada con un involucramiento activo, que le permitió 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, tanto en agricultura como en AMNA.

Se ha podido relevar el involucramiento de Argentina en las reuniones miniministeriales, su participación a través de coaliciones negociadoras, y su persistencia en la presentación de propuestas y comunicaciones técnicas, que han conducido a la identificación de una influencia de este país en la elaboración de los documentos centrales del proceso negociador. Por su parte, también han sido identificadas variaciones en los condicionantes de la mesa doméstica y del plano internacional, que acompañaron esta evolución.

Tras considerar los conceptos y desarrollos empíricos referidos en los capítulos anteriores, este capítulo, a modo de conclusiones, propone discutir los interrogantes planteados acerca de cómo fue la participación de Argentina en las negociaciones de la Ronda Doha (2001-2011) y qué factores, domésticos y sistémicos, explican tal participación; contrastando las hipótesis sugeridas en la introducción.

1. a. Los momentos claves y las formas de participación negociadora

La primera de nuestras hipótesis de trabajo sostenía que en las negociaciones de bienes y agricultura de la Ronda Doha la Argentina desarrolló una participación negociadora activa que le permitió tener influencia en ciertos momentos claves del proceso negociador. La segunda, que la efectividad de ese activismo fue condicionada por la presencia/ausencia de una base doméstica sólida, en combinación con un marco contextual permisivo para el accionar de los países en desarrollo. Conforme la evidencia empírica expuesta en los capítulos precedentes, consideramos que ambas resultan plausibles. No obstante, en su corroboración con tales datos es posible distinguir ciertos matices según los momentos claves referidos, existiendo una correlación entre los cambios en los

condicionantes domésticos y sistémicos, y la variación de la participación negociadora de la Argentina en ello (sus contenidos, su activismo y su eficacia).

En efecto, siendo las negociaciones de Doha un proceso negociador extendido en el tiempo por más de una década la participación de los Estados involucrados no puede asumirse como constante –con los mismos objetivos, estrategias y *performance* o desempeño-, sino que, conforme se ha observado, la conducta negociadora varía, así como varían los valores de sus determinantes, tal como se ha manifestado en los capítulos II a VI. La combinación del activismo y de la influencia alcanzada como indicadores en el análisis de la participación negociadora argentina realizado, ha permitido identificar tres *tipos* de participación negociadora, que tuvieron lugar en los momentos claves estudiados. Partiendo de la distinción de Peña (1968), entre participación formal y real, el análisis de la conducta negociadora Argentina da lugar a una clasificación que agrega nuevas categorías dentro de la participación real. Se propone considerar una participación acotada, una participación efectiva, y una participación truncada.

Estas categorías presentan una mayor capacidad explicativa para dar cuenta de los fenómenos estudiados. Al haber analizado un caso de negociaciones multilaterales institucionalizadas, donde todos los países resultan involucrados obligatoriamente por la propia membresía del régimen internacional en la negociación, la distinción propuesta por Peña referida a la mera participación formal no resultaba un concepto lo suficientemente explicativo para considerar la conducta negociadora de los Estados, especialmente de los que se encontraban en un punto medio, como la Argentina. Como se señaló tal caracterización representaba una lectura sencilla de la interacción de los Estados con el sistema internacional. Por su parte, la idea de participación real no captaba las diferentes intensidades que existían en cuanto a “las herramientas y acciones” emprendidas en la búsqueda de la influencia, así como en la efectividad alcanzada por las mismas. La reflexión sobre la participación negociadora, resultado de la investigación de la tesis doctoral, conduce entonces a su presentación a partir de las tres categorías propuestas.

La primera, la de **participación acotada**, remite a la *intensidad* del activismo, de las acciones y herramientas utilizadas para buscar influenciar el proceso negociador. Se trata de un caso donde 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. Argentina desarrolló una participación acotada durante los días de la Conferencia Ministerial de Doha.

El análisis de este momento clave de las negociaciones mostró que la primera de las hipótesis, referida al activismo e influencia, puede aplicarse sólo al proceso previo de la Conferencia Ministerial, que condujo al establecimiento de la Agenda (negociaciones por el *agenda setting*), y no tanto a lo acordado durante esos días de negociación en noviembre de 2001. Durante el lapso que se generó tal participación activa, hubo influencia, y si bien los resultados de la Conferencia Ministerial fueron coincidentes con los intereses de la Argentina, como señalamos en el capítulo III, ello se debió al efecto de más largo plazo de las estrategias implementadas entre comienzos de 2000 y septiembre de 2001, especialmente dentro del Grupo Cairns y el MERCOSUR. Hubo una base doméstica sólida durante dicho período pero no así durante la Conferencia Ministerial.

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, así como por la menor capacidad de mercado. Las estrategias implementadas no obstante mostraron tener efectos más prolongados en el proceso de negociaciones como sostén de los objetivos promovidos. En la IV Conferencia Ministerial, aún si el contexto fue particularmente permisivo para el accionar de los PED, la participación negociadora Argentina terminó siendo limitada debido a tales efectos de la crisis doméstica, que redujeron las tácticas negociadoras posibles, dejando una participación “acotada”.

La segunda de las categorías dentro de la tipología de la participación negociadora 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. En el caso de la conducta negociadora Argentina esta **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 un base doméstica sólida, donde se produjo la recuperación de recursos y capacidades, y un contexto internacional de permisividad para el accionar de los PED.

La solidez de la mesa doméstica estuvo dada a partir de la recuperación de los indicadores macroeconómicos, y del ordenamiento de las relaciones sociales y políticas vinculadas al ámbito productivo en el diseño e implementación de un nuevo modelo de desarrollo. La permisividad por su parte fue producto de las mayores capacidades de los países emergentes y en desarrollo, que condicionaron las posibilidades de los países desarrollados de forzar los acuerdos. Las acciones y tácticas emprendidas entonces ganaron legitimidad y fortaleza, sobre tales bases domésticas, y lograron penetrar en los procesos conducentes a las decisiones que plasmaron los documentos de cada una de las instancias mencionadas.

Existió un uso complejo de los diferentes recursos y tácticas negociadoras, que combinó –y retroalimentó- diversos instrumentos. En la presentación de documentos (propuestas y documentos de trabajo) Argentina priorizó los temas de mayor sensibilidad domésticos, en áreas claves como MSE, caja verde, simplificación arancelaria, equilibrio. La existencia de cuadros técnicos de alto nivel, y la sinergia entre el sector público y el sector privado fueron el sustento clave de este activismo. Por su parte, las coaliciones incrementaron el poder negociador del país, posibilitando la incorporación de determinados temas en la agenda de negociación, y el alcance de algunos logros claves que no hubieran sido posibles de lograr negociando los Estados de manera unilateral. En ello como

vimos, Argentina tuvo un papel clave dentro del G20, haciendo de esta una elección central dentro de su estrategia negociadora en función de los cambios tanto domésticos como sistémicos. Las alianzas estratégicas complementaron este accionar de negociaciones conjuntas, siendo mecanismos alternativos cuando no podían alcanzarse consensos suficientes para impulsar posiciones dentro de tales coaliciones. Conjuntamente con estas acciones y herramientas, la presencia en los encuentros miniministeriales sirvió para delimitar de forma más precisa las ambiciones y limitaciones de la posición negociadora del país y para fortalecer el carácter “activista” de la Argentina dentro del Régimen.

Argentina tuvo entonces una *participación efectiva*, donde 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 (eliminación de las subvenciones a las exportaciones, aprobación del art 24, reducciones arancelarias en agricultura, etc).

La tercera conducta señalada, que permite analizar la participación negociadora Argentina en la Ronda Doha es la de **“participación truncada”**. Esta 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 estaba en la esfera doméstica, aquí el foco se centra en los determinantes internacionales: la ausencia de un espacio de permisividad, la primacía de una lógica de poder asimétrica. Tal participación truncada fue la que desarrolló Argentina hacia el año 2008, en la reunión miniministerial de agosto, siendo los determinantes de ésta, en lo doméstico, la ruptura de la base doméstica de consensos en materia de política exterior, y en lo sistémico, el estallido de la crisis financiera internacional, y la falta de coordinación en MERCOSUR.

La debilidad de la coordinación intrabloque 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 de en el plano multilateral, la falta de coherencia interna fue una limitación para negociar. Debido a ello el MERCOSUR fue para la participación negociadora una opción complementaria a

las coaliciones. Solamente, cuando la composición de las coaliciones –países desarrollados y en desarrollo, o bien países importadores y exportadores- impidió la concreción de algunas otras propuestas claves, el bloque regional pasó de actuar dentro de una coalición a actuar él mismo como coalición o bloque negociador.

El estallido de la crisis financiera internacional fue lo que finalmente terminó dejando trunco este momento clave de las negociaciones, no pudiendo resolverse ninguno de los aspectos pendientes. 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.

En su conjunto en el abordaje de los temas de agricultura y bienes industriales de la Ronda Doha Argentina tuvo una participación negociadora que retomó la tradición negociadora de la Ronda Uruguay. 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 van *in crescendo*, con un contexto internacional cambiante y permisivo. Cuando tal permisividad se interrumpió, esas capacidades encontraron su limitación en una participación truncada.

Así pues el análisis del caso Argentino en las negociaciones de Ronda Doha muestra que el activismo en el proceso negociador puede traducirse en mayor influencia. Dicha posibilidad radica en la presencia de tanto una mesa doméstica sólida como en un contexto internacional permisivo. La doble condicionalidad, no solo de recursos, sino también del contexto, es lo que resulta distintivo de esta posibilidad de generar influencia que se presenta en el caso Argentino, como un caso de país en desarrollo dentro del proceso multilateral.

La indagación en los factores condicionantes de la participación negociadora -de la posición, las estrategias y su implementación-, ha permitido además discutir algunas interpretaciones existentes en la literatura acerca de las posibilidades de alcanzar influencia dentro del proceso negociador, así como sobre las dinámicas y fundamentos de la participación negociadora argentina en la

Ronda Doha en cuanto a su rol en el G20, y las modificaciones de las estrategias negociadoras. Por su parte, a través de la triangulación de fuentes se ha posibilitado asignar causalidades entre ciertas conductas negociadoras y resultados de los momentos claves, superando las dificultades metodológicas observadas en investigaciones como las de Dowding y de Miller.

Del conjunto de elementos analizados la estrategia de desarrollo resultó la variable con mayor entidad explicativa para la comprensión de los cambios en la participación negociadora. Fue ésta la que provocó los principales ajustes de la posición negociadora, y seguidamente de las estrategias. A medida que se produjo el paso hacia la adopción del modelo de desarrollo neodesarrollista, y se recuperaron las capacidades domésticas, la conducta negociadora argentina fue ganando complejidad y se fueron precisando los mandatos.

Al igual que en otras áreas de la política exterior argentina, donde los analistas señalan una subordinación de las cuestiones internacionales a la política local (Russell, 2010; Zubelzú 2012, Lorenzini 2012) gran parte del accionar en la Ronda Doha estuvo subordinado a la política doméstica. Asimismo fueron múltiples las reverberaciones de los cambios domésticos en el plano internacional. Mientras que en 2001 ello actuó negativamente, en el período 2003-2008 tal subordinación le dio solidez a la participación negociadora. La premisa que sostiene que “La traducción de necesidades internas en posibilidades externas para ampliar el control de una sociedad sobre su destino, es la tarea de la política exterior como política pública” (Lafer, 2002) parece haber estado presente en dicho quinquenio, en los posicionamientos y tácticas de los negociadores argentinos. Los años que siguen a 2008 muestran mayor incertidumbre, en cuanto a tales efectos.

Entre el conjunto de variables del plano internacional, los cambios acaecidos en el contexto de las relaciones económicas-comerciales internacionales, han tenido un eco prácticamente inmediato dentro del proceso negociador. La OMC como organismo que institucionaliza el régimen internacional de comercio, ha sido un canal de transmisión de tales variaciones dentro del proceso negociador, especialmente en las prácticas conducentes a la toma de decisión.

Dos fenómenos en particular, el incremento de la participación de los países emergentes en el comercio mundial, y el estallido de la crisis financiera internacional han tenido especial impacto. Ello no solo ha afectado los márgenes externos de negociación de cada uno de los Estados, sino que ha sido internalizado dentro de las elecciones por las diversas estrategias y tácticas de negociación. De esta forma la manera en que cada actor definió sus preferencias estuvo vinculada a la percepción que éstos tuvieron de la negociación. Con la evolución del contexto internacional a lo largo de la década más actores se integraron al núcleo reducido de negociación, aunque en éste no se adoptó una lógica multilateral, y continuaron los reclamos de los países en desarrollo por más transparencia. El discurso del desarrollo fue perdiendo peso en relación a otro que promovía la liberalización del comercio especialmente en los nuevos mercados dinámicos; al interior de cada economía, los intereses fueron re-definidos; y en su conjunto, los acuerdos en el plano multilateral se hicieron más difíciles de alcanzar.

El análisis realizado pone de manifiesto la mutua determinación de estos elementos en la conducta negociadora: las variaciones de la mesa doméstica que repercuten en las dinámicas de juego internacional, y los cambios en el plano internacional que alteran las lógicas del nivel nacional. Dos corolarios de ello son que la conducta negociadora presenta una sensibilidad a las variaciones del contexto internacional, y, más importante aún, que las políticas domésticas impactan en el proceso negociador, aún si las mismas no se dirigen en forma directa a aquel. Desde la perspectiva de los *policy makers* resulta relevante tener tales elementos en cuenta, especialmente en el caso argentino en el contexto de las políticas implementadas a mediados del segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, y sus posibles reverberaciones en el plano de las negociaciones multilaterales de comercio.

2. La participación negociadora de los países en desarrollo en un escenario pos-Doha. Interrogantes para la profundización del debate

Esta clasificación sobre los distintos tipos de participación, conforme el caso de Argentina en la Ronda Doha vislumbra elementos que podrían fortalecer o

debilitar la participación negociadora de los Estados, especialmente de aquellos con recursos medios, dentro del proceso negociador. Éstos, cómo hemos visto, son más vulnerables a los cambios en el contexto internacional, reflejándose ello especialmente en el activismo y la eficacia de su participación. En efecto, los países en desarrollo pueden generar influencia en el proceso negociador a partir del activismo, aunque a diferencia de los países desarrollados, son mucho más dependientes de la estabilidad de sus recursos negociadores y de la permisividad contexto.

La intensidad del activismo puede verse afectada por las reverberaciones que los cambios en el contexto internacional produzcan sobre los conjuntos ganadores domésticos. No obstante, aun si estos niveles de intensidad en la participación se mantienen constantes, la eficacia resulta vulnerable a la permanencia o no de un contexto permisivo. La forma en la cual el régimen internacional mantenga una lógica basada en normas en el proceso negociador, *vis a vis* una lógica basada en el poder, posee un impacto significativo en los márgenes con los que los países en desarrollo cuentan para buscar influenciar el proceso negociador.

Los diez años de la Ronda Doha han modificado las dinámicas de las relaciones comerciales internacionales. Sin embargo, a pesar de todos los avances realizados los procesos de negociación siguen siendo ámbitos asimétricos. Los países emergentes han sido incluidos en los espacios de negociación reducidos, aunque se ha mantenido una estructura restrictiva para la gran parte de los países miembros, países en desarrollo. Esto si bien ha continuado generando problemas de procedimiento en la participación de muchos países, también ha posibilitado nuevas formas de presión, y la articulación de nuevos tipos de alianzas.

Como señalamos, los países emergentes han concentrado la mayor parte de los estudios que han abordado el impacto de los nuevos fenómenos del siglo XXI en las negociaciones internacionales. El caso argentino muestra que en los países en desarrollo también ha habido variaciones en su participación negociadora a partir de tales fenómenos (en particular en relación a la Ronda Uruguay). Resulta necesario avanzar en más estudio de casos y estudios comparados que presten especial atención a la participación de este último conjunto de países en las

negociaciones multilaterales de comercio. ¿Hasta qué punto la reconfiguración de las relaciones de poder dentro del régimen multilateral de comercio cambian las lógicas de negociaciones vigentes? ¿Es posible pensar procesos de democratización de los espacios de negociación? ¿Qué mecanismos podrían actuar en ello? Son algunos de los interrogantes en esa línea.

Sin dudas, la irresolución del proceso negociador de la Ronda Doha no hace más que agregar incertidumbre a este interrogante, al enmarcar la discusión sobre la participación negociadora de los países en desarrollo dentro de una problemática mayor referida al contexto de las dificultades de la gobernanza global. Así, cabe preguntarse también si la OMC podrá continuar siendo el espacio de foro predilecto para las negociaciones de comercio, y cómo se ven afectadas las posibilidades de los países en desarrollo de ejercer influencia en los procesos de negociaciones comerciales, cuando en vez de la vía multilateral lo que prima son las opciones preferenciales y de carácter plurilateral.

En última instancia el debate mayor es el de las transformaciones del orden del sistema internacional (de comercio) en el siglo XXI. En ello la línea de investigación que decidimos preciso profundizar, y que el estudio aquí presentado señala apenas de uno de los comienzos posibles, es la que problematiza y enfatiza la participación de los países en desarrollo en esas instancias. No sólo en la relación entre éstos y los países desarrollados, sino también en su articulación con los países emergentes, donde se replican situaciones de asimetría, aunque de interdependencia creciente. Hemos visto en el caso argentino en Ronda Doha algunas de las particularidades que estos últimos vínculos pueden asumir, por ejemplo al considerar la relación Argentina-Brasil o Argentina India. Los países en desarrollo no disputan los mismos liderazgos que estos Estados en ascenso, pero aun así, sí buscan poder participar y generar influencia en las negociaciones de las que son parte; algo que sin dudas, es posible.

Bibliografía

ACTIS, Esteban (2011), “La estrategia “híbrida” de desarrollo del gobierno de Lula: neodesarrollismo heterodoxo” en *Revista Temas y Debates*, Rosario, n°22.

AGGARWAL, Vinod (2009) “The dynamics of trade liberalization” en MILNER, Helen y MORAVCSIK, *Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics*. Princeton: Princeton University Press.

ALICE, Mauricio (2009), “El funcionamiento del proceso de toma de decisiones y las características del negociador argentino”, *Serie de Artículos y Testimonios* n° 55. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (Dirección URL: <http://www.cari.org.ar/pdf/at55.pdf> consultado mayo 2009).

ALLISON, Graham, y HALPERIN, Morton (1994), “Política burocrática: un paradigma y algunas implicaciones políticas”. En VÁSQUEZ, John, *Relaciones Internacionales: el pensamiento de los clásicos*. México: Editorial LIMUSA 1.

ALLISON, Graham (1988), *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

BALABAN, Stela (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)

BALDINELLI, Elvio (1997), *La Argentina en el comercio mundial*. Buenos Aires: Editorial Atlántida.

BALDWIN, David (1980), “Interdependence and Power: A Conceptual Analysis.” En *International Organization*, n° 34.

BARTON, John; GOLDSTEI, Judith; JOSLING, Timothy; STEINBERG, Richard (2006), *The Evolution of the Trade Regime*. Princeton: Princeton University Press.

BAYNE, Nicholas (2005), *Staying together: The G8 summit confronts the 21st Century*. Cornwall: Ashgate Publishing.

BERENSKOETTER, Félix (2007), “Unity in Diversity? Power in World Politics” Paper prepared for presentation at the SGIR Sixth Pan-European Conference, Turin, 12-15 September 2007 (url: <http://turin.sgir.eu/uploads/Berenskoetter-turin%20paper%20power.pdf> consultado en abril 2012)

BERLINSKI, Julio y STANCANELLI, Néstor (2010), *Los Acuerdos Comerciales. Reflexiones desde un enfoque argentino*. CARI – CEI, Buenos Aires: Ed. Siglo XXI

BIELSA, Rafael (2005), “La política exterior argentina” en BIELSA, Rafael, ROSATTI, Horacio y LAVAGNA, Roberto, *Estado y Globalización. El caso argentino*. Buenos Aires: Ed. Rubinzal Culzon.

BILAL, San, DE LOMBAERDE, Philip, TUSSIE, Diana (2011), *Asymmetric Trade Negotiations*. Farnham: Ed. Ashgate.

BLACKBURN, Robin (2008): “La Crisis de las hipotecas subprime”, en *Revista New Left Review*, Londres, nº 50.

BOTTO, Mercedes (2007), *Saber y Política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*. Buenos Aires: Ed. Prometeo Libros.

BOUZAS, Roberto (2006), *Domestic determinants of national trade strategies. A comparative analysis of Mercosur countries, Mexico and Chile*. Paris: Chaire MERCOSUR de Sciences Po.

BOUZAS, Roberto y CABELLO, Sebastián (2007), “La formulación de la Política Comercial en la Argentina: Fundamentos Estructurales e Institucionales de la Volatilidad” en M.S.JANK y S.D.SILBER (coord.), *Políticas Comerciais Comparadas. Desempenho e Modelos Organizacionais*. Sao Paulo: Ed. Singular.

BOUZAS, Roberto y PAGNOTA, Emiliano (2003), *Dilemas de la política comercial externa argentina*. Buenos Aires: Ed. Siglo XXI.

BREUNING, Marijke (2007), *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*. Nueva York: Ed. Palgrave MacMillan.

BUSSO, Anabella (1995), *Las relaciones Argentina-Estados Unidos en los noventa. El caso Condor II*. Rosario: Ed. CERIR.

CARLSNAES, Walter (2007) “Actors, Structures and Foreign Policy Analysis”, en SMITH Steve, HADFIELD Amelia and DUNNE Tim (eds), *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*. Oxford: Oxford University Press.

CARVALHO, María Izabel Valladão de (2003); “Estruturas Domésticas e Grupos de Interesse: A Formação da Posição Brasileira para Seattle” en *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, Vol 25, n°2.

CARVALHO, María Izabel Valladão de (2005); “Institutions and Preferences: US, EU, and Brazil in the Agriculture Negotiation of the Doha Round” ponencia preparada para la reunion annual de la International Studies Association, Honolulu, Hawaii, Marzo 1-5. (disponible en url: <http://storage.globalcitizen.net/data/topic/knowledge/uploads/2009040303648774.pdf> consultado en marzo 2012)

CARVALHO, María Izabel Valladão de (2008); “Politização da Política Externa e as Negociações da Rodada de Doha”. *mimeo*

CARVALHO, María Izabel Valladão de (2010); “Condicionantes Internacionais e Domésticos: O Brasil e o G-20 nas Negociações Agrícolas da Rodada Doha” en *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol 53, n°2

CASABURI, Gabriel (1998), “Políticas Comerciales e Industriales de la Argentina desde la década del 60” informe de CEPAL-ONU LC/L.1109.

CEPAL (2006) “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005-2006” Documento Informativo. (disponible en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/26619/PIE-2006-COMPLETO-WEB.pdf> consultado en abril 2009)

CHECKEL, Jeffrey (2008), “Constructivism and Foreign Policy”, en Steve SMITH, Amelia HADFIELD and Tim DUNNE, *Foreign Policy: Theories. Actors. Cases*. Oxford: Oxford University Press.

COOPER, (1997); *Niche Diplomacy: Middle Powers After the Cold War*. London: Macmillan.

COSTA, Oriol (2004), “El estudio de los regímenes internacionales: Diagnósis y propuesta. El caso del cambio climático”. Tesis doctoral, Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico Jurídicas. Unviersitat Autonomia de Barcelona (disponible en <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/5223/ocf1de1.pdf;jsessionid=202207D0229A39D4151E24B55DCA2A77.tdx2?sequence=1> consultado en enero 2012)

CRESPO ARMENGOL, Eugenia (2006); “Evolución reciente de las exportaciones Pymes en Argentina. Debate para una mejor inserción externa” CEPAL – Documento de Proyecto, Santiago de Chile.

CROOME, John (1998) *Reshaping the World Trading System. A history of the Uruguay Round*. Boston: Ed. Kluwer Law International

CRUMP, Larry (2007), “A Temporal Model of Negotiation *Linkage* Dynamics”, en *Negotiation Journal*, Harvard College, n° 23.

DABAT, Alejandro (2009) “Estado Unidos, la crisis financiera y sus consecuencias internacionales.” En SEOANE, Alfredo y JIMENEZ, Elizabeth, *Desafíos del desarrollo y la inserción internacional*. Bolivia: CIDES-UMSA.

DELGADO, Nelson Giordano y SOARES, Adriano Campolina (2005) “The G-20: its origin, evolution, meaning and prospects”, en *Global Issue Paper n° 25*, Berlin, Heinrich Boll Stiftung, (disponible en [Http://www.boell.de/alt/de/02_public/4921.html](http://www.boell.de/alt/de/02_public/4921.html) consultado noviembre 2008).

DESOMBRE, Elisabeth (2009); “Power, Interdependence, and Domestic Politics in International Environmental Cooperation” en MILNER, Helen y MORAVCSIK, Andrew *Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics*. Princeton: Princeton University Press .

DEVLIN, Robert y MOGUILLANSKY, Graciela (2009), “Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo” en *Revista CEPAL*, n° 97.

DEY I. (1993). *Qualitative data analysis*. London: Ed. Routledge.,

DOPORTO MIGUEZ, Ivana; FOSSATI, Verónica; GALPERÍN, Carlos; STANCANELLI, Néstor (2006) “Ambición y equilibrio en la Ronda Doha: ronda del desarrollo” en *Revista del CEI*, Buenos Aires, Número 6.

DOWDING, Keith (2003) “Resoruces, power and systematic luck: A response to Barry” en *Politics, Philosophy and Economics*, vol 2, n° 3.

DOWNIE (2008), “Managing Complexity in International Negotiations: Is there a role for treaty secretariats?”, working paper presented at the PhD Summer School, Institute for Environmental Studies, Vrije Universiteit, August, Amsterdam.

DRAHOS, Peter (2003), “When the weak bargain with the strong: Negotiations in the World Trade Organization” *International Negotiation* n°8.

DRUCKMAN, Daniel, OLEKALNS, Mara, y SMITH, Philip (2009) “Interpretive Filters: Social Cognition and the Impact of Turning Points in Negotiation” en *Negotiation Journal*, Harvard College, vol 25, issue 1.

ELSIG, Manfred (2006), “Different facets of power in decision making in the WTO” en *NCCR Trade Working Paper*, n°2006/23.

ESCUDE, Ma. Laura e IGLESIAS, Gonzalo (2009), “Los determinantes domésticos del regionalismo en Argentina: Actores, Instituciones y procesos de formulación de políticas” en FLACSO – LATN, Working Paper n° 108, Serie Regionalismo.

EVANS, Peter, KARAN, Harold y PUTNAM, Robert (1993) *Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*. California: University of California Press.

FEARON, James (1998), “Domestic politics, foreign policy, and theories of international relations” en *Annual Review of Political Science*, Vol. 1.

FERRER, Aldo (2011), “Prólogo” en CURIA, *El modelo de desarrollo en Argentina. Los riesgos de una dinámica pendular*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

FLICK, Uwe (2004), *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Ed Morata.

FOSSATI, Verónica y DOPORTO MIGUEZ, Ivana (2007) “Productos no agrícolas: barreras a la importación y desequilibrios en las negociaciones en la OMC” en *Revista del CEI*, Buenos Aires, n°8.

FRIEDEN, Jeffrey y MARTIN, Lisa (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)

GERCHUNOFF, Pablo (2006) “Requiem para el stop and go ... Requiem para el stop and go?”, presentado en el seminario *Una Estrategia de Desarrollo para la Argentina*, EPF-UNSAM and GESE-IAE-Universidad Austral.

GERCHUNOFF, Pablo (2010), “Causas y Azares... en más de un siglo de historia económica argentina” en RUSSELL, Roberto, *Argentina 1910-2010. Balance del Siglo*. Buenos Aires: Ed. Taurus.

GIACCAGLIA, Clarisa (2011), “Estrategias de política exterior de los poderes medios emergentes: India, Brasil y Sudáfrica en la post-Guerra Fría. El caso de IBSA (2003-2010)” Tesis Doctoral presentada para la obtención del Doctorado en Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

GILPIN, Robert (2001), *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press.

GNAZZO, Lilina y URDANIZ, Fernando (2007); “Negociación Internacional”, en GNAZZO (comp) *Gestión de los Negocios Internacionales*. México: Ed. Pearson Educación de México.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert (1999), “Ideas and Foreign Policy” en VIOTTI, Paul; KAUPPI, Mark, *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*. Boston: Prentice Hall.

GUADAGNI, Alieto (2009), “Argentina: ¿otra vez el “stop and go”?” nota de opinión en sitio web Movimiento Productivo Argentino (disponible en url <http://www.mpargentino.com.ar/opinion-y-debate/argentina-%C2%BFotra-vez-el-%E2%80%9Cstop-and-go%E2%80%9D-por-alieto-aldo-guadagni/> consultado en mayo de 2011)

GUNDERMANN KOLL, Haus (2001) “El método del estudio de caso”, en TARRÉS (coord.) *Observar, escuchar y comprender sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. Mexico: El colegio de Mexico - FLACSO

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker (1997), *Theories of International Regimes*, Cambridge (UK): Cambridge University Press.

HELDT (2011) *Negotiating Trade Liberalization at the WTO. Domestic Politics and Bargaining Dynamics*. Nueva York: Ed. Palgrave Macmillan.

HERMANN, Margaret G, y HAGAN Joe D (1998), “International decision making: Leadership matters”, en *Foreign Policy*, Washington, n° 110, vol 124.

HERMANN, Margaret G. (2003) “How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework”, *International Studies Review*, n° 3, vol 2.

HOECKMAN, Bernard y KOSTECKI, Michel (2001), *The political economy of the world trading system: the WTO and beyond*. Oxford: Oxford University Press.

HOPMANN, Terrence (2002); “Negotiating Data: reflections on the Qualitative and Quantitative analysis of negotiation Processes” en *International Negotiation*, n°7, Kluwer Academic Publisher, Netherlands.

HUDSON, Valerie (2005) "Foreign Policy Analysis: actor-specific theory and the ground of international Relations" en *Foreign Policy Analysis*, n1, vol 1.

HUELSZ, Cornelia (2009) "Middle Power Theories and Emerging Powers in International Political Economy: A Case Study of Brazil". Tesis Doctoral. Facultad de Humanidades. Escuela de Ciencias Sociales. Universidad de Manchester.

IBÁÑEZ, Ariel y REBIZO, Maria Marta (2005) "Competencia de las exportaciones. Documento de base para construir posición negociadora para Reunión Ministerial de Hong-Kong", Documento del INAI.

IBÁÑEZ, Ariel y REBIZO, Maria Marta (2005) "Medidas de ayuda interna. Documento de base para construir posición negociadora para Reunión Ministerial de Hong-Kong" Documento del INAI.

ISMAIL, Faizel (2008), "The G20 and NAMA 11: The Role of Developing Countries in the WTO Doha Round" Lecture presented as part of GEG's Seminar Series on Making Globalization Work for Developing Countries, Oxford. (Disponible en <http://www.globaleconomicgovernance.org/wp-content/uploads/Ismail%20final.pdf> consultado en marzo 2013).

JAGUARIBE, Helio (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, No. 46.

JÁUREGUI, Lisandro (2005); "Modernización de la política exterior argentina: hacia la apertura del proceso de toma de decisiones", en Autores Varios; *Tópicos de Política Exterior Argentina*, Rosario: Ed. PIA.

JERVIS, Robert (1999), "Perception and Misperception in International Politics" en VIOTTI, Paul; KAUPPI, Mark, *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*, Boston: Prentice Hall.

JORDANA, Jacint y RAMIÓ, Carles (2002), "Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina", Documento de divulgación n°15, INTAL – ITD – STA.

KEOHANE, Robert (1969), "Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics" en revista *International Organization*, vol 23, issue 02.

KEOHANE, Robert (1984), *After hegemony. Cooperation and Discord in World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.

KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (1988), *Poder e Interdependencia: La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

KIRCHNER, Néstor y DI TELLA, Torcuato (2003), *Después del derrumbe*. Buenos Aires: Editorial Galerna.

KNOFF, Jeffrey (1993), "Beyond Two-Level Games: Domestic International Interaction in the Intermediate-range Nuclear Forces Negotiations" *International Organization*, Vol. 47, No 4.

KNORR, Klaus (1969), *La política del poder en la era nuclear*. Buenos Aires: Ed. Troquel.

KRASNER, Stephen (1985), *Conflicto Estructural*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

KREGEL, Jan (2008) "Changes in the U.S. Financial System and the Subprime Crisis" Levy Economics Institute, Working Paper n°530.

KWA, Aileen (2003), *Power Politics in the WTO*. Bangkok, Tailandia: Ed.Focus on the Global South

LAFER, Celso (2002), *La identidad internacional de Brasil*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

LANG, Winfried (1994); "Lessons Drawn from Practice: Open Covenants, Openly arrived At" en ZARTMAN, William (Ed.) *International Multilateral Negotiation. Approaches to the Management of Complexity*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

LANUS, Juan Archibaldo (1984), *De Chapultepec al Beagle: política exterior argentina, 1945-1980*. Buenos Aires: Emecé Editores.

LASAGNA, Marcelo (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.

LAVAGNA, Roberto (2011), *El desafío de la voluntad. Trece meses cruciales en la historia de argentina abril 2002 - mayo 2003*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

LAWRENCE, Robert (2006), "China and The Multilateral Trading System" National Bureau of Economic Research, Cambridge, Working Paper 12759. (disponible en <http://www.nber.org/papers/w12759> consultado julio 2013)

LEIB, Karl (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. (URL: http://www.allacademic.com/meta/p72737_index.html consultado en abril 2009)

LEIRAS, Marcelo, CRUZALEGUI, Inés (2009), “Argentina: problemas macro-económicos, conflicto social y debilitamiento de la coalición de gobierno.” En *Revista de Ciencia Política*, n 29, vol 2.

LIMA, María Regina Soares de (2002), “Foreign Policy and Democracy: A Preliminary Analysis of the Brazilian Case” Convención anual de la Asociación Internacional de Sociología, Nueva Orleans.

LORENZINI, María Elena (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/e/e2/lorenzini.pdf> consultado en abril 2013)

LORENZINI, María Elena (2012), “La relación Argentina-Venezuela 2003-2010: ¿un vínculo de ritmos oscilantes?” ponencia presentada en la Jornadas de Debate “La Agenda de la Política Exterior Argentina: Inserción Regional y Extra-regional a partir del escenario pos default” en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR, mayo de 2012 (Disponible en <http://politicaexternaargentina.files.wordpress.com/2013/04/lorenzini-jornada.pdf> consultado agosto 2013).

LOTZE, Walter (2007); “South Africa as a Middle Power at the WTO. Brokering African interests?”. Tesis presentada para la obtención del título de Master of Arts (International Studies) en la Universidad de Stellenbosch, Sudáfrica. (disponible en <http://scholar.sun.ac.za/handle/10019.1/2795> consultado abril 2012)

LOW, Patrick (2011); “WTO Decision-Making for the Future” en World Trade Organization – Economic Research and Statistics Division, Staff Working Paper ERSD-2011-05, Ginebra.

LOW, Patrick, GALLAGHER, Peter, STOLER, Andrew (2005); *Managing the Challenges of WTO Participation: 45 Case Studies*. Londres: Cambridge University Press.

MAKUC, Adrián, y ABLIN, Eduardo (1994), “La política comercial argentina luego de la Ronda Uruguay” Trabajo presentado en el Concurso organizado por la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP), con el patrocinio del Centro de Economía Internacional (CEI) Buenos Aires 1994

MAKUC, Adrián; VEGA, Carolina (2006); “Un ballo in maschera. Las negociaciones en la OMC 2001-2005” en *Boletín Informativo Techint*, Buenos Aires, n° 319.

MARTIN, Lisa (2000), *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton Un. Press.

MEEPIARN, Worakamol (2009), “Bargaining strategies for Developing Countries at the WTO: the case of Thailand and the Agreement on Agriculture in the Uruguay Round of multilateral trade negotiations”. PhD thesis, University of Warwick. (disponible en <http://webcat.warwick.ac.uk/record=b2282603~S9> consultado en diciembre 2012).

MERKE, Federico (2009), “Identidades (in)válidas. El uso del ‘Otro’ en Política Exterior” en revista *Estudia Politicae*, n°18.

MESSERLIN, Patrick (2004), “G2 and G20, Please Tango!”, ponencia presentada ante el Instituto Affari Internazionali (AIA) y el workshop internacional de la Embajada de los Estados Unidos “The Transatlantic Relations and the Relaunching of the WTO Round after Cancun”, Roma, 14 de mayo de 2004. (disponible en <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0412e.pdf> consultado en octubre de 2008)

MESSERLIN, Patrick (2011), “The one-trillion-dollar chicken game and the G20” en BALDWIN, Richard y EVENETT, Simon; *Why world leaders must resist the false promise of another Doha delay*. Londres: Centre for Economic Policy Resarch.

MILLER, Carina (2000), *Influencia sin poder. El desafío argentino ande los foros internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

MILNER, Helen (1997), *Interests, institutions and information: Domestic politics and international relations*. New Jersey: Princeton University Press

MILNER, Helen (1999), “The Political Economy of International Trade”, *Annual Review of Political Science*, 2.

MILNER, Helen y KEOHANE, Robert (1996), *Internationalization and domestic politics: and introduction*. Cambridge: Cambridge University Press

MILNER, Helen y MORAVCSIK, Andrew (2009), *Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics*. Princeton University Press.

MIRANDA, Roberto (2001), “El eje doméstico de las cuestiones externas de la Argentina: el caso del Mercosur” en revista *Invenio*, Rosario, n°7.

MIRANDA, Roberto (2004), “Hegemón y Pivotal: una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina” en *Politikós*, Santa Fé, n°3.

MIRANDA, Roberto (2011), *Política Exterior. Conceptos y enfoques en torno a Argentina*. Rosario: Ediciones PIA.

MOKKEN, R.J. y. STOKMAN F.N, (1976) “Power and Influence as Political Phenomena”, en Brian BARRY (ed.), *Power and Political Theory: Some European Perspectives*, London: Wiley.

MORAVCSIK, Andrew (1993), “Introduction: Integration International and Domestic Theories of International Bargaining” en EVANS, Peter, KARAN, Harold y PUTNAM, Robert, *Double-edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*. California: University of California Press.

MORAVCSIK, Andrew (1997). “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics”, en *International Organization*, n° 51, vol 4.

NARLIKAR, Amrita (2001); “WTO decision-making and developing countries”, Trade Working Paper, n° 11, South Centre.

NARLIKAR, Amrita (2005); “Bargaining over the Doha Development Agenda: Coalitions in the WTO” en *LATN Working Paper*, Buenos Aires, Latin American Trade Network.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL (2008); “Global trends 2025: a transformed world”. Washington: US gov. printing office. (disponible en www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html . consultado en mayo 2012)

NEMIÑA, Pablo (2012), “Notas para el análisis estratégico de los procesos de negociación entre el FMI y los Gobiernos tomadores de créditos”, ponencia presentada en la VII Jornadas de Sociología – UNLP, La Plata, Diciembre 2012.

NOFAL, Beatriz (2006), “Las Negociaciones Comerciales Internacionales y el Futuro de Argentina y del MERCOSUR” trabajo presentado en Seminario para Académicos Latinoamericanos “Las negociaciones en la OMC y los procesos de integración en América Latina” organizado por la OMC y el BID-Intal, Buenos Aires.

ODELL, John (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, (URL: www-rcf.usc.edu/~odell/APS99.DOC consultado en octubre 2008).

ODELL, John (2003), "Developing countries and the trade negotiation process" Prepared for a conference on Developing Countries and the Trade Negotiation Process, UNCTAD Palais des Nations, Geneva, 6-7 November 2003 (disponible en <http://www.ruig-gian.org/ressources/dupont-Odell.pdf> consultado en octubre 2008).

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (2008); *Entender la OMC*. Ginebra: Publicaciones de la OMC.

OSORNO, Guillermo (1995), "El vincula entre los ámbitos interno e internacional. De la política de eslabones a la diplomacia de doble filo" en revista *Foro internacional*, México, D.F., v. 35, no. 3 (141).

PAGE, Sheila (2003); "Report of effective Participation by developing countries in international governance, institutions and negotiations", part of the DFID-funded Research Programme on Globalisation and Poverty. (disponible en http://r4d.dfid.gov.uk/PDF/Outputs/Mis_SPC/R76271.pdf consultado en octubre 2012).

PAGE, Sheila (2003); "Developing Contries: Victims or Participans. Their Changing Role in International Negotiations", Overseas Development Institute - ODI Briefing Paper. (disponible en <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2418.pdf> consultado en octubre 2012).

PANAGARIYA, Arvind (2002), "Developing countries at Doha: A political Economy Analysis" en *The World Economy*, Vol. 25.

PARADISO, José (2007), "Ideas, Ideologías y Política Exterior Argentina", *Diplomacia, Estrategia y Política*, n°5, Enero/Marzo.

PATEL, Mayur (2007), 'New Faces in the Green Room: Developing Country Coalitions and Decision-Making in the WTO', *GEG Working Paper Series*, 2007/WP33.

PEIXOTO, Juliana (2010) "Flexibilidades para países en desarrollo en la ronda Doha: el Trato Especial y Diferenciado a la carta" Programa de Cátedras de la OMC - FLACSO Working Paper n°3. (disponible en http://catedraomc.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2012/02/Anexo-2_Flexibilidades-para-Pa%C3%ADses-en-Desarrollo.pdf marzo de 2011)

PEÑA, Felix (1968) "La participación en el sistema internacional" en PEÑA, Félix (2003) *Momentos y Perspectivas. La argentina en el mundo y en América Latina*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero

- PHILIPS, Nicola (1998), “Globalisation and the “Paradox of State Power”: Perspectives from Latin America”. *CSGR Working Paper*, n° 16/ 98-
- PORRAS, José Ignacio, (2003), “La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político”, serie 36, División de Comercio Internacional e Integración, CEPAL, Santiago
- PORTA, Fernando y BIANCO, Carlos (2004), “Las visiones sobre el desarrollo argentino. Consensos y Disensos”, Centro REDES, Documento de Trabajo n°13.
- PRIEUR, Jerome, y SERRANO, Omar (2006), ““Coalitions of Developing Countries in the WTO: Why regionalism matters?””, Paper presented at the WTO Seminar at the Department of Political Science at the Graduate Institute of International Studies in Geneva, 2006. (Disponible en <http://hei.unige.ch/sections/sp/agenda/wto/wto2006/Developing%20Countries%20Coalitions%20in%20the%20WTO%20vrai.pdf> consultado agosto 2008).
- PUTNAM, Robert (1988) “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, en *International Organization*, n° 42(3).
- RAPOPORT, Mario (2009) “Argentina: Economía y Política Internacional. Los procesos históricos” en revista *Diplomacia, Estrategia y Política*, n26 ° 10 – Octubre/Diciembre 2009
- RAPOPORT, Mario (2010) *Las políticas económicas de la Argentina. Una breve historia*. Buenos Aires: Booket.
- RICHARDS, Michael (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).
- RODRIGUEZ MENDOZA, Miguel (2012) “Toward ‘Plurilateral Plus’ agreements” en MELENDEZ-ORTIZ, Ricardo, BELLMANN, Christophe y RODRIGUEZ MENDOZA, Miguel (eds) *The Future and the WTO: Confronting the Challenges*. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Ginebra, Suiza.
- RODRIK, Dani (1995) “What does the political economy literature on trade policy (not) tell us that we ought know”, en *NBER Working Paper*, n° 4870, Cambridge, MA.

ROLLAND, Sonia (2007), “Developing Country Coalitions at the WTO: In Search of Legal Support” en *Harvard International Law Journal*, n°2 Vol. 48.

ROSENAU, James (1967), *Domestic Sources of Foreign Policy*. Nueva York: Free Press.

ROSENAU, James (1973). “Hacia el estudio de las vinculaciones nacionales-internacionales” en ROSENAU, James y SINGER, David; *Sistema global, subsistemas y vinculaciones nacionales-internacionales*. Buenos Aires: Ed. Nueva Visión.

ROSENAU, James (1997), “The Complexities and Contradictions of Globalization” en *Current History*, Research Library.

RUSSELL, Roberto (1996), “Sistema de Creencias y Política Exterior Argentina 1976-1989”. FLACSO/Buenos Aires, Serie de documentos e informes de investigación del área de relaciones internacionales (julio), N° 204.

RUSSELL, Roberto (2010), *Argentina 1910-2010. Balance del Siglo*. Buenos Aires: Ed. Taurus.

RUSSELL, Roberto. (2001), “La política internacional (1945-1983)” en: ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA. *Nueva Historia de la Nación Argentina*. Tomo VIII, Buenos Aires: Ed. Planeta.

SABRA, Jesús (1999), *Negociaciones Económicas Internacionales. Teoría y Práctica*. Montevideo: CEFIR.

SALOMÓN GONZÁLEZ, Mónica (2001) “La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 56.

SARMIENTO, Hernan (2007), “Desenvolvimiento de la coyuntura económica internacional” en *Revista del CEI*, Buenos Aires, n° 10.

SIMONOFF, Alejandro (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.

SIMONOFF, Alejandro (2010), *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de mayo*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

SIMONOFF, Alejandro (2012), *Teorías en Movimiento: Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas*. Rosario: Prohistoria Ediciones.

SJÖSTEDT, Gunnard (1994); “Negotiating the Uruguay Round of the General Agreement on Tariffs and Trade” en ZARTMAN, William (Ed.) *International Multilateral Negotiation. Approaches to the Management of Complexity*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

SOLIGNAC LECOMTE, Henry Bernard (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).

STANCANELLI (2008), “La Ronda de Doha: ¿Acuerdo o nueva postegracion?” En *Revista del CEI*, Buenos Aires, N°11.

STANCANELLI, Néstor (2007), “Ronda Doha: “Queremos un resultado significativo siempre que los sacrificios sean equilibrados” Entrevista realizada telefónicamente por Rodrigo Conde Garrido y Santiago Alles, el martes 8 de marzo de 2007” Universidad Católica Argentina (disponible en <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo21/files/stancanelli.pdf> consultado febrero 2013).

STANCANELLI, Néstor (2007b), “Situación de la Ronda Doha a junio de 2007” en *Revista del CEI*, Buenos Aires, n°8.

STARKEY, Brigid; BOYER, Mark A.; WILKENFELD, Jonathan (2010), *International Negotiation in a Complex World*. Ed. Rowman & Littlefield

STEINBERG, Federico (2007), *Cooperación y conflicto*. Madrid: Ed. AKAL

STEINBERG, Federico (2008) “Cooperación y conflicto en las relaciones económicas internacionales” en *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 18.

STEINBERG, Richard (2002); “In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO” en *International Organization* - Volume 56, Number 2.

STIGLITZ, Joseph (1998), “Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes”, Ginebra, Prebisch Lectures at UNCTAD.

STRANGE, Susan (1982) “Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis” en *International Organization*, Vol. 36, No. 2.

SUTHERLAND, Peter (2011) “Political leaders must commit the resources and time to conclude the Round” en BALDWIN, Richard y EVENETT, Simon; *Why world leaders must resist the false promise of another Doha delay*”. Londres: Centre for Economic Policy Research

TAMURA, Kentaro (2005), “Climate Change and the Credibility of International Commitments: What is Necessary for the U.S. to Deliver on Such Commitments?”, *IGES-CP Working Paper* (2004-007).

TETTAMANTI “Argentina y la Rueda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. Entrevista al embajador Tettamanti” en *América Latina/Internacional*, Vol 7, n 23 Enero Marzo 1990. Flacso Programa Argentina.

TREJOS, Alberto (2011) “The Doha Round: What to do after so many wasted opportunities” en BALDWIN, Richard y EVENETT, Simon; *Why world leaders must resist the false promise of another Doha delay*”. Londres: Centre for Economic Policy Resarch

TUSSIE, Diana (1993) (1986), *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

TUSSIE, Diana (Ed) (2009), *The Politics of trade. The Role of research in trade policy negotiations*, Ottawa: Republic of Letters/BRILL/ IDCR.

TUSSIE, Diana y LENGYEL, Miguel (2001), “Developing Countries and the WTO: Participation Versus Influence” LATN/FLACSO.

TUSSIE, Diana y LENGYEL, Miguel (2002), “Developing Countries: Turning Participation into Influence,” en HOEKMAN, Bernard, MATTOO, Aaditya, y ENGLISH Philip, *Development, Trade, and the WTO*. Washington, D.C.: World Bank.

TUSSIE, Diana y NARLIKAR, Amrita (2004); “The G-20 and the Cancun Ministerial: Developing countries and their evolving coalitions in the WTO” Blackwell publishing. USA.

TUSSIE, Diana y SAGUIER, Marcelo (2011); “The sweep of asymmetric trade negotiations: introduction and overview” en BILAL, San, DE LOMBAERDE, Philip, TUSSIE, Diana. *Asymmetric Trade Negotiations*. Farnham: Ed. Ashgate.

URBIZTONDO, Santiago, CRISTINI, Marcela, MOSKOVITS, Cintia, SAIEGH, Sebastián, (2009), “The political economy of productivity in Argentina”, *IDB Working paper series*, n° IDB-WP-102.

VAN KLAVEREN, Alberto (1992) “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar” en *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, Vol. 25, No. 98.

VANGRASSTEK, Craig (2013); *The History and Future of the World Trade Organization*. Ginebra: WTO Publications

WALTZ, Kenneth (1979), *Theory of International Politics*. Michigan U: Addison-Wesley Pub. Co

WALTZ, Kenneth (1996), “International Politics is not Foreign Policy.” En *Security Studies*, Vol. 6, n°1.

WIVEL, Anders (2005), “Explaining Why State X Made a Certain Move Last Tuesday: The Promise and Limitations of Realist Foreign Policy Analysis”, *Journal of International Relations and Development*, n° 8.

WOLFE, Robert (2004), “Informal Political Engagement in the WTO: Are Mini-Ministerials a Good Idea?” en CURTIS, John y CIURIAK, Dan, *Trade Policy Research 2004*. Toronto: Minister of Public Works and Government Services – Canada.

WONG, Ka-Fu; YU, Miajove (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).

ZARTMAN, William (1994), *International multilateral negotiation: approaches to the management of complexity*, San Francisco: Ed Jossey-Bass.

ZELICOIVCH, Julieta (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)

ZELICOVICH, Julieta (2009); “Argentina en las negociaciones multilaterales de comercio. Estrategias de negociación conjunta en el marco de la Ronda de Doha (2001 – 2008)” Tesina presentada para la obtención de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Argentina.

ZELICOVICH, Julieta (2009b); “Coaliciones negociadoras en la Ronda de Doha: respuestas a las asimetrías de poder en el régimen multilateral de comercio”

Ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), la UNL y la UCSF, Santa Fe, Argentina.

ZELICOVICH, Julieta (2011), “Argentina en la Ronda de Doha: Posición y estrategia negociadora en los albores de una década”. En revista Estudios Internacionales, n° 169. Chile.

ZELICOVICH, Julieta (2011b), “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.

ZELICOVICH, Julieta y ACTIS, Esteban (2008); “La crisis financiera internacional y las negociaciones multilaterales de comercio: ¿dos monedas diferentes o dos caras de la misma moneda? Escenarios ante las tensiones vigentes” Ponencia presentada en el IV Congreso de RRII del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de la Plata, La Plata, Argentina.

ZELICOVICH, Julieta y ACTIS, Esteban (2012), “Crisis de los modelos neodesarrollistas del MERCOSUR: Argentina y Brasil” ponencia presentada en X Congreso Nacional y III Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario

ZUBELZU, Graciela (2012), ““Argentina pos-crisis: inserción y política exterior” ponencia presentada en las Jornadas de Debate “La Agenda de la Política Exterior Argentina: Inserción Regional y Extra-regional a partir del escenario pos default” organizadas por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR, mayo 2012.

Noticias de revistas y periódicos

ADN Mundo, (2008), “China Shipping estima que el tráfico de contenedores caerá por primera vez en cuatro años”, 18/10/08, *Edición digital*. (Disponible en http://www.adnmundo.com/contenidos/economia/china_shipping_trafico_contenedores_yuan_exportaciones_juguetes_estados_unidos_europa_dolar_ce_181008.html).

BERMÚDEZ (2008), “La actividad económica ya sufre los efectos del crac financiero”, Diario Clarín, Suplemento IECO, Edición Impresa, 19 de octubre de 2008.

CORRADINI, Luisa (2008), “No creo necesaria una explicación a la Argentina”, Diario La Nación, Edición Impresa, Viernes 01 de agosto de 2008

EFE (2008), “Amorim insiste en que la crisis financiera abre oportunidades para concluir Doha” 21 de enero de 2008. Publicación digital (disponible en http://www.soitu.es/soitu/2008/01/28/info/1201548186_800944.html).

ICTSD (2006), “Comenzaron las negociaciones sobre agricultura en la OMC, el documento de Falconer como base” en *puentes quincenales*, volumen 3, n°3 (disponible en <http://ictsd.org/i/news/puentesquincenal/9687/>).

ICTSD (2008), “Luego del colapso Miembros buscan salida” en *puentes quincenal*, Volumen 9, Número 4, septiembre de 2008.

La Nación (2001) “La OMC acordó liberar el comercio”, edición impresa, Jueves 15 de noviembre de 2001 (disponible en <http://www.lanacion.com.ar/351396-la-omc-acordo-liberalizar-el-comercio>)

La Nación (2007), “El gobierno privilegia la industria frente al agro en la OMC”, edición impresa, 13 de Junio de 2007.

MARTINEZ, Oscar (2003) “Entrevista ‘La Argentina se va a sentar en todas las mesas posibles’”, Diario Clarin, Suplemento Económico, Edición Impresa, 21 de mayo de 2003.

MIRA, Cristian (2003), “Con las piezas cambiadas”, diario La Nación, Edición Impresa, Sábado 20 de septiembre de 2003

REBOSSIO, Alejandro (2005) “La Argentina viene a la OMC a defender su industria y su agro”, Diario La Nación, Edición Impresa, Jueves 15 de diciembre de 2005

REBOSSIO, Alejandro (2008), “La Argentina se endurece en la OMC”, Diarios La Nación, Edición impresa, 21 de Junio de 2008.

REBOSSIO, Alejandro (2008b), “Tensión en el Mercosur por la Ronda de Doha”, Diario La Nación, Edición Impresa, Sábado 02 de agosto de 2008 .

Documentos oficiales de organismos internacionales y nacionales

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 No: 134 (disponible en <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/how-solid.pdf>)

INAI (2003) “Un duro revés para el proteccionismo agrícola” *mimeo*.

INAI (2004), Boletín n°32. 11 de noviembre de 2004.

INAI (2005) “Aspectos en los que no se puede ceder en la Conferencia Ministerial de Hong Kong. Propuesta del sector privado agrícola Argentino” *mimeo*.

INAI (2005), Boletín N° 35. 11 de febrero de 2005.

INAI (2007), Boletín n°63. 13 de julio de 2007.

INAI (2008), Boletín n°75. 15 de agosto de 2008

MECON (2004), Lineamientos de la política comercial externa de Argentina. (disponible en http://www.sice.oas.org/ctyindex/ARG/PolEco_s.pdf)

MERCOSUR (2002), Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Julio de 2002.

MERCOSUR (2008), Declaración de los Presidentes de los Estados partes del MERCOSUR sobre la Ronda Doha de la OMC, San Miguel de Tucumán, 1 de julio de 2008.

MRECIC (2001), “Rodríguez Giavarini viaja a Mexico para la reunión preparatoria de la Ronda de la OMC”, información para la prensa °232/2001. 30 de agosto de 2001

MRECIC (2002), “En la reunión de Santa Cruz de la Sierra del 18 al 21 de octubre Argentina busca dinamizar el Grupo Cairns”, Información para la prensa n°136/2002. 16 octubre de 2002

MRECIC (2003 b), “Redrado informa al Consejo de Comercio Internacional sobre el avance de negociaciones económicas internacionales”, información para la prensa n° 57/2003. 07 de abril de 2003.

MRECIC (2003 c), “Argentina presenta propuesta sobre reducción de subsidios”, información para la prensa n°167. 20 de agosto de 2003.

MRECIC (2003), “Argentina: sin agricultura no habrá negociación”, información para la Prensa n°145. 28 de julio de 2003.

MRECIC (2004), “Argentina señala deficiencias en Doha”, información para la prensa n°265/2004. 26 de Julio de 2004.

MRECIC (2004b), “Doha: Argentina avanzó en la concreción de sus objetivos”, información para la prensa n°269/2004. 31 de Julio de 2004.

MRECIC (2007), “Taiana: EEUU y la Unión Europea son responsables por el fracaso de la reunión de Potsdam”, información para la prensa n° 230/07, 22 de junio de 2007.

MRECIC (2008), “Presentación argentina ante la OMC”, información para la Prensa n°30/08. 10 de febrero de 2008.

MRECIC (2009), “Taiana destacó el salto cualitativo en las relaciones políticas y comerciales entre la Argentina y la India”, información para la prensa n° 289/2009. 13 de octubre de 2009.

MRECIC (2010 b), “Taiana calificó hoy como “estratégico” el sector metalúrgico “para dotar a la argentina de una estructura productiva, industrial y tecnológica de avanzada”, información para la prensa n° 205/10. 3 de Junio de 2010.

MRECIC (2010), “Reunión del secretario de comercio y relaciones económicas internacionales, Luis María Kreckler”. Información para la Prensa N°: 439/10, 13 de Octubre de 2010.

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, “Declaración de la República Argentina”. Comité de Agricultura, Serie de reuniones extraordinarias. 14 de julio de 2000.

OMC (2000), G/AG/NG/W/20, “Segunda reunión extraordinaria del Comité de Agricultura”, 14 julio del 2000.

OMC (2000), G/AG/NG/W/34, “Propuesta de las Comunidades Europeas en Competencia de las Exportaciones”. Comité de Agricultura, Serie de reuniones extraordinarias. 18 de septiembre 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/39, “Declaración de Argentina”. Tercera reunión extraordinaria del Comité de Agricultura, 28-29 de septiembre de 2000. Comité de Agricultura, Serie de reuniones extraordinarias. 25 de octubre de 2000.

OMC (2000), G/AG/NG/W/54, “Cairns Group Negotiating Proposal Market Access”. WTO Negotiations on Agriculture. Committee on Agriculture Special Session. 10 November 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/139, G/AG/W/50, Propuesta MERCOSUR, Bolivia, Chile, Costa Rica, Guatemala, India, Malasia: créditos a la exportación de productos agropecuarios. Comité de Agricultura. Serie de reuniones extraordinarias. 20 de marzo de 2001.

OMC (2001), WT/MIN(01)/DEC, Declaración Ministerial de Doha.

OMC (2001), WT/MIN(01)/ST/16, Argentina - Declaración del Sr. Alfredo V. Chiaradia, Embajador, Representante Comercial. Conferencia Ministerial - Cuarto período de sesiones - Doha, 9 - 13 de noviembre de 2001. 10 de Noviembre de 2001.

OMC (2001), 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 (2002), TN/AG/R/2, Informe resumido sobre la duodécima reunión del Comité de Agricultura en sesión extraordinaria celebrada el 20 de junio de 2002. Nota de la Secretaría. Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria. 10 de julio de 2002.

OMC (2002), TN/AG/R/3, Informe resumido sobre la decimotercera reunión del Comité de Agricultura en sesión extraordinaria celebrada el 6 de septiembre de 2002. Nota de la Secretaría. Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria - 1º de octubre de 2002.

OMC (2002), TN/AG/R/4, Informe resumido sobre la decimocuarta reunión del Comité de Agricultura en sesión extraordinaria celebrada el 27 de septiembre de

2002. Nota de la secretaría. Comité de agricultura, en sesión extraordinaria. 18 de octubre de 2002

OMC (2002), TN/MA/5, Informe del Presidente, Embajador Girard, al Comité de Negociaciones Comerciales. Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados. 3 de diciembre de 2002.

OMC (2003), JOB(03)/150/Rev.2, “Preparativos del quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial. Proyecto de Texto Ministerial de Cancún. Segunda Revisión”. 13 de septiembre de 2003.

OMC (2003), JOB(03)/157, “Documento Conjunto de las Comunidades Europeas y los Estados Unidos”. Comité de Agricultura, Sesión extraordinaria. 13 de Agosto de 2003.

OMC (2003), JOB(03)/162/Rev.1, “Propuesta conjunta de la Argentina, el Brasil, Bolivia, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, El Salvador, Filipinas, Guatemala, la India, México, el Pakistán, el Paraguay, el Perú, Sudáfrica, Tailandia y Venezuela – Revisión”. Comité de Agricultura. 29 de agosto de 2003.

OMC (2003), TN/AG/R/7, Informe resumido sobre la decimoséptima reunión del Comité de Agricultura en sesión extraordinaria, celebrada el 28 de febrero de 2003. Nota de la secretaría. Comité de agricultura en sesión extraordinaria. 24 de marzo de 2003

OMC (2003), TN/AG/W/1, Negociaciones sobre la agricultura. Anteproyecto de modalidades para los nuevos compromisos Comité de Agricultura en sesión extraordinaria. 17 de febrero de 2003.

OMC (2003), TN/MA/M/6, Acta de la reunión - Celebrada en el Centro William Rappard los días 19 a 21 de febrero de 2003. Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados. 28 de Julio de 2003.

OMC (2003), TN/MA/W/23, Comunicación del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados. Acceso a los mercados para los productos no agrícolas. 15 de enero de 2003.

OMC (2003), TN/MA/W/23, Comunicación del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). Acceso a los Mercados para los Productos No Agrícolas. Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados. 15 de enero de 2003.

OMC (2003), TN/MA/W/35, Proyecto de elementos de las modalidades para las negociaciones sobre los productos no agrícolas. Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados. 16 de mayo de 2003

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), TN/AG/GEN/9, “Communication from the G-20”, 7 de mayo de 2004.

OMC (2004), TN/AG/GEN/9, Comunicación del G20: “La Fórmula Mixta”. 7 de mayo de 2004.

OMC (2005), TN/AG/R/19, Informe resumido sobre la trigésima reunión del Comité de Agricultura en sesión extraordinaria, celebrada los días 17 de marzo y 19 de abril de 2005. Nota de la Secretaría. Comité de agricultura en sesión extraordinaria. 13 de mayo de 2005

OMC (2005), TN/MA/W/54, Comunicación presentada por la Argentina, el Brasil y la 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.

OMC (2005), WT/MIN(05)/DEC, Declaración Ministerial de Hong Kong.

OMC (2006), Job(06)/197/Rev.1, “Documento de referencia refundido y revisado sobre posibles modalidades relativas al acceso a los mercados - MSE: Algunas cuestiones técnicas pendientes de resolución – Revisión” , Comité de Agricultura - Sesión Extraordinaria. 21 de junio de 2006.

OMC (2007), JOB(07)/126, Presentación del proyecto de modalidades para el AMNA por el Presidente del Grupo de Negociación. Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados .17 de julio de 2007.

OMC (2007), JOB(07)/220, Comunicación del G-20: Directrices para las modalidades en materia de simplificación arancelaria. Comité de Agricultura. Sesión Extraordinaria. 19 de diciembre de 2007.

OMC (2007), WT/TPR/G/176, Examen de Política Comercial Argentina. Informe de la Argentina, 8 de enero de 2007.

OMC (2008), Guía no oficial del “proyecto revisado de modalidades” de 19 de mayo de 2008. Corregida el 23 de mayo de 2008. Material digital. (disponible en www.wto.org/spanish/tratop.../ag_modals_may08_s.doc).

OMC (2008), Guía no oficial sobre las salvaguardias para la Agricultura. Texto Corregido el 5 de agosto de 2008. Portal web. (Disponible en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/guide_agric_safeg_s.htm Consultado 24 de junio de 2013).

OMC (2008), JOB(08)/121, Comunicación de la Argentina: Negociaciones de Doha sobre la Agricultura en la OMC: Ayuda interna, Compartimento verde, Los pagos directos en el proyecto de modalidades del Presidente, Anexo B del documento TN/AG/W/4/REV.3. Comité de Agricultura. Sesión Extraordinaria, 24 de noviembre de 2008.

OMC (2008), JOB(08)/122, Comunicación de la Argentina: Negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC sobre la Agricultura: Acceso a los Mercados, Simplificación Arancelaria: Explicación de una Propuesta Intermedia. Comité de Agricultura, Sesión Extraordinaria. 24 de noviembre de 2008.

OMC (2008), JOB(08)/96, Informe del Presidente, Embajador Don Stephenson, al Comité de Negociaciones Comerciales. Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados. 12 de agosto de 2008

OMC (2008), TN/MA/W/103, Proyecto de modalidades relativas al acceso a los mercados para los productos no agrícolas. Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados. 8 de febrero de 2008.

OMC (2008), TN/MA/W/103, Proyecto de modalidades relativas al acceso a los mercados para los productos no agrícolas. Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados. 8 de febrero de 2008.

OMC (2008), TN/MA/W/103/Rev.1, Proyecto de modalidades relativas al acceso a los mercados para los productos no agrícolas. Segunda revisión. Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados. 20 de mayo de 2008.

OMC (2008b), Programa de Doha para el Desarrollo: programa de trabajo de Doha - Paquete de julio de 2008. Portal web. (disponible en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/meet08_s.htm)

OMC (2009), WT/MIN(09)/18, Resumen del Presidente de la Séptima Reunión Ministerial de la OMC. 2 de Diciembre de 2009

OMC (2010), G/C/M/104, Acta de la reunión del Consejo del Comercio de Mercancías celebrada el 30 de noviembre de 2010. Consejo del Comercio de Mercancías. 21 de diciembre de 2010.

OMC (2010), TN/MA/W/109/rev 1, Comunicación de la Argentina – Revisión. Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados, Acceso a los mercados para los productos no agrícolas. 6 de mayo de 2011

OMC (2011), Estadísticas sobre el comercio Internacional. Ginebra: OMC pub.

OMC (2011), TN/AG/26, “Grupo de negociación sobre la agricultura. Informe del presidente al Comité de Negociaciones Comerciales”. 21 de abril de 2011.

OMC (2011), TN/AG/GEN/14, TN/MA/W/67, “Aplicación del Párrafo 24 de la Declaración Ministerial de Hong Kong” Comunicación de Argentina. Grupo de Negociación sobre Acceso a los Mercados, Comité de Agricultura, Sesión Extraordinaria, Acceso a los mercados para los productos no agrícolas. 13 de marzo de 2006.

OMC (2011), TN/MA/W/103/Rev.3/Add.1, Informe textual del Presidente, Embajador Luzius Wasescha, acerca de la situación de las negociaciones sobre el AMNA – Addendum. Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados. 21 de abril de 2011.

Presidencia de la Nación (2004), Memoria Detallada del Estado de la Nación 2003.

Presidencia de la Nación (2005), Memoria Detallada del Estado de la Nación 2004.

Presidencia de la Nación (2006), Memoria Detallada del Estado de la Nación 2005.

Presidencia de la Nación (2007), Memoria Detallada del Estado de la Nación 2006.

Presidencia de la Nación (2008), Memoria Detallada del Estado de la Nación 2007.

Presidencia de la Nación (2009), Memoria Detallada del Estado de la Nación 2008.

SAGPyA (2006), “Sobre el nuevo mecanismo de salvaguardias especial agrícola y su impacto en el mercado mundial” (disponible en http://www.sagpya.gov.ar/new/0-0/programas/negociaciones/multi/publicaciones/SSM_y_APU5.pdf consultado en octubre 2008).

SCREI (2003) “Reunión informativa con Sres. Legisladores Naciones. Negociaciones Económicas Internacionales” Buenos Aires, 21 de octubre de 2003. Comisión Bicameral de Seguimiento del Tratamiento de Las Negociaciones Agrícolas en el Marco de la Organización Mundial del Comercio (Disponible en http://www1.hcdn.gob.ar/dependencias/cagricolas/biblioteca/negociaciones_economicas_internacionales.pdf consultado julio 2012)

UIA (2008), “Estado de Situación OMC - Ronda Doha NAMAs -non-agricultural market Access” Centro de Estudios (CEU) - Departamento de Comercio y Negociaciones Internacionales. *Mimeo*.

UNITED NATIONS COMMODITY TRADE STATISTICS DATABASE (1962) “International Trade Statistics 1900 – 1960” (disponible en <http://unstats.un.org/unsd/trade/imts/Historical%20data%201900-1960.pdf>)

Discursos

DE LA RUA, Fernando (2001), Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de Inauguración del período de sesiones del Congreso de la Nación del año 200. 1 marzo 2001.

FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina (2010), Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de Inauguración del 128° período de sesiones del Congreso de la Nación. 1 marzo 2010

KIRCHNER, Néstor (2003), Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de la toma de posesión del cargo de presidente de la Nación Argentina .25 de mayo de 2003

KIRCHNER, Néstor (2005), Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de Inauguración del 123° período de sesiones del Congreso de la Nación. 1 marzo 2005

LAMY, Pascal (2005), Declaración de Pascal Lamy ante el Consejo General en ocasión de la postulación al proceso de selección del Director General de la OMC en 2005. Ginebra, 26 de enero de 2005. (disponible en http://wto.org/spanish/thewto_s/dg_s/stat_lamy_s.htm consultado julio de 2013)

TAIANA, Jorge (2005), Declaración del Excmo. Sr. Jorge Taiana ante la Conferencia Ministerial - Sexto período de sesiones - Hong Kong, 13 - 18 de diciembre de 2005 - WT/MIN(05)/ST/10.

TAIANA, Jorge (2008), Intervención del Sr. Canciller Jorge Enrique Taiana ante el Comité de Negociaciones Comerciales (OMC) 30 Julio 2008 Ginebra

Entrevistas

CHIARADIA, Alfredo. 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.

COSTA, Aldo. Departamento de Negociaciones Internacionales de la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la Rep. Argentina (ADIMRA). Entrevista realizada el 25 de octubre de 2012, en las oficinas de ADIMRA, en la ciudad de Buenos Aires, Argentina.

DUMONT, Alberto. Misión permanente de la República Argentina en ante los Organismos Internacionales en Ginebra 99 a 2002 y de 2005-2010. Entrevista realizada en la Cancillería, el lunes 29 de octubre de 2012

GRINSPUN, Pablo. Director general del Mercosur del Ministerio de Relaciones Exteriores. Entrevista realizada el 23 de Junio de 2011, en la Cancillería

ILLESCAS, Nelson Illescas y JORGE, Ariel Nicolás Jorge. Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales (INAI). Entrevista realizada en las oficinas del INAI, dentro de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires, el día 29 de octubre de 2012

LAVAGNA, Roberto. 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.

MAKUC, Adrián. Dirección Nacional de Política Comercial Externa-Secretaria de Industria, Comercio y PyME. Entrevista realizada el 09 de junio de 2011 en su oficina en el Ministerio de Producción, en Buenos Aires, Argentina.

MAKUC, Adrián. Dirección Nacional de Política Comercial Externa-Secretaria de Industria, Comercio y PyME. Entrevista realizada el 25 de octubre de 2012 en su oficina en el Ministerio de Producción, en Buenos Aires, Argentina.

MARTIN, Cecilia. Jefe del Departamento de Comercio y Negociaciones Internacionales de la Unión Industrial Argentina desde 2008. Entrevista realizada

el viernes 26 de octubre de 2012 en el salón de reuniones de la UIA, en Buenos Aires, Argentina..

MORENO, Maximiliano y WODKE, Federico. Dirección de Negociaciones Multilaterales de la Dirección Nacional de Relaciones Agroalimentarias Internacionales dependiente de la Secretaría De Agricultura, Ganadería y Pesca, del Ministerio De Agricultura, Ganadería y Pesca. Entrevista realizada el jueves 7 de noviembre de 2012, en las oficinas del MINAGRI, en la ciudad de Buenos Aires.

NISCOVOLOS, Pablo Luis. Ex Director de Negociaciones Económicas Multilaterales del MRECIC. Entrevista realizada a través de Skype (Asunción, Paraguay – Rosario, Argentina) el lunes 3 de diciembre.

PETRI, Gerardo, Director Nacional de Mercados de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación, durante septiembre de 2006 – diciembre de 2008 (2 años 4 meses) y responsable de la Unidad de Políticas Agropecuarias de 2004 a 2006. Anteriormente asesor en el Ministerio de Economía. La entrevista fue realizada el 25 de octubre de 2012, en sus oficinas de la Dirección General de Fomento Productivo e Innovación Tecnológica del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

PICAZO, Sarah Ana. Diputada Miembro de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las negociaciones agrícolas La entrevista se realizó telefónicamente el 24/10/2012.

PONS, Roberto. 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.

RIABOI, Jorge. Ministro Consejero Económico y Comercial, Subsecretaría de Industria y Comercio. Diplomático Jubilado. Entrevista realizada el lunes 12 de noviembre de 2012, en el domicilio del ex embajador, en la ciudad de Buenos Aires

ROCCATAGLIATA, Raúl. Asesor Agropecuario en Sociedad Rural Argentina. Entrevista realizada el miércoles 7 de noviembre de 2012, en sus oficinas en la Sociedad Rural Argentina, en la ciudad de Buenos Aires.

TABOADA, Gabriel. Ministro. Formó parte de la Misión permanente de la República Argentina en ante los Organismos Internacionales en Ginebra. Y de la Dirección de Asuntos Económicos Multilaterales del MRECIC. Entrevista realizada en la Cancillería, el 29 de octubre de 2012.

TAIANA, Jorge, 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.

ZAWELS, Estanislao, Director de la Unidad de Negociaciones con la Unión Europea, del MRECIC. Entrevista realizada el 23 de Junio de 2011, en la Cancillería

ANEXOS

ANEXO I. Documentos parciales de las negociaciones Ronda Doha.

Declaración Ministerial de Doha WT/MIN(01)/DEC/1 20 noviembre de 2001	
Agricultura	“Nos comprometemos a celebrar negociaciones globales encaminadas a lograr: mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio. Convenimos en que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo será parte integrante de todos los elementos de las negociaciones y se incorporará a las Listas de concesiones y compromisos y, según proceda, a las normas y disciplinas que han de negociarse, de modo que sea operacionalmente efectivo y permita a los países en desarrollo tener efectivamente en cuenta sus necesidades en materia de desarrollo, con inclusión de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Tomamos nota de las preocupaciones no comerciales recogidas en las propuestas de negociación presentadas por los Miembros y confirmamos que en las negociaciones se tendrán en cuenta las preocupaciones no comerciales conforme a lo previsto en el Acuerdo sobre la Agricultura.”
Acceso a los mercados para productos no agrícolas AMNA	Convenimos en celebrar negociaciones que tendrán por finalidad, según modalidades que se acordarán, reducir o, según proceda, eliminar los aranceles, incluida la reducción o eliminación de las crestas arancelarias, los aranceles elevados y la progresividad arancelaria, así como los obstáculos no arancelarios, en particular respecto de los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo. La cobertura de productos será amplia y sin exclusiones a priori. En las negociaciones se tendrán plenamente en cuenta las necesidades e intereses especiales de los países en desarrollo y menos adelantados participantes, previendo, entre otras cosas, que no haya una reciprocidad plena en los compromisos de reducción, de conformidad con las disposiciones pertinentes del artículo XXVIIIbis del GATT de 1994 y las disposiciones citadas en el párrafo 50 infra. A tal fin, las modalidades que se acuerden incluirán estudios y medidas de creación de capacidad apropiada, destinados a ayudar a los países menos adelantados a participar efectivamente en las negociaciones.
Servicios	Las negociaciones sobre el comercio de servicios se llevarán a cabo con el propósito de promover el crecimiento económico de todos los interlocutores comerciales y el desarrollo de los países en desarrollo y menos adelantados.
Normas, Comercio, Medio Ambiente y ADPIC	Se conviene celebrar negociaciones
Temas de Singapur	convenimos en que después del quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial se celebrarán negociaciones sobre la base de una decisión que se ha de adoptar, por consenso explícito, en ese período de sesiones respecto de las modalidades de las negociaciones

Acuerdo Marco – “Paquete de Julio” WT/L/579 2 agosto de 2004	
Agricultura	Ayuda interna - Trato especial y diferenciado, definido como periodos de aplicación más largos, y coeficientes de reducción más bajos, y acceso a medidas oficiales de asistencia.

	<ul style="list-style-type: none"> - Armonización (niveles más altos de ayuda interna permitida, recortes más profundos) - MGA: reducción sustancial a partir de los niveles consolidados - De minimis: reducción sustancial - Compartimiento azul: tope que no excederá el 5% del promedio del valor total de la producción agrícola, de un período histórico a determinar - Se aplicara formula estatificada, armonizadora, como compromiso global mínimo. - Mayores disciplinas y supervisión del compartimiento verde
	<p>Competencia de las exportaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - “los miembros convienen en establecer modalidades detalladas que aseguren la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a las exportación y disciplinas sobre todas las medidas relativas a la exportación que tengan efecto equivalente para una fecha final creíble” - Eliminación de las subvenciones a las exportaciones - Eliminación de los créditos a la exportación y garantías o programas de seguro con períodos de reembolso de más de 180 días. Disciplinas para el resto. - Eliminación de las prácticas distorsivas de Empresas comerciales del estado exportadoras. - disciplina en ayuda alimentaria - transparencia - trato especial y diferenciado
	<p>Acceso a mercados</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formula estratificada para las reducciones de aranceles, a partir de tipos consolidados, con recortes más profundos en los aranceles más elevados, y con flexibilidades para productos sensibles. - Sigue en negociación bandas, umbrales, tipo de reducción, tope arancelario para productos sensibles. - Se acordó mejoras sustanciales en los contingentes arancelarios - La Salvaguardia especial para agricultura sigue siendo objeto de negociación (SGE) - Trato especial y diferenciado (desarrollo rural, seguridad alimentaria, seguridad de los medios de subsistencia) - Menores compromisos de reducción arancelaria o compromisos de ampliación de los contingentes arancelarios a los PED - Flexibilidad adicional para productos especiales para los PED - Mecanismo de salvaguardia especial para los PED - Cuestiones no acordadas: iniciativas sectoriales, impuestos diferenciales a la exportación y las indicaciones geográficas
Algodón	Es reconocido con un tema especial, que recibirá trato “ambicioso, rápido y específico”. Se crea un subcomité del Algodón
Acceso a los mercados para productos no agrícolas AMNA	<ul style="list-style-type: none"> - Fórmula no lineal, aplicada línea por línea, sobre los tipos consolidados, ad valorem - Periodos más largos y flexibilidad para los PED. Y excepciones para los PMA. - Necesidad de abordar los obstáculos no arancelarios. - No hay acuerdo, y hay que avanzar negociaciones en: “la formula, las cuestiones concernientes al trato de los aranceles no consolidados en el inciso 2 del párrafo 5, las flexibilidades para los participantes que son países en desarrollo, la cuestión de las participación en el componente arancelario sectorial y las preferencias”
Servicios	Se acuerda la necesidad de fijar una fecha para la presentación de una serie de ofertas revisadas
Normas, Comercio, Medio Ambiente y ADPIC	Se presentan informes de los Grupos de Negociación
Temas de Singapur	El CG decide por consenso explícito comenzar las negociaciones en Facilitación del Comercio, y decide asimismo que “relación entre comercio e inversiones,

	<p>interaccione entre comercio y política de competencia y transparencia en la contratación pública” no formarán parte el Programa de Trabajo de la Declaración Ministerial de Doha.</p> <p>Se delimitan las negociaciones a “aclarar mejorar aspectos pertinentes de los artículos V, VIII y X del GATT 1994, con miras a agilizar aún más el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de las mercancías. (...) potencias la asistencia técnica y el apoyo a la creación de capacidad en esta esfera (...) la cooperación efectiva ente autoridades aduaneras”</p> <p>Se incorpora el Trato Especial y Diferenciado</p>
--	--

<p>Declaración Ministerial de Hong Kong WT/MIN(05)/DEC 22 de diciembre de 2005</p>	
Agricultura	<p>Ayuda interna</p> <ul style="list-style-type: none"> - tres bandas para las reducciones de a MGA Total Final Consolidada (que llegaba al 80%) - disciplinas en el compartimiento verde <p>Competencia de las exportaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> - eliminación de todas las formas de subvenciones a las exportaciones y disciplinas sobre todas las medidas a la exportación que tengan efecto equivalente para fines de 2013- - Disciplinas para los créditos a la exportación, garantías y programas de seguro con periodos de reembolso de 180 días o menos. - disciplinas para las empresas comerciales del Estado, en particular referido a la utilización futura de los poderes de monopolio - ayuda alimentaria: “compartimiento seguro”. - trato especial y diferenciado. <p>Acceso a mercados</p> <ul style="list-style-type: none"> - 4 bandas para estructurar los recortes arancelarios - trato especial para los productos sensibles - productos especiales (criterios de la seguridad alimentaria, la seguridad de los medios de subsistencia y el desarrollo rural) <p>Mecanismo de salvaguardia especial, basado en activaciones por cantidad y precio.</p> <ul style="list-style-type: none"> - productos tropicales
Algodón	<ul style="list-style-type: none"> - Los países desarrollados eliminarán todas las formas de subvenciones a la exportación para el algodón en 2006 - Los países desarrollados darán acceso libre de derechos y de contingentes a las exportaciones de algodón de los PMA - Reducción ambiciosa de las subvenciones internas a la producción del algodón
Acceso a los mercados para los productos no agrícolas.	<ul style="list-style-type: none"> - Adopción de una fórmula suiza con coeficientes a niveles, que ataquen las crestas arancelarias y la progresividad arancelaria, y que tengan en cuenta la no reciprocidad plena entre PED y PD - Negociaciones sectoriales, voluntarias. - aranceles ad valorem - trato especial diferenciado
Equilibrio entre agricultura y AMNA	<p>“reconocemos 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 el 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 de trato especial y diferenciado”.</p>

TN/AG/W/4/Rev.3

10 de julio de 2008 PROYECTO REVISADO DE MODALIDADES PARA LA AGRICULTURA	
Ayuda Interna	<p>Tres banas de reducción de la ayuda interna global causante de distorsión del comercio²⁶¹, en seis tramos a lo largo de un período de 5 años para los PD y de ocho para los PED. Tal reducción será considerada como un “compromiso global mínimo”</p> <p>Se establecerán límites de la MGA por productos específicos</p> <p>Se establece una reducción del 50% en <i>de minimis</i></p> <p>Se crea un límite global del compartimiento azul (2,5% del promedio del valor total de la producción agrícola durante el período de base) y un límite por producto específico. En ambos casos se establecen compromisos especiales para los EEUU</p> <p>Trato Especial y Diferenciado</p> <p>Compartimiento verde: disposiciones especiales</p>
Algodón	<p>La ayuda para el algodón comprendida en la MGA se reducirá aplicando la siguiente fórmula: $R_c = R_g + (100 - R_g) * 100 / 3 * R_g$ Donde: Rc = Reducción específica aplicable al algodón, expresada como porcentaje Rg = Reducción general de la MGA, expresada como porcentaje Esta fórmula se aplicará al valor de base de la ayuda calculado como promedio aritmético de las cantidades notificadas por los Miembros con respecto al algodón-</p> <p>Estas reducciones de la ayuda interna causante de distorsión del comercio destinada al algodón se efectuarán en un plazo que será un tercio del plazo para la aplicación</p> <p>Acceso a mercados preferencial para los PMA: Los países desarrollados Miembros y los países en desarrollo Miembros que estén en condiciones de hacerlo darán acceso libre de derechos y de contingentes a las exportaciones de algodón de los países menos adelantados Miembros a partir del primer día del plazo para la aplicación.</p> <p>Las subvenciones a la exportación de algodón comprendidas en el ámbito del párrafo 152 <i>supra</i> están prohibidas de conformidad con el mandato que figura en el párrafo 11 de la Declaración Ministerial de Hong Kong. No obstante, los países en desarrollo Miembros que tengan derecho a otorgar subvenciones a la exportación comprendidas en el ámbito de ese párrafo cumplirán esa</p> <p>Prohibición no más tarde del final del primer año del plazo para la aplicación.</p>
Acceso a los mercados	<p>Se utilizará una fórmula estratificada para las reducciones arancelarias, con un recorte medio mínimo de aranceles de un 54% para los PD, en 5 años. Para los PED el plazo será de ocho años y el recorte medio mínimo del 36%.</p> <p>Productos sensibles: se mantiene la categoría pero no hay acuerdo en el porcentaje de líneas arancelarias a designar (4 o 6%) ni en la flexibilidad que se aplicará (apartamiento podrá ser de un tercio, la mitad o dos tercios de la reducción). Esta acción deberá complementarse con la ampliación equivalente de los contingentes arancelarios</p> <p>En Salvaguardia especial para la agricultura el documento presenta 4 opciones: eliminación, reducción al 1,5% de las líneas arancelarias, status quo, reducción al 3% de las líneas arancelarias</p> <p>Sobre los criterios de seguridad alimentaria, seguridad de los medios de</p>

²⁶¹ Denominada Ayuda Global Distorsiva del Comercio de base (AGDC de base), comprende la MGA Total Final Consolidada, el 10% del promedio del valor total de producción agrícola en el período de base 1995-2000 para los PD, y el promedio de pagos del compartimiento azul del mismo período. Para los PED los porcentajes se amplían y las bases anuales se reducen.

	<p>subsistencia y desarrollo rural, los PED podrán designar un determinado porcentaje (a definir ente el 10 y el 18%) como productos especiales, con Trato especial y diferenciado.</p> <p>Incluye Mecanismo de Salvaguarda especial, activable por precio y volumen. No hay consenso en torno a quienes pueden utilizar tal mecanismo y su alcance.</p> <p>Los productos tropicales los productos para modificación recibirán algún tipo de trato especial, aún no acordado.</p> <p>También se prevé cierto abordaje especial –no acordado- de las preferencias de larga data y erosión de las preferencias</p> <p>Excepciones de reducción para los PMA.</p>
Competencia de las exportaciones	<p>Eliminación de las subvenciones a las exportaciones para fines de 2013</p> <p>Disciplinas en créditos a las exportación, garantías y programas de seguro (plazo máximo de reembolso, autofinanciación)</p> <p>Disciplinas en empresas comercializadoras del estado exportadoras de productos agropecuarios</p> <p>Disciplinas en ayuda alimentaria internacional (que estén impulsadas por la necesidad; b) que revistan en su totalidad la forma de donación; c) que no estén vinculadas directa ni indirectamente a las exportaciones comerciales de productos agropecuarios o de otros bienes y servicios; d) que no estén vinculadas a objetivos de desarrollo de mercados de los Miembros donantes; y e) que los productos agropecuarios suministrados como ayuda alimentaria no se reexporten)</p>
Restricciones a las exportaciones	Obligación de notificar

<p>TN/MA/W/103/Rev.2 10 de julio de 2008 PROYECTO DE MODALIDADES RELATIVAS AL ACCESO A LOS MERCADOS PARA LOS PRODUCTOS NO AGRÍCOLAS TERCERA REVISIÓN</p>	
Fórmula	Se acuerda avanzar sobre la fórmula suiza, sin embargo ni para los PD ni para los PED hay definidos los coeficientes ²⁶² . Según cuáles sean estos coeficientes, se articula a su vez cierta flexibilidad ²⁶³
Negociaciones sectoriales	<p>Las iniciativas sectoriales actualmente propuestas son: vehículos automóviles y sus partes, bicicletas y sus partes; productos químicos; productos electrónicos y eléctricos; pescado y productos de pescado; productos forestales; piedras preciosas y joyería; herramientas de mano; máquinas industriales; libre acceso a una mejor atención de la salud; materias primas; material deportivo; juguetes; y textiles, vestido y calzado.</p> <p>Las modalidades sobre cada uno de éstos siguen en negociación</p>
Trato Especial y diferenciado	<p>EPV: consolidación de sus compromisos.</p> <p>PMA: Exentos de reducciones pero se espera que avancen en la consolidación de sus aranceles</p> <p>Trato preferencial de acceso para los PMA, por parte de los PD</p> <p>Excepciones para los miembros de reciente adhesión</p>
Obstáculos no arancelarios	<p>Se dispone un cronograma especial para su abordaje</p> <p>Se acuerda un PROCEDIMIENTO PARA FACILITAR LA BÚSQUEDA DE</p>

²⁶² El documento prevé entre 7 y 9 como Coeficiente para los Miembros desarrollados, y tres opciones para los países en desarrollo $x = [19-21]$, $y = [21-23]$, $z = [23-26]$, que se determinarán según lo previsto en el párrafo 7

²⁶³ Ejemplo: con un coeficiente de 20 puntos, corresponde una flexibilidad en el 14% líneas con reducciones a la mitad, o bien con el 6,5% líneas eximidas. En cambio, con un coeficiente de 22, estos valores se modifican a un 10% en el primer caso, y 5% en el otro. Por su parte, con un coeficiente de 25 no se computa ningún tipo de flexibilidad.

	SOLUCIONES PARA LOS OBSTÁCULOS NO ARANCELARIOS
Bienes ambientales no agrícolas	Sin acuerdo sobre su definición

	Documentos de Pascuas. TN/MA/W/103/Rev.3/Add.1; TN/AG/26
Agricultura	
Acceso a mercados	Todos los aranceles finales consolidados se reducirán utilizando la fórmula estratificada, diferenciada para países desarrollados y países en desarrollo. Los primeros reducirán sus aranceles finales consolidados a lo largo de cinco años, en tramos anuales iguales con un recorte medio mínimo del 54 por ciento. Los países en desarrollo Miembros, reducirán sus aranceles finales consolidados a lo largo de 10 años, en 11 tramos, con un máximo recorte medio global de los aranceles finales consolidados del 36 por ciento
Productos sensibles	Cada país desarrollado Miembro tendrá derecho a designar como "productos sensibles"* hasta el 4 por ciento de las líneas arancelarias (*Canadá y Japón no aceptan esta limitación) Los países en desarrollo Miembros tendrán derecho a designar como "productos sensibles" hasta un tercio más de líneas arancelarias.
Contingentes Arancelarios	En el caso de los países desarrollados Miembros, todos los aranceles dentro de contingente se reducirán o bien en un 50 por ciento o bien a un umbral del 10 por ciento, si el resultado en este caso es un arancel más bajo. Las reducciones se aplicarán en los mismos plazos que la ampliación de los contingentes arancelarios. Se reducirán un 15 por ciento los aranceles dentro de contingente de los países en desarrollo Miembros. Se reducirán un 7,5 por ciento los aranceles dentro de contingente de las economías pequeñas y vulnerables.
Salvaguardia Especial Agricultura (SGE)	Los países desarrollados Miembros reducirán al 1 por ciento de las líneas arancelarias consignadas en las Listas el número de las que pueden ser objeto de la SGE, número que se habrá eliminado a más tardar al final del séptimo año de aplicación. Con respecto a los países en desarrollo Miembros, la cobertura de la SGE se reducirá a no más del 2,5 por ciento de las líneas arancelarias el primer día de la aplicación
Mecanismo de Salvaguardia Especial MSE	Habrán un MSE basado en el precio y un MSE basado en el volumen. No obstante, ningún producto podrá en ninguna circunstancia estar sujeto a la aplicación simultánea de salvaguardias basadas en el precio y salvaguardias basadas en el volumen. Tampoco se aplicará ninguna de estas medidas si está en vigor una SGE, una medida adoptada de conformidad con el artículo XIX del GATT o una medida adoptada en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias.
Ayuda Interna	Se prevé una fórmula estratificada de reducción, con recortes de 80 por ciento, 70 por ciento, y 55 por ciento, según los niveles de MGA. Se establecerán límites de la MGA por productos específicos Límite global del compartimento azul Disciplinas compartimento verde

	Fórmula especial de reducción para las ayudas al Algodón
Competencia de las exportaciones	<p>Los países desarrollados Miembros eliminarán las restantes subvenciones a la exportación consignadas en sus Listas para fines de 2013</p> <p>Los países en desarrollo Miembros eliminarán sus niveles autorizados de subvenciones a la exportación reduciendo a cero en tramos anuales iguales para fines de 2016 sus niveles de compromiso en materia de desembolsos presupuestarios y cantidades para las subvenciones a la exportación consignadas en las Listas</p> <p>Se incluye también los créditos a la exportación, las garantías de créditos a la exportación o los programas de seguro; Empresas comerciales del Estado exportadoras de productos agropecuarios; Ayuda alimentaria internacional</p>
Trato Especial y Diferenciado	<ul style="list-style-type: none"> - Los países en desarrollo Miembros que no tengan compromisos en materia de MGA Total Final Consolidada no estarán obligados a contraer compromisos de reducción de su AGDC de base - La reducción de la MGA Total Final Consolidada en el caso de los países en desarrollo Miembros equivaldrá a dos tercios de la reducción correspondiente a los países desarrollados - Plazos diferenciados - Excepciones para PMA
ACCESO A MERCADOS NO AGRÍCOLAS	
Acceso a Mercados (reducción arancelaria)	<p>- Todos los derechos no <i>ad valorem</i> se convertirán en equivalentes <i>ad valorem</i> sobre la base del método que se indica en el documento TN/MA/20 y serán consolidados en términos <i>ad valorem</i></p> <p>- Se aplicará línea por línea la siguiente fórmula:</p> $t_1 = \frac{\{a \text{ or } (x \text{ or } y \text{ or } z)\} \times t_0}{\{a \text{ or } (x \text{ or } y \text{ or } z)\} + t_0}$ <p>donde,</p> <p>t₁ = Tipo final consolidado del derecho</p> <p>t₀ = Tipo de base del derecho</p> <p>a = 8 = Coeficiente para los Miembros desarrollados</p> <p>x = 20, y = 22, z = 25 (que se elegirán según lo previsto en el párrafo 7) = Coeficientes para los Miembros en desarrollo.</p> <p>Las reducciones o la eliminación de los aranceles comenzarán a partir de los tipos consolidados después de la plena aplicación de las concesiones actuales;</p>

Obstáculos no arancelarios	<p>Se establece un procedimiento para resolver las preocupaciones respecto de un obstáculo no arancelario que un miembro considere que afecta a su comercio (2011)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incluye una serie de anexos con acuerdos sobre obstáculos técnicos al comercio sobre sectores específicos (textiles, químicos, etc.)
Trato Especial y Diferenciado	<ul style="list-style-type: none"> - Se concederá a los Miembros en desarrollo que deban aplicar la fórmula flexibilidad para optar entre el coeficiente y la flexibilidad - Como excepción, la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay incluirán en sus listas una lista común de disposiciones de flexibilidad y cada uno de ellos calculará el porcentaje de limitación del valor del comercio a que hace referencia el presente párrafo 7 utilizando el valor total de las importaciones del Brasil de productos no agrícolas” (TN/MA/W/103/Rev.3/Add.1) - Flexibilidad para los Miembros en desarrollo con un bajo porcentaje de líneas arancelarias consolidadas - Los PMA estarán exentos de efectuar reducciones arancelaria
Negociaciones Sectoriales	<p>Después de la adopción de las modalidades, los Miembros definirán, sector por sector, el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros, por ejemplo las reducciones arancelarias "cero por x", un período de aplicación más largo, el comienzo más tardío de la aplicación y la cobertura parcial de productos²⁶⁴</p>

²⁶⁴ Dice el documento “[Esas iniciativas tendrán por finalidad reducir, armonizar o, según proceda, eliminar los aranceles, incluida la reducción o eliminación de las crestas arancelarias, los aranceles elevados y la progresividad arancelaria, en mayor medida que la que resultaría de la modalidad basada en una fórmula, en particular respecto de los productos cuya exportación interesa a los Miembros en desarrollo. La participación en las iniciativas sectoriales no tiene carácter obligatorio y no prejuzga su resultado. No obstante, para algunos Miembros, las iniciativas sectoriales que alcancen una masa crítica de participación contribuirán a equilibrar los resultados globales de la negociación sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas, que incluye los coeficientes del párrafo 5 y los niveles de flexibilidad y las disposiciones conexas del párrafo 7]” - El corcheteado refiere a una situación sobre la cual no se ha arribado aún a un consenso-

OTROS	ART. 24 DMHK “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” (WT/MIN(05)/DEC)
--------------	---

ANEXO II. Posición y estrategia negociadora argentina, según los momentos claves

LANZAMIENTO DE LA RONDA DOHA			
	POSICIÓN ARGENTINA	ESTRATEGIA IMPLEMENTADA	TEXTO DM. DOHA
AGRICULTURA			
Fórmula de acceso a mercados agrícolas	Convertir los aranceles en ad valorem. Y adopción de una "fórmula armonizadora agresiva" sobre la base de aranceles consolidados. Ello se plasmaba en la adopción de una fórmula mixta: fórmula suiza con coeficiente de 25 o menos para los PD y fórmula diferencial para los países en desarrollo, según la cual los aranceles de hasta el 50 por ciento se reducirían con la fórmula "suiza" con un coeficiente de 50, los aranceles de entre 50 y 250 por ciento se reducirían en el 50 por ciento y los aranceles superiores al 250 por ciento se reducirían a un tipo arancelario final de 125 por ciento.	Grupo Cairns	"Los estados se comprometen a mejoras sustanciales del acceso a mercados"
Subvenciones a las exportaciones	Eliminación de las subvenciones a las exportaciones.	Grupo Cairns	"Los estados se comprometen a reducciones de todas las formas de subvenciones a las exportaciones, con miras a su remoción progresiva"
Mecanismo de Salvaguardia Especial	Eliminación de la salvaguardia especial contenida en el artículo 5 del ASA, y apoyo a un mecanismo especial para los PED	Coalición de algunos países miembros del grupo Cairns	No hace mención explícita en el texto de Doha
Acceso a Mercados para bienes No Agrícolas			
Fórmula de reducción arancelaria	sin propuesta	-	Reducción o eliminación de aranceles, incluyendo los picos, los aranceles elevados el escalonamiento arancelario

equilibrio entre AMNA-Agricultura	coeficientes diferenciados para los PED Y PD que podían ser complementados con enfoques adicionales para reducir las crestas arancelarias	Diplomacia activa // discursos	"Las negociaciones se desarrollarán de manera transparente entre los participantes, con objeto de facilitar la participación efectiva de todos. Se llevarán a cabo con miras a asegurar beneficios para todos los participantes y lograr un equilibrio general en los resultados de las negociaciones."
Trato Especial y diferenciado	Aplicado a todos los aspectos		Flexibilidades y excepciones

CM Cancún / paquete de Julio de 2004			
	POSICIÓN ARGENTINA	ESTRATEGIA IMPLEMENTADA	Paquete de Julio 2004
AGRICULTURA			
Fórmula de acceso a mercados agrícolas	<p>Convertir los aranceles en ad valorem. Y adopción de una "fórmula armonizadora agresiva"</p> <p>1. fórmula mixta: <i>fórmula suiza</i> con coeficiente de 25 o menos para los PD y <i>fórmula diferencial</i> para los países en desarrollo, según la cual los aranceles de hasta el 50 por ciento se reducirían con la fórmula "suiza" con un coeficiente de 50, los aranceles de entre 50 y 250 por ciento se reducirían en el 50 por ciento y los aranceles superiores al 250 por ciento se reducirían a un tipo arancelario final de 125 por ciento.</p> <p>2. Rechazo fórmula mixta para países desarrollados</p> <p>3. Fórmula suiza estratificada:</p>	<p>Presentación de documento, y accionar conjunto según</p> <p>1. Coalición intra Grupo Cairns</p> <p>2. G20</p> <p>3. Grupo</p>	<p>"Formula estratificada para las reducciones de aranceles, a partir de tipos consolidados, con recortes más profundos en los aranceles más elevados, y con flexibilidades para productos sensibles.</p> <p>- Sigue en negociación bandas, umbrales, tipo de reducción, tope arancelario para productos sensibles.</p> <p>- Se acordó mejoras sustanciales en los contingentes arancelarios</p>

	reducir los aranceles hasta un nivel determinado (ej. 23%) en X cantidad de años en dos etapas. Una etapa de 5 a 7 años donde los productos sensibles se reducen con la fórmula de la Ronda Uruguay, y una segunda etapa (también de 5 a 7 años), donde se aplica la fórmula suiza que permita llevar los aranceles al nivel determinado como máximo. Los productos no sensibles se reducen en una sola etapa con la Fórmula Suiza	Cairns	
Subvenciones a las exportaciones	Eliminación de las subvenciones a las exportaciones. Reducción inmediata del 50% de los subsidios a las exportaciones y luego una reducción escalonada. Una propuesta alternativa fue una reducción en 5 años, del siguiente modo: 60% el primero, 20% en el tercer año, y 20% restante al final del plazo. establecimientos de disciplinas en créditos a las exportaciones, seguros, y garantías (plazos 180 días), y empresas comercializadoras del Estado, al igual que la regulación de las ayudas alimentarias	Diplomacia activa, discursos, presentación de documentos y Grupo Cairns/ G20	“los miembros convienen en establecer modalidades detalladas que aseguren la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a las exportación y disciplinas sobre todas las medidas relativas a la exportación que tengan efecto equivalente para una fecha final creíble” - Eliminación de las subvenciones a las exportaciones - Eliminación de los créditos a la exportación y garantías o programas de seguro con períodos de reembolso de más de 180 días. Disciplinas para el resto. - Eliminación de las prácticas distorsivas de Empresas comerciales del estado exportadoras. - disciplina en ayuda alimentaria - transparencia - trato especial y diferenciado
Mecanismo de Salvaguardia Especial	Eliminación de la salvaguardia especial contenida en el artículo 5 del ASA, y apoyo a un mecanismo especial para los PED	Coalición de algunos países miembros del grupo Cairns y G20	La Salvaguardia especial para agricultura sigue siendo objeto de negociación (SGE) Mecanismo de salvaguardia especial para los PED
Acceso a Mercados para bienes No Agrícolas			

Fórmula de reducción arancelaria	Fórmula que apunte a la reducción de las crestas arancelarias y de la progresividad arancelaria	MERCOSUR – Diplomacia en reuniones miniministeriales	Fórmula no lineal, aplicada línea por línea, sobre los tipos consolidados, ad valorem - Necesidad de abordar los obstáculos no arancelarios. - No hay acuerdo, y hay que avanzar negociaciones en: “la fórmula, las cuestiones concernientes al trato de los aranceles no consolidados en el inciso 2 del parrafo 5, las flexibilidades para los participantes que son países en desarrollo, la cuestión de la participación en el componente arancelario sectorial y las preferencias”
equilibrio entre AMNA-Agricultura	Equilibrio entre los dos áreas	Discursos. Diplomacia activa	
Trato Especial y diferenciado	coeficientes diferenciados para los PED Y PD que podían ser complementados con enfoques adicionales para reducir las crestas arancelarias Periodos de reducción escalonados	Diplomacia activa // discursos MERCOSUR	- Periodos más largos y flexibilidad para los PED. Y excepciones para los PMA. Flexibilidades y excepciones

Negociaciones CM Hong Kong			
	POSICIÓN ARGENTINA	ESTRATEGIA IMPLEMENTADA	TEXTO DMHK
AGRICULTURA			
Fórmula de acceso a mercados agrícolas	Formula estratificada: de recorte por bandas, con topes arancelarios máximos en 100 para los países desarrollados y 150 para los en desarrollo, y una ambición de corte de un 54% promedio	G20 Documentos técnicos	4 bandas para estructurar los recortes arancelarios, con trato especial para productos sensibles
Subvenciones a las	Eliminación de las subvenciones a las exportaciones. Reducción	G20	Eliminación de todas las formas

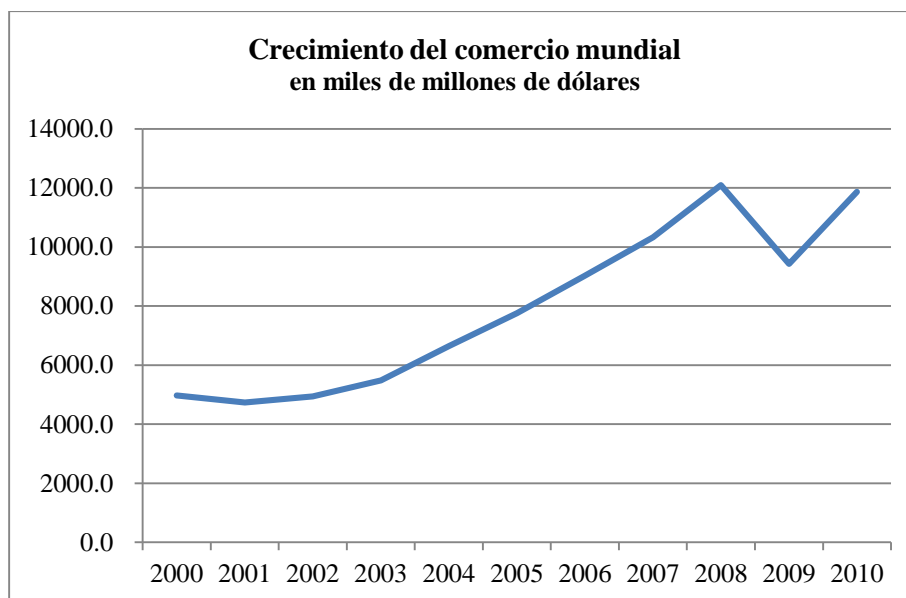
exportaciones	inmediata del 50% de los subsidios a las exportaciones y luego una reducción escalonada.		de subvenciones a las exportaciones y disciplinas sobre todas las medias de exportación que tengan efecto equivalente para fines de 2013
Mecanismo de Salvaguardia Especial	Eliminación de la salvaguardia especial contenida en el artículo 5 del ASA, y apoyo a un mecanismo especial para los PED	G20	Mecanismo de salvaguardia especial, basado en activaciones por cantidad y precio
AMNA			
Fórmula de reducción arancelaria	fórmula ABI, que incorpora a la Formula suiza un coeficiente de variación	Alianza estratégica con Brasil e India. Coalición del AMNA 11	Adopción de una formula suiza con coeficientes a niveles, que ataquen las crestas arancelarias y la progresividad arancelaria y que tenga en cuenta la reciprocidad no plena entre PED Y PD
equilibrio entre AMNA-Agricultura	Reciprocidad menos que plena y equilibrio entre AMNA y Agricultura	MERCOSUR, AMNA-11, G20 y documentos técnicos	"Nivel de ambición comparablemente elevado, e manera equilibrada y proporcionada y compatible con el Trato Especial y diferenciado"
Trato Especial y diferenciado	En los plazos de reducción y en las flexibilidades	G20	si

Negociaciones en la reunión miniministerial de Julio de 2008			
	Posición Argentina	Estrategia implementada	Texto de la Miniministerial de 2008
Agricultura			
Fórmula de acceso a mercados agrícolas	de recorte por bandas, con topes arancelarios máximos en 100 para los países desarrollados y 150 para los en desarrollo,	Coaliciones: G20 y Grupo Cairns	Formula estratificada con un recorte medio mínimo de aranceles de un 54% para los PD en 5 años, para los PED el plazo es de 8 años y el

	y una ambición de corte de un 54% promedio		recorte medio minio del 36%
Subvenciones a las exportaciones	Eliminación de las subvenciones a las exportaciones. Regulación de disciplinas en ayuda alimentarias, Empresas comercializadoras del Estado y Créditos	G20	2013 + ISCIPLINAS EN AYUDA ALIMENTARIA
Mecanismo de Salvaguardia Especial	MSE con recorte de líneas tarifarias, topes y requisitos de gatillo con precio y Volumen	G20 – Propuesta APU	El borrador del presidente preveía todas las líneas arancelarias. MSE basado en precio y MSE basado en volumen. No se llegó a ningún acuerdo
AMNA			
Fórmula de reducción arancelaria	Argentina no avala la armonización arancelaria como objetivo del mandato en AMNA. Exige 25 puntos de diferencia entre los coeficientes de los PD y los PED. En un documento Posterior TN MA W 109 de noviembre de 2008 se especifica que en caso de un coeficiente inferior a 35 pero mayor a 25, las flexibilidades requeridas serian 16% de líneas sujetas a un 50% de corte y 8 % de líneas sin cortes	AMNA -11	Formula suiza. No están definidos los coeficientes ni las relaciones de flexibilidad según el nivel de ambición
equilibrio entre AMNA- Agricultura	Reciprocidad menos que plena. Equilibrio, conforme el texto del artículo 24 de la DMHK	G20- Documento técnicos-. AMNA-11	No recibía tratamiento especial
Trato Especial y diferenciad	Flexibilidad adicional MERCOSUR	MERCOSUR	PMA exentos de reducción

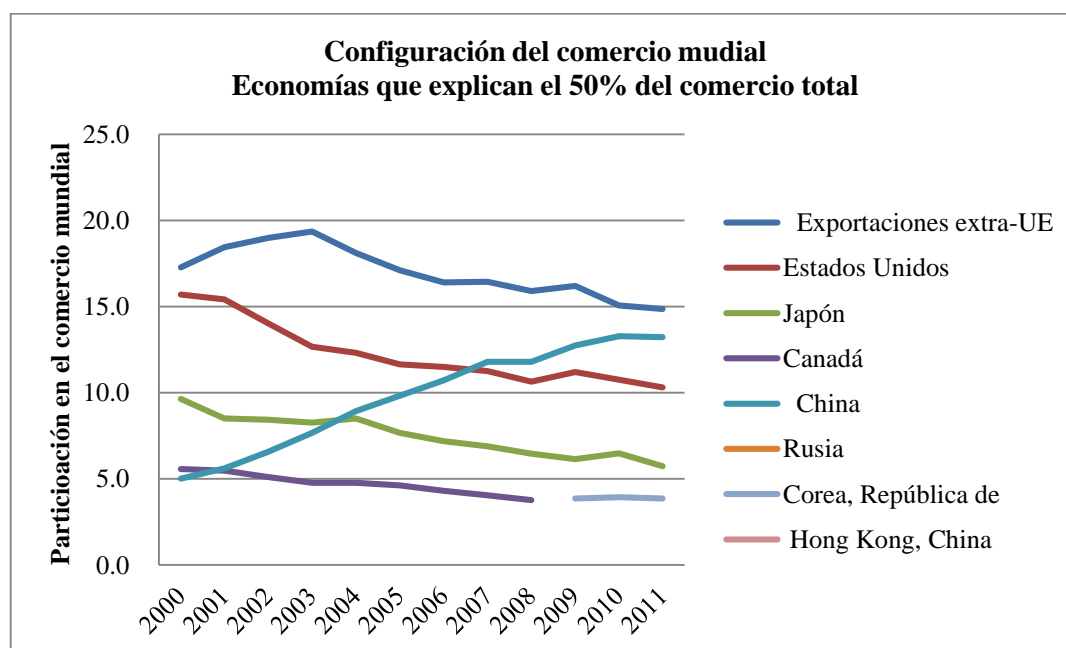
ANEXO III. Indicadores de las transformaciones en las relaciones comerciales internacionales en la primera década del siglo XXI

Evolución del comercio mundial 2001-2011



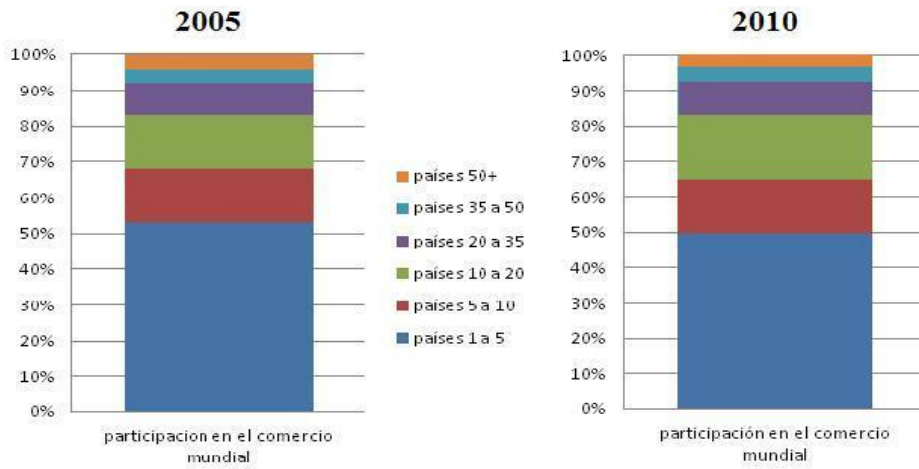
Fuente: elaboración propia en base a datos OMC

Configuración del comercio mundial. Participación de algunas economías en los flujos de exportaciones e importaciones (2000-2011)



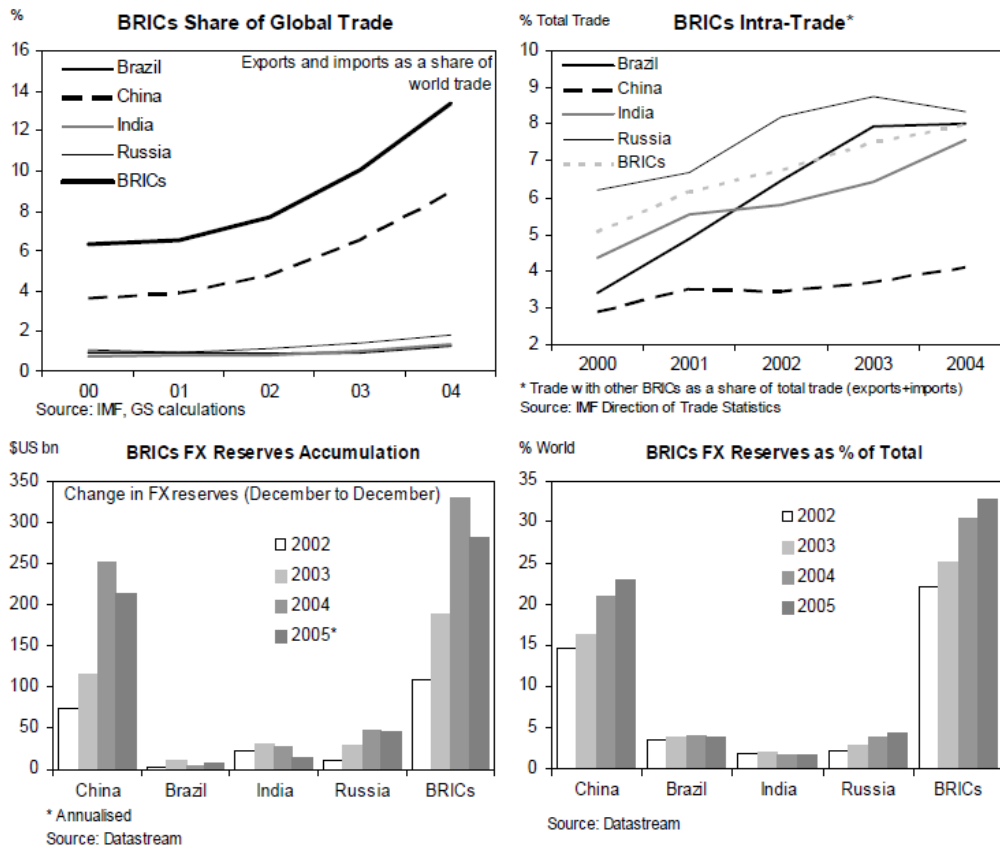
Fuente: Elaboración propia en base a datos OMC

Composición del comercio mundial según ranking global



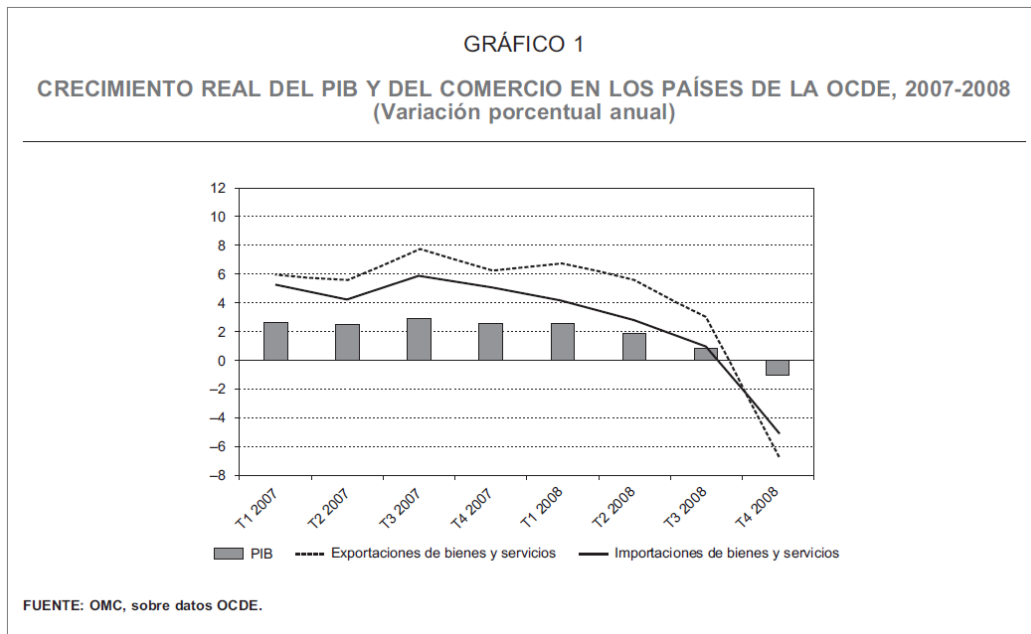
Fuente: Elaboración propia, en base a datos OMC

Evolución de los BRICS. Indicadores macroeconómicos



Fuente: Goldman Sachs (2005)

Impacto de la crisis financiera internacional en los flujos del comercio mundial



Precio de los *commodities* de alimentos. Variación interanual

ANNUAL REAL FOOD PRICE INDICES (2002-2004=100)						
Date	Food Price Index	Meat Price Index	Dairy Price Index	Cereals Price Index	Oils Price Index	Sugar Price Index
1990	103,2	121,3	73,2	95,6	72,4	174,3
1991	102,4	123,9	78,6	95,9	78,2	125,7
1992	105,4	121,6	92,7	99,5	81,9	124,8
1993	101,4	114,5	82,0	96,5	83,3	137,9
1994	107,5	111,8	80,0	101,6	110,2	167,0
1995	109,6	105,4	97,6	106,2	111,3	167,8
1996	118,5	117,9	100,4	129,3	102,1	155,8
1997	116,3	120,9	103,2	110,3	110,5	158,4
1998	111,8	107,8	103,5	104,3	135,6	132,2
1999	94,8	100,4	88,6	93,0	94,0	91,3
2000	92,9	98,5	98,1	87,6	69,7	119,3
2001	101,4	104,8	116,3	94,0	73,4	133,1
2002	97,8	97,5	89,5	102,8	94,7	106,4
2003	98,0	97,0	95,4	98,4	101,1	100,8
2004	103,7	104,9	113,1	99,1	103,5	93,8
2005	103,3	105,8	119,2	91,2	91,3	123,6
2006	108,2	101,2	109,3	103,9	96,0	179,0
2007	127,7	100,7	170,9	134,3	136,8	115,1
2008	147,6	113,2	162,2	175,6	167,8	134,2
2009	123,9	105,0	111,8	137,2	119,2	203,2

2010	139,4	114,6	150,8	137,4	146,1	227,3
2011	154,0	119,5	149,2	167,1	170,7	249,7
2012	141,6	117,0	126,1	161,3	150,6	204,3
2013	141,5	118,6	150,8	161,0	134,2	171,6

Food Price Index: Consists of the average of 5 commodity group price indices mentioned above weighted with the average export shares of each of the groups for 2002-2004: in total 55 commodity quotations considered by FAO commodity specialists as representing the international prices of the food commodities noted are included in the overall index.

Meat Price Index: Computed from average prices of four types of meat, weighted by world average export trade shares for 2002-2004. Quotations include two poultry products, three bovine meat products, three pig meat products, and one ovine meat product. Where more than one quotation exists for a given meat type, they are weighted by assumed fixed trade shares. Prices for the two most recent months may be estimates and subject to revision.

Dairy Price Index: Consists of butter, SMP, WMP, cheese, casein price quotations; the average is weighted by world average export trade shares for 2002-2004.

Cereals Price Index: This index is compiled using the grains and rice price indices weighted by their average trade share for 2002-2004. The Grains Price Index consists of International Grains Council (IGC) wheat price index, itself average of 9 different wheat price quotations, and 1 maize export quotation; after expressing the maize price into its index form and converting the base of the IGC index to 2002-2004. The Rice Price Index consists of 3 components containing average prices of 16 rice quotations: the components are Indica, Japonica and Aromatic rice varieties and the weights for combining the three components are assumed (fixed) trade shares of the three varieties.

Oil and Fat Price Index: Consists of an average of 12 different oils (including animal and fish oils) weighted with average export trade shares of each oil product for 2002-2004.

Sugar Price Index: Index form of the International Sugar Agreement prices with 2002-2004 as base.

All indices have been deflated using the World Bank Manufactures Unit Value Index (MUV) rebased from 1990=100 to 2002-2004=100

Fuente: FAO 2012

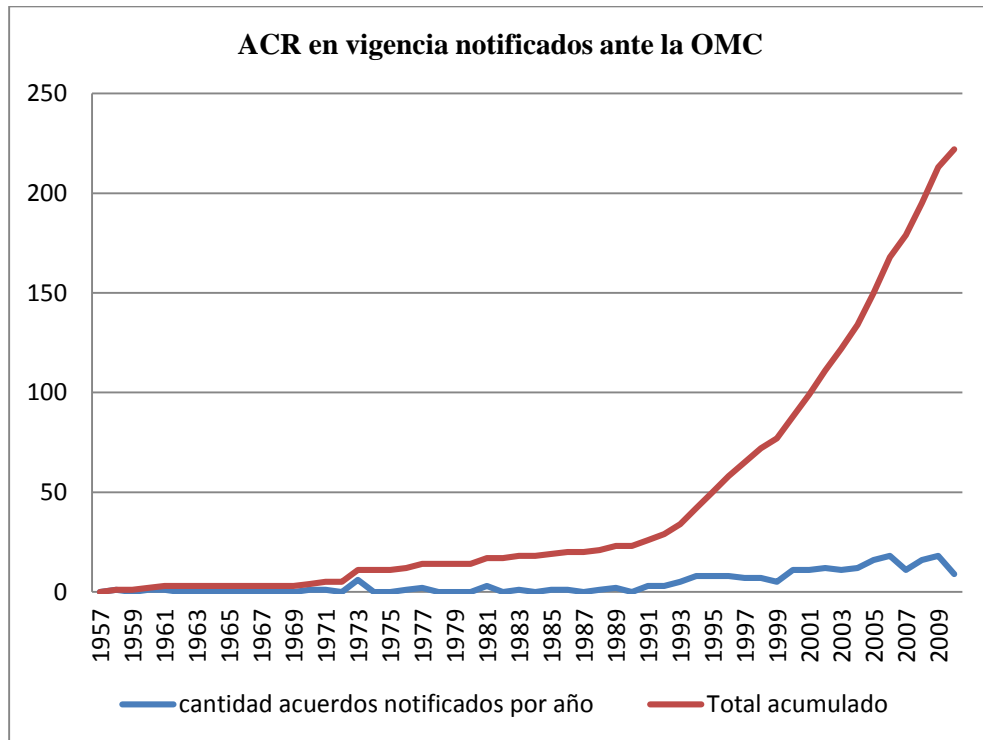
Ayuda Interna. EEUU - Niveles de compromiso y gasto real, 1999-2005

(En miles de millones de dólares EE.UU., salvo indicación en contrario)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Compromisos en relación con la MGA	19,899	19,103	19,103	19,103	19,103	19,103	19,103
MGA Total Corriente	16,862	16,803	14,413	9,637	6,950	11,629	12,938
Compromisos en relación con la MGA "empleados" (en porcentaje)	84,7	88,0	75,4	50,4	36,4	60,9	67,7
Pagos <i>de minimis</i> por productos específicos	0,029	0,063	0,215	1,590	0,436	0,680	0,118
Pagos <i>de minimis</i> no referidos a productos específicos	7,406	7,278	6,828	5,101	2,801	5,778	5,862
Compartimento azul	0	0	0	0	0	0	0
Compartimento verde	49,749	50,057	50,672	58,321	64,062	67,425	71,829

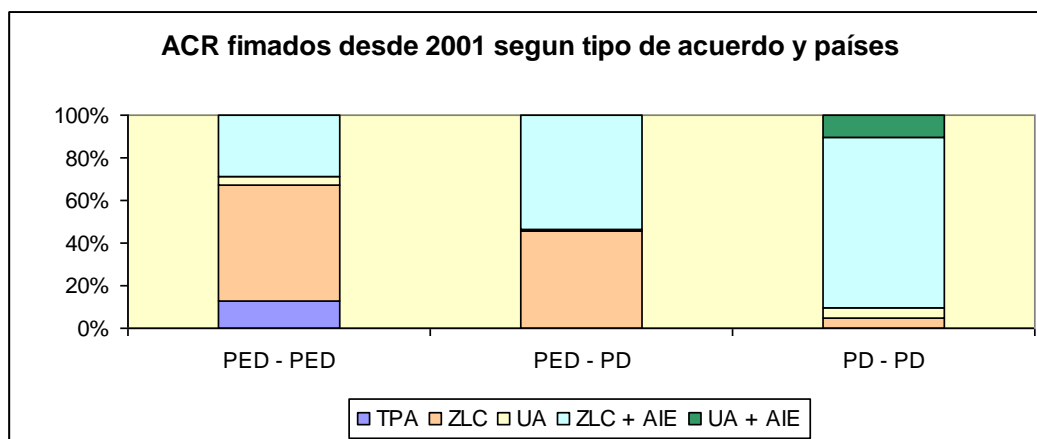
Fuente: OMC, Documentos G/AG/N/USA/43, 51, y 60

Acuerdos Preferenciales de comercio notificados durante la Ronda Doha



Fuente: Elaboración propia en base a datos OMC

Acuerdos comerciales regionales, según alcance y estados firmantes.



Fuente: Elaboración propia en base a datos OMC

ANEXO IV. Indicadores de la evolución macroeconómica argentina (2001-2011)

Evolución de la composición de las exportaciones argentinas 2001-2011

EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES				
	2001	2003	2007	2011
PRODUCTOS PRIMARIOS	23%	22%	22%	24%
MOA	28%	33%	34%	33%
MOI	31%	27%	31%	35%
COMBUSTIBLES Y ENERGÍA	18%	18%	12%	8%

Fuente: Elaboración propia en base a datos INDEC

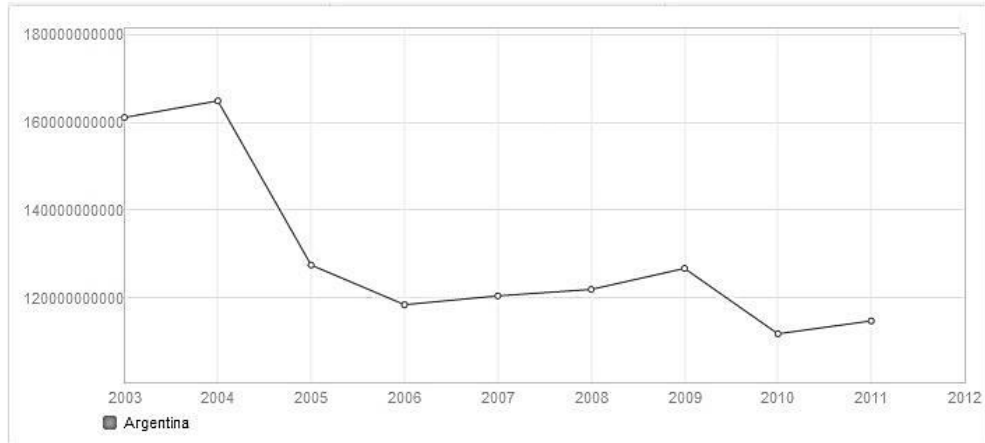
Complejos Exportadores

Exportación Millones de u\$s FOB							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total exportaciones	34.576	40.387	46.546	55.980	70.019	55.672	68137
Complejos oleaginosos	8.374	9.215	9.770	14.401	18.394	13.964	18.079
Complejo cerealero	2.931	3.073	3.292	5.243	7661	3.931	5.415
Complejo de origen bovino	2.504	2.933	3.130	3.236	3.521	3.230	3.274
Complejo automotriz	2.510	3.452	4.655	6.010	7.246	5.982	8.618
Complejos frutihortícolas	1.016	1.244	1.418	1.805	2.335	1.910	2.259
Complejo siderúrgico	1.179	1.695	1.764	1.955	2.325	1.702	1.568
Complejo aluminio	375	440	466	535	795	572	748
Resto exportaciones	5.348	6.281	7.795	9.093	12.809	11.430	12.731

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

Deuda externa Acumulada

Deuda Externa Acumulada Total. (DOD, US\$ a precios actuales)



Fuente: Banco Mundial (2013)

Cuadro: Argentina: Balanza de pagos 1999-2011

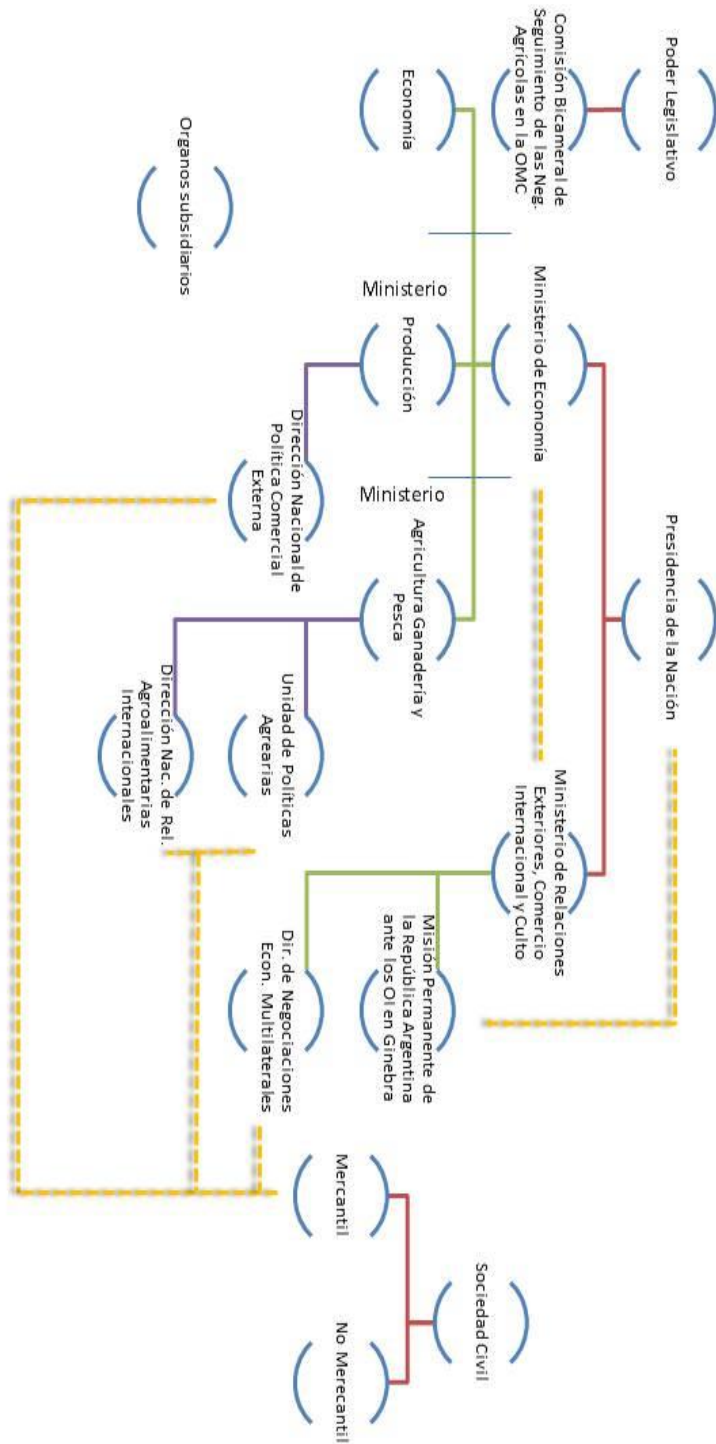
Estimación del Balance de Pagos
Cuadro 2: Exportaciones e
-En millones de dólares -

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (1)	2011 (1)
Exportaciones FOB	23.309	26.341	26.543	25.651	29.939	34.576	40.387	46.546	55.980	70.019	55.672	68.134	83.950
Productos primarios	5.144	5.346	6.052	5.272	6.471	6.862	8.110	8.625	12.485	16.202	9.257	15.142	20.214
Manufacturas de origen agropecuario	8.193	7.864	7.460	8.138	10.004	11.927	13.142	15.265	19.214	23.906	21.225	22.661	28.192
Manufacturas de origen industrial	6.966	8.230	8.306	7.601	8.047	9.616	11.985	14.843	17.333	22.063	18.734	23.816	28.915
Combustibles y energía	3.005	4.902	4.725	4.639	5.417	6.181	7.150	7.813	6.949	7.848	6.457	6.515	6.629
Importaciones FOB	24.103	23.889	19.158	8.473	13.134	21.311	27.300	32.588	42.525	54.596	37.146	53.888	70.743
Fletes	1.237	1.231	1.034	466	639	1.017	1.241	1.397	1.961	2.587	1.450	2.361	2.840
Seguros	168	161	128	50	78	118	146	169	222	280	190	272	354
Importaciones CIF	25.508	25.281	20.320	8.990	13.851	22.445	28.687	34.154	44.708	57.463	38.786	56.502	73.936
Bienes de capital	6.748	5.924	4.181	1.293	2.495	5.331	7.011	8.201	10.397	12.668	8.658	11.647	13.969
Bienes intermedios	8.354	8.443	7.343	4.369	6.267	8.632	10.376	11.918	15.371	20.226	12.561	17.687	21.793
Combustibles	730	1.035	841	482	550	1.003	1.545	1.732	2.845	4.333	2.626	4.474	9.413
Piezas y accesorios para bienes de capital	4.197	4.449	3.407	1.526	2.262	3.622	4.858	6.175	8.065	9.959	7.230	11.459	14.919
Bienes de consumo	4.501	4.609	3.998	1.137	1.756	2.501	3.162	3.970	5.208	6.292	5.069	6.611	8.040
Vehículos automotores de pasajeros	957	799	535	174	509	1.197	1.603	2.038	2.709	3.874	2.512	4.482	5.592
Otros	21	23	15	10	13	158	132	119	114	111	131	142	209

(1) "n" datos provisionarios.

Fuente: INDEC.

ANEXO V - Proceso de toma de decisión en política comercial externa argentina



Fuente: Elaboración propia.

Siglas y acrónimos

ACP – Acuerdos Comerciales Preferenciales

ACR – Acuerdos Comerciales Regionales

ADIMRA – Asociación de Industriales y Metalúrgicos de la República Argentina

ADPIC – Acuerdo sobre derechos de propiedad intelectual vinculados al comercio

ALADI – Asociación Latinoamericana de Integración

ALCA – Asociación de Libre Comercio de las Américas

AMNA – Acceso a Mercados de bienes no Agrícolas

APE – Análisis de Política Exterior

ARU – Acuerdos de la Ronda Uruguay

ASA – Acuerdo sobre Agricultura

BATNA - Best alternative to negotiated Agreement

BRICS – Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica

CEE – Comunidad Económica Europea

CER – Closer Economic Relations Agreement

CMC – Consejo Mercado Común (MERCOSUR)

DMD – Declaración Ministerial de Doha

DMHK – Declaración Ministerial de Hong Kong

EEUU - Estados Unidos

EPI – Economía Política Internacional

ESD – Entendimiento de Solución de Diferencias

FAO – Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FIPS – Five Interested Parties

FMI – Fondo Monetario Internacional

FOCALAE - Foro de Cooperación América Latina - Asia del Este

G20 – Grupo de los 20: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Ecuador, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tanzania, Tailandia, Uruguay, Venezuela, Zimbabwe.

G7 - EEUU, Unión Europea, Brasil, India, Australia, Japón y China

GATT – General Agreement on Tariffs and Trade

GMC – Grupo Mercado Común (MERCOSUR)

ICONE - Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais

IED – Inversión Extranjera Directa

INAI – Instituto para las negociaciones agrícolas internacionales

MCS - MERCOSUR

MECON – Ministerio de Economía

MERCOSUR – Mercado Común del Sur

MGA – Medida Global de Ayuda

MOA – Manufacturas de origen agrario

MOI – Manufacturas de origen industrial

MRECIC – Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

MSE – Mecanismo de Salvaguardia Especial

NAMA-11 - Argentina, Brasil, Egipto, India, Indonesia, Namibia, Filipinas, Sudáfrica, Túnez y Venezuela.

NMF – Nación Más Favorecida

NOEI – Nuevo Orden Económico Internacional

OIC – Organización Internacional de Comercio

OMC – Organización Mundial de Comercio

ONU – Organización de Naciones Unidas

PAC – Política Agraria Común

PBI – Producto Bruto Interno

PCE – Política Comercial Externa

PD - Países Desarrollados

PDD – Programa de Doha para el Desarrollo

PED – Países en Desarrollo

PMA – Países menos adelantados

PMD – Países menos desarrollados

POP – Protocolo de Ouro Preto

PP – Productos Primarios

PyMES – Pequeñas y Medianas Empresas

UE – Unión Europea

SAGPyA – Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Apicultura

SCREI – Secretaria de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales

SGE - Salvaguardia Especial

SGP – Sistema General de Preferencias

SGPC – Sistema General de Preferencias Comerciales

SVE – Economías pequeñas y vulnerables

TA – Tratado de Asunción

TEyD – Trato Especial y Diferenciado

UIA – Unión Industrial Argentina

UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development