

Argentina en la Ronda de Doha: posición y estrategia negociadora en los albores de una década

Argentina in the Doha Round: bargaining position at the dawn of the decade



Julieta Zelicovich

■ Resumen

Las negociaciones de la Ronda de Doha se han convertido en las negociaciones multilaterales de comercio más extensas de la historia moderna. A nueve años de su inicio, y sin haber alcanzado aún un acuerdo, nos preguntamos cuáles han sido los procesos centrales en las negociaciones a lo largo de la década y cómo los países han ido ajustándose a los mismos. Para ello se abordarán los elementos contextuales de las negociaciones así como la evolución de la agenda en cuestión. En cuanto a las conductas de los Estados, se examina el proceso de construcción de la posición y estrategia negociadora argentina, tomando este caso por ser un país medio que sin embargo ha presentado un accionar activo dentro de los comités de negociación de la OMC.

PALABRAS CLAVES: negociaciones comerciales - OMC – Argentina – Ronda de Doha – posición negociadora

* Profesora JTP de Economía internacional, Universidad de Rosario, Argentina. <jzelicovich@yahoo.com.ar>

Recibido el 18 de enero de 2011; aceptado el 13 de abril de 2011.

■ Abstract

The Doha Round negotiations have become the longest multilateral trade negotiations in history. After nine years countries have not yet reached an agreement. However, throughout this time many things have changed. Within this framework this article examines analyses main aspects of Doha negotiations, its context and changes experiences by the agenda. As an example of how an average country has managed to deal within this issues inside the Trade Negotiations Committees, the case of Argentinian bargaining position and strategy are studied.

KEYWORDS: Trade negotiations – WTO – Argentina – Doha Round – bargaining position

I. INTRODUCCIÓN

Las negociaciones de la Ronda de Doha se han convertido en las negociaciones multilaterales de comercio más prolongadas de la historia moderna. Cumplido ya su noveno año sin indicios de estar arribando a un acuerdo, el proceso ha batido el récord de duración de las rondas anteriores y ha puesto en evidencia varias modificaciones que se han ido sucediendo tanto a nivel sistémico como a nivel estatal. La redistribución del poder mundial, el aumento de los flujos comerciales, las crisis financieras, entre otros, han entrado en relación con diversos procesos nacionales y regionales (tales como los cambios en el escenario político interno, la reactivación económica local, o el relanzamiento del MERCOSUR y el proyecto del ALCA) en el marco de negociaciones que no solo han sido largas, sino especialmente complejas.

Con estas dinámicas como contexto general, el presente trabajo pretende desarrollar los principales rasgos del proceso negociador sostenido en la Organización Mundial del Comercio a partir de 2001, considerando particularmente la construcción y ajuste de la posición y estrategia negociadora de un país medio como la Argentina a lo largo de la Ronda Doha.

En primer lugar se expondrán los elementos contextuales de las negociaciones, seguidamente se abordarán las complejidades de la agenda negociadora, centrándose en aquellas relacionadas con la agricultura y el acceso a

mercados no agrícolas.¹ En tercer lugar se pasará a considerar la construcción de la posición negociadora argentina, a partir de la integración en el análisis de elementos de los determinantes estructurales de la política comercial externa. A continuación, se abordará también el análisis de la estrategia, considerando los aportes de la teoría de negociación. Finalmente, se expondrá la situación actual de las negociaciones.

2. EL CONTEXTO DE LANZAMIENTO DE LA AGENDA DEL DESARROLLO ¿TRANSFORMACIÓN O COYUNTURA?

Las negociaciones iniciadas en 2001 en la IV Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) parecieron significar el inicio de una nueva etapa en las relaciones comerciales internacionales. En dicha oportunidad, se incluyeron por primera vez en las negociaciones, temas claves para los países en desarrollo, generando grandes expectativas entre los distintos actores del comercio internacional. La agricultura, así como las promesas incumplidas de la Ronda Uruguay, entre otros, se incorporaron en la agenda, acompañados de una clara retórica en favor de los menos desarrollados.

¹ Esta selección se basa en que estos han sido los temas nodales de las negociaciones, al tiempo que los ejes en torno a los cuales la Argentina constituyó su posición negociadora.

Para ello convergieron diversos fenómenos en un mismo momento. Entre los factores que se señalan en la literatura sobre el tema cabe mencionar algunos, el más importante de los cuales fue el efecto que tuvieron los atentados terroristas de Al Qaeda, que llevaron a los países de mayor peso de la OMC a flexibilizar sus posiciones para dar una imagen de unidad y de apoyo al multilateralismo (Steinberg, 2007). Así, Estados Unidos, enmarcado en la iniciativa de invasión de 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 antidumping (Bayne, 2005). Además, logró persuadirla que dejara 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 de que la Cumbre de Doha terminara fracasando como la de Seattle (Odell, 2009) y con ello la OMC en su conjunto. Otro hecho importante fue la incorporación

de China a la OMC, que si bien formó parte de la mencionada flexibilización de la posición de Estados Unidos, tuvo un importante peso simbólico para con los países en desarrollo.

Así pues, estos elementos condujeron a un contexto particular pro desarrollo, prácticamente inédito. Su singularidad, sumada a la forma en que fueron desarrollándose los hechos parecería mostrar que obedecían a una transformación del sistema global de las relaciones comerciales internacionales sino a una coyuntura puntual que posibilitó los consensos necesarios para el lanzamiento de esta Ronda.

En este marco, y tras muchos meses de negociaciones para alcanzar una agenda que fuera aceptable para los casi 150 países miembros², en noviembre de 2001 las negociaciones materializaron en tres documentos que pasaron a conocerse como «Agenda de Doha para el Desarrollo». Los documentos son: (i) la Declaración sobre el acuerdo ADPIC y la salud pública³; (ii) la Declaración sobre los aspectos y preocupaciones relacionados con la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay; y (iii) la Declaración Ministerial de Doha (DMD).

² En noviembre de 2001 la OMC tenía 142 países miembros. En diciembre de ese año completaría su adhesión China, en tanto que el Taipei chino lo haría el 1 de enero de 2002. Posteriormente, en 2003, ingresaron a la organización Armenia y la ex República Yugoslava de Macedonia.

³ 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.

Es esta última la que establece el mandato de negociación de la Agenda del Desarrollo a partir de la enumeración de ocho puntos centrales: acuerdos adoptados, agricultura, servicios, acceso a mercados no agrícolas (AMNA), acuerdos de derecho de propiedad intelectual relativos al comercio (ADPIC), reglas OMC -antidumping, subsidios, acuerdos comerciales regionales (ACR), solución de diferencias, y comercio y medio ambiente. Además de estos se incluyeron 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 negociación⁴⁴. Finalmente, otros temas incluidos en la Declaración fueron comercio electrónico, trato especial y diferenciado, pequeñas economías y asistencia técnica. Asimismo, se crearon dos grupos de trabajo para examinar la relación entre comercio, deuda y finanzas y entre comercio y transferencia de tecnología.

En cuanto a la metodología de negociación, el artículo 47 de la DMD estableció que el mecanismo de toma de decisión

⁴⁴ El desacuerdo en torno a ello fue uno de los principales obstáculos en la Conferencia Ministerial de Cancún. Después de esta, en la reunión miniministerial de París, de 2004, se acordó eliminar tres de ellos, quedando en la agenda de negociaciones solamente el asunto de la facilitación del comercio, tal como se plasmó en el acuerdo marco de julio de 2004.

se regiría por el principio conocido como *single undertaking*. De acuerdo con este principio, todos los temas deben tratarse con un solo todo, como un paquete indivisible y, en consecuencia, no se pueden ir acordando cuestiones de modo particular sino que nada se acuerda hasta que todo este acordado.⁵⁶

3. ¿QUÉ SE NEGOCIA? UNA EXPLICACIÓN DE LA AGENDA DE AGRICULTURA Y DE ACCESO A MERCADOS A BIENES NO AGRÍCOLAS (AMNA)

Subrayando entonces la composición de la agenda, así como el mecanismo de toma de decisión, vemos que las negociaciones se anticipaban como evidentemente complejas. En muchos

⁵ 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».

⁶ 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.».

casos no se trataba ya de acordar una reducción de aranceles sino de establecer normas comunes en temas vinculados al comercio, pero que van más allá de las políticas arancelarias aplicadas por los países miembros. Además de ello, estos temas estaban conectados con otras negociaciones en diferentes ámbitos y niveles, lo cual modificaba también el comportamiento de los actores. En efecto, las negociaciones plurilaterales, o regionales (como las de la Unión Europea y el Mercosur) o bien las de otros foros (como el de Copenhague del año 2009) incluyen temas que se sobreponen con los de Doha y van alterando los incentivos de las miembros a negociar dentro del régimen multilateral de comercio.

Pero aun limitándose a dicho régimen y tomando particularmente dos de los temas que componen la agenda, como son agricultura y el AMNA, es posible observar el inusual grado de dificultad que revisten las negociaciones. Los temas incluidos son altamente sensibles, y los *trade off* ⁷ posibles, limitados. La asimetría en el nivel de liberalización de los dos temas dentro de la OMC es un factor clave en ello. En los debates entre países desarrollados y en desarrollo, importadores y exportadores, vinculados a estos temas terminan poniéndose en juego los diferentes modelos económicos y las estrategias nacionales para el desarrollo.

La agricultura formaba parte de los temas acordados en la Ronda Uruguay

que incluían una cláusula de negociación progresiva. Así el Acuerdo sobre Agricultura contenía 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 Desarrollo.

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.⁸

Para abordarlos se diseñaron diversas modalidades entre la que cabe destacar la discusión de las fórmulas de recorte para el acceso a mercados⁹ y

⁷ El concepto de trade off remite a la tasa de intercambio, en este caso de acuerdo, entre dos cuestiones que se encuentran en tensión.

⁸ Sin pretender hacer una enumeración taxativa, las preocupaciones comerciales incluyen, por ejemplo, la seguridad alimentaria, la protección del medio ambiente, el desarrollo, el empleo rural y el alivio de la pobreza.

⁹ Las diferentes propuestas se distinguen por el sujeto de aplicación de las fórmulas (para los países desarrollados o para todos), por poner mayor o menor énfasis en combatir la progresividad arancelaria y por los porcentajes de reducción estimados.

la inclusión de figuras específicas para los países en desarrollo, tales como las de «producto especial» o «mecanismo de salvaguardia especial». Asimismo, se buscó que la negociación girara en torno a los requisitos y plazos para el recorte y eliminación de las subvenciones a las exportaciones, así como la incorporación de disciplinas. Un enfoque similar se utilizó en el pilar de ayuda interna, trabajándose en la clasificación de las «cajas»¹⁰ y en el modo de su reducción, buscando (o no) resguardar los intereses de los países en desarrollo.

Por su parte, en cuanto al acceso a mercados no agrícolas (AMNA) el párrafo 16 de la DMD dispone la reducción o eliminación de aranceles, incluyendo los picos,¹¹ los aranceles elevados, el escalonamiento arancelario¹² así como

a las barreras no arancelarias, particularmente en productos de interés para los países en desarrollo. Además establece que la negociación deberá 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). Asimismo se han incluido temas como las negociaciones sectoriales¹³ y los obstáculos no arancelarios al comercio.¹⁴

de que se trate. Así, aplican aranceles bajos a las materias primas o insumos, pero elevados a los productos terminados.

¹⁰ Las ayudas internas se clasifican en cajas: la Caja Ámbar se refiere a medidas de apoyo a la producción y al comercio que tienen efectos distorsivos en el comercio y 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 debido a que no tienen efectos en la producción ni en la comercialización de productos agropecuarios.

¹¹ Si bien en la OMC no se acordó una definición para los picos arancelarios, generalmente se entiende como picos «internacionales» a los aranceles superiores al 15% y como picos «nacionales» a aquellos que superan más de tres veces el promedio arancelario de cada país (Fossati y Miguez, 2007).

¹² El escalonamiento arancelario se refiere a la relación que establecen algunos países entre el aumento de los aranceles y el incremento del valor agregado del producto

¹³ Se relacionan con la armonización o supresión de los aranceles en sectores específicos, resultando en una reducción superior a la de la fórmula, en especial para productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo. «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, calzado, productos forestales, piedras preciosas y joyería, productos farmacéuticos y aparatos médicos, equipo deportivo, herramientas y útiles y materias primas» (Fossati y Miguez, 2007).

¹⁴ Son, por ejemplo, los contingentes, los

Se trata entonces de un denso entramado de asuntos, que se presenta como inherentemente dificultoso. Por su parte, adicionalmente, a lo largo de las negociaciones esta complejidad no haría más que acentuarse a medida que el contexto internacional se apartara paulatinamente cada vez más del espíritu pro desarrollo de comienzos de la década del 2000, y que el mencionado mecanismo hiciera imposible plasmar los pocos puntos en los que se fuera avanzando.

En efecto, las mutaciones desarrolladas a lo largo de la primera década de este siglo han ido condicionando el desarrollo de las negociaciones de Doha, relegando de manera creciente el tema del desarrollo a la retórica,¹⁵ aunque sin que esto signifique retornar a los escenarios de la Conferencia Ministerial de Ginebra o Seattle. Entre tales hechos cabe mencionar el cambio de signo en la administración del gobierno

regímenes de licencias de importación, las reglamentaciones sanitarias, las prohibiciones de importación, y otras. Sinónimo de «medidas no arancelarias».

¹⁵ Un elemento adicional de interés es el señalado por De Mateo Venturini en relación con el propio concepto de desarrollo. «El problema es que cada uno tiene una interpretación diferente sobre lo que significa «desarrollo». Para algunos quiere decir que estos países tengan suficiente margen de maniobra para la aplicación de políticas económicas, o el famoso espacio de política. Para otros, sin embargo, es tener la posibilidad de incrementar sus exportaciones tanto a países desarrollados como en desarrollo a través de una liberalización comercial ambiciosa producto de una ronda exitosa» (De Mateo Venturini, 2010: 9).

de los Estados Unidos, que durante meses paralizó las negociaciones. Otro elemento contextual que influyó en el devenir de los aspectos del desarrollo ha sido la proliferación de los acuerdos preferenciales de comercio, que permitieron a muchos países obtener algunas ganancias de la cooperación internacional en material comercial, por fuera del esquema multilateral. Por su parte la crisis económico-financiera de 2008 condujo al uso más intensivo de medidas restrictivas al comercio, quitando incentivos a las negociaciones. Asimismo es preciso considerar el aumento en los precios de los *commodities*, que modificó las relaciones en un tema tan sensible como el agrícola.

A nivel sistémico cambios relevantes han sido la pérdida relativa de poder de los Estados Unidos y de la Unión Europea ante el peso creciente de los «grandes países emergentes»: China, India y Brasil y la consiguiente desconcentración relativa del poder mundial en más jugadores. Sumado a ello se encuentra el cambio en la «dirección» de las ambiciones de los principales países en las negociaciones: «salvo excepciones bien definidas, en la Ronda de Doha los países desarrollados no tienen un interés fundamental en obtener concesiones de otros países desarrollados. Su principal objetivo es lograr concesiones de los países emergentes... (lo cual) ayuda a explicar el hecho de que mientras en la Ronda Uruguay el Quad formado por los países desarrollados fue el núcleo de esa negociación, durante la presente ronda son los Estados Unidos, la Unión

Europea (UE), Brasil, China e India» (De Mateo Venturini, 2010:8).

En cuanto a las dinámicas de la negociación se presenta la consolidación de las coaliciones como la estrategia negociadora clave. Mediante estas se introdujeron en la agenda nuevos temas de interés para los países en desarrollo, al tiempo que se logró impedir la aplicación de mecanismos de resolución rápida para los intereses de los países desarrollados, como había sucedido en el acuerdo de *Blair House*¹⁶ durante la Ronda de Uruguay.

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 pues de un proceso a partir del cual los distintos gobiernos constituyen, entre sus intereses diversos, una plataforma negociadora conjunta, acrecentando sus capacidades en dichas negociaciones, a fin de obtener mejores resultados de los que podrían alcanzar en forma individual. Como resultado, pueden generar tanto ganancias como costos (Fernández-Mateo, 2008). En efecto, ayudan a mejorar la generación de recursos humanos y técnicos para la negociación así como el intercambio de información clave para ellas; refuerzan

las redes de inteligencia; fortalecen el peso relativo de sus reclamos al representar una mayor participación en el mercado y en la economía global; y brindan mayor credibilidad a las demandas al ser r

Presentadas colectivamente (Zelicovich, 2009). Sin embargo, cabe señalar también que la integración en coaliciones puede llevar a la pérdida de precisión de las demandas o propuestas, al tener que flexibilizarlas para acrecentar y mantener cohesionados a los miembros (Drahos, 2003), pudiendo incluso llegar a significar costos para la posición del Estado (Fernández-Mateo, 2008). Por otro lado, la vida activa de determinadas coaliciones puede significar mayores esfuerzos logísticos para algunos países con menores recursos, al suponer instancias adicionales para la coordinación de la posición interbloque (Fernández-Mateo, 2008).

4. RECORRIDOS DE UNA DÉCADA: LA CONSTRUCCIÓN DE LA POSICIÓN Y ESTRATEGIA NEGOCIADORA DE ARGENTINA

4.1 Crisis y redefiniciones en el punto de partida.

Para la Argentina los mencionados cambios en el plano sistémico han tenido impacto en el plano nacional, combinándose a la hora de dar forma a la posición negociadora, con las transformaciones endógenas del mismo, originadas en la crisis de diciembre de

¹⁶ En noviembre de 1992 los Estados Unidos y la Unión Europea resolvieron la mayoría de sus diferencias en materia de agricultura mediante un acuerdo denominado informalmente el «Acuerdo de Blair House», condicionando con ello el desarrollo del resultado final de las negociaciones del Acuerdo sobre Agricultura.

2001. En efecto, durante los años de las negociaciones de Doha se produjo una de las mayores crisis institucionales, políticas y económicas de la historia del país, que fue seguida por un período de importantes transformaciones en materia económica y comercial.

El período del lanzamiento de las negociaciones de la Ronda de Doha coincide con el agotamiento del modelo neoliberal aplicado por el gobierno argentino de la década de los años noventa, con fuerte recesión económica, default y crisis política. La agenda externa estaba atravesada por la crisis y las negociaciones externas se centraron en la renegociación de la deuda con el FMI por un lado, y en las negociaciones comerciales del ALCA y de la UE-MERCOSUR, por el otro. La política comercial, por su parte, atravesaba por un período de redefinición, adoptando con los gobiernos de Duhalde (2002-2003) y Kirchner (2003-2007) y Fernández de Kirchner (2007-2011) el objetivo explícito de la «reindustrialización, el empleo y el crecimiento», a través de la reasignación de recursos mediante impuestos a las exportaciones. Para ello se implementó un nuevo régimen cambiario y el uso agresivo de la legislación de defensa comercial, así como la aplicación de medidas *ad hoc* sectorizadas (Bouzas 2008).

En tal contexto internodo, sobradamente crítico, las negociaciones de la OMC conformaban un ítem más dentro de la agenda de negociaciones multilaterales. Y en todo caso la prioridad estaba puesta como ya señalamos en

la resolución de la crisis de la deuda externa y la recuperación del vínculo con el MERCOSUR y la región.

Para la Argentina, empero, el tema agrícola resultaba fundamental puesto que al comienzo de las negociaciones más del 50% de su oferta exportable (aquella compuesta por productos agrícolas y manufacturas de tal origen) se encontraba en un contexto difícil: por un lado, los países de la OCDE habían aumentado notablemente el nivel de los subsidios y, por el otro, los precios internacionales de los *commodities* se encontraban a la baja, lo que afectaba negativamente las ventas argentinas. En función de esto, en el frente interno, actores tales como la Sociedad Rural presionaban en pos de la liberalización agrícola, articulando su actuación con organizaciones semejantes de productores agrícolas en el grupo de «Líderes Agropecuarios del Grupo Cairns» y creando en el plano interno el Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales (INAI) en el que se desarrollaba una intensa labor técnica y de *lobby*¹⁷. En ese entonces los estudios realizados indicaban que «una liberalización total del comercio mundial generaría un aumento sustancial de las exportaciones argentinas (aproximadamente del 29%) y un crecimiento

¹⁷ Otros mecanismos de influencia, o al menos de acercamiento entre estos sectores y los decisores y negociadores son las reuniones (seminarios, consultas, capacitación, etc) y la incorporación de personas en las estructuras gubernamentales, ante la ausencia de canales formales de articulación (Botto 2007; Pfeiffer 2006).

remarcable en el PBI (aproximadamente 5%)» (MRECIC 145/2003).

Desde tal perspectiva, la Argentina comenzó con una participación más ligada al comportamiento sostenido durante la Ronda Uruguay¹⁸ y no fue sino hasta recién estabilizados los vaivenes institucionales que siguieron a diciembre de 2001 que este país pudo tener una participación activa en las negociaciones.

4.2 *La construcción de la posición negociadora*

Inicialmente los pedidos fueron muy vagos: durante las primeras intervenciones los diplomáticos argentinos afirmaron que la agricultura era el tema central de las negociaciones, y que en ella se buscaría igualar las normas con aquellas que rigen el comercio de otros bienes en el ámbito multilateral¹⁹. Con el paso del tiempo, esta posición se iría tornando más compleja y fortaleciéndose a medida que las presentaciones ganaban rigurosidad técnica y mayor peso político (esto último, como había ya sucedido en la Ronda Uruguay, a través de las coaliciones negociadoras).

La posición negociadora se basó en la combinación de los márgenes de acción externos, con la definición del modelo de desarrollo que se iba

construyendo en el plano nacional y la influencia de los diferentes *lobbys*. Debido a los efectos distributivos de las negociaciones en tales actores y en la economía en general, se ha observado un peso particular de los determinantes internos²⁰. En ello, los cambios en la política comercial externa serían fundamentales para comprender la evolución de la posición argentina en Doha.

El modelo de política económica que procuraron impulsar primero el gobierno de Duhalde y luego los sucesivos gobiernos de Kirchner y Fernández de Kirchner, fue definido en términos de heterodoxo, coexistiendo en él (aunque no sin conflictos) dos imaginarios de desarrollo económico: el agrícola y el industrial. El comercio exterior jugó un papel importante dentro del esquema. Tanto la política cambiaria como la política comercial parecieron orientarse en un mismo sentido: recuperar competitividad, reactivar la industria, y generar recursos fiscales. La política exterior, por su parte, inicialmente se propuso, en concordancia con aquellas, el objetivo de «consolidar la política comercial como una política de Estado permanente que trascienda la duración de los mandatos de gobierno y cuente con la concurrencia del sector privado, de la comunicad académica, y de la sociedad civil en general». En su conjunto se trataba de establecer «una

¹⁸ Esto es desarrollo pro liberalización agrícola enmarcado en el G Cairns.

¹⁹ MRECIC Información para la Prensa Nro 293/2001 y declaración argentina ante Comité de negociaciones agrícolas OMC G/AG/NG/W/181

²⁰ Entre estos, los estructurales comprenden las preferencias, tanto ideológicas como materiales de los actores parte del proceso, mientras que los institucionales abarcan los canales de acción formales e informales que dan cauce a la formulación de las políticas.

política de comercio exterior moderna» (Bielsa 2005, 45).

En los hechos se condujo a un esquema en el que determinados sectores vinculados al modelo de desarrollo industrial se vieron altamente beneficiados por políticas tanto ofensivas como defensivas, resultando en ventajas clave para el sector automotriz y textil entre otros²¹. Por su parte, conjuntamente con ello existió una evolución pujante de los productos primarios y de las MOA, que por propias ventajas comparativas y por el contexto internacional aportaron dinamismo (y recursos) al mercado interno en general y a las exportaciones en particular.

Sobre esta base y considerando el peso de los diferentes actores a la hora de determinar la posición negociadora, en el tema agrícola los principales ejes de la propuesta argentina fueron: en competencia de las exportaciones, 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. Una reducción inmediata (del 50%) en subsidios a las exportaciones y el establecimiento de disciplinas en créditos a las exportaciones, seguros, garantías, impuestos, etc. En el pilar de acceso a mercados, por su parte, las demandas argentinas se articularon en torno a

las ideas de hacer que todos los aranceles fuesen ad valorem y adoptar una fórmula armonizadora agresiva para alcanzar mayores bajas en las tarifas, en los picos arancelarios y eliminar el escalonamiento arancelario. Además, se pugnaba por el establecimiento de reglas para la administración de cuotas tarifarias. En cuanto a los mecanismos de salvaguardia, se apoyó la existencia de uno que no penalizara el acceso a mercados entre los países en desarrollo y se aplicara de manera especial únicamente a estos. En tercer lugar, en el pilar de ayuda interna, se apuntaba a eliminar dentro de un plazo por determinar todas las medidas de ayuda interna que distorsionaban el comercio así como a incorporar disciplinas para evitar el entrecruzamiento de las ayudas. Para la reducción de las demás ayudas, se pretendía la adopción de una modalidad que contemplara una base desagregada por productos. Asimismo se sostenía la necesidad de establecer un límite para la así llamada «caja verde».

Otro de los temas en los que se tenía una posición definida era la de mantener el rechazo a incorporar al mandato de las negociaciones agrícolas temas más vinculados al acuerdo ADPIC, como las indicaciones geográficas, la inocuidad de los alimentos y el etiquetado.

Lo que se buscaba era favorecer la agregación de valor a las exportaciones, tal como se ha sostenido en los discursos de los presidentes y ministros que han tratado el tema²². Se ha intentado

²¹ Para un análisis de las medidas implementadas por el gobierno de Kirchner se recomienda la lectura de PERI (2008) *Prioridades de las políticas del comercio exterior de la Argentina*. Trabajo solicitado por la Fundación Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales, octubre de 2008.

²² Presidencia de la Nación. Discursos varios: 09/11/2009; 30/11/2009; 18/12/2009

mantener la creciente participación de las MOA sobre las exportaciones, planteando la agregación de valor sobre una base estratégicamente competitiva, que permita generar empleo así como recursos fiscales. Por otra parte, al centrar la atención en las barreras no arancelarias se obtenían mayores márgenes para la política comercial externa nacional, que se apoyaba en la aplicación de impuestos a las exportaciones. Junto con la evolución de los precios de los *commodities* y el contexto de negociación propio de la coalición negociadora, el explica por qué de pretender un arancel máximo del 21% para los países desarrollados hacia 2005 se pasó a una posición más flexible pidiendo un recorte de 54% en promedio, sin topes máximos.

La demanda de desagregación por líneas de productos así como el rechazo de la aplicación de indicaciones geográficas dentro del mandato negociador, entre otros, se relaciona con el intento de estimular las economías regionales nacionales que así tendrían mejores posibilidades de competir en los mercados externos.

Finalmente, la idea de reglamentar las diversas intervenciones del Estado en la comercialización de granos se encuadra en la necesidad económica de un país que no posee una tradición de subsidios y gestión estatal del agro y que necesita enfrentar un mercado en mayores condiciones de igualdad.

En su conjunto, estas decisiones adoptadas en la construcción de la posición argentina hacia el pilar agrícola

de las negociaciones de Doha tienen en cuenta el patrón de especialización y las ventajas comparativas del país, con sus principales *lobbies* negociadores, conservando así la tradición de «granero del mundo», que ya había sustentado en las negociaciones de la Ronda Uruguay.

En cuanto al acceso a mercados no agrícolas (AMNA) se sostuvo que era imprescindible mantener como criterio general una «reciprocidad menos que plena». Esto es, la Argentina no estaba dispuesta a hacer iguales recortes que los países desarrollados²³. Por otra parte, debía mantenerse también un equilibrio entre las concesiones que los países desarrollados otorgaran en materia de agricultura y lo que se pidiera a los países en desarrollo en acceso a mercados no agrícolas. Los recortes arancelarios debían hacerse de forma tal que se preservaran niveles moderados para los países en desarrollo y pudieran sostenerse así márgenes de acción para las políticas dirigidas a ampliar y diversificar la base de productos, aumentar el empleo y garantizar la estabilidad y el progreso social. En función de esto, al adoptarse la fórmula suiza²⁴ como fórmula de reducción, la posición argentina se centró en solicitar

²³ Discurso del Sr. Canciller Jorge Enrique Taiana en la IV Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio –Hong Kong, China– 14 de diciembre de 2005

²⁴ La fórmula suiza se expresa: $TARIFA\ FINAL = TARIFA\ INICIAL * COEFICIENTE / TARIFA\ INICIAL + COEFICIENTE$, resultando mayores reducciones cuanto mayor sea la tarifa inicial o menor sea el coeficiente.

mayores flexibilidades para los países en desarrollo²⁵. Esto podía complementarse con iniciativas sectoriales, siempre que fueran voluntarias. Por otra parte, se adoptaba una posición más dura en cuanto a los recortes que los países desarrollados debían hacer en los demás mecanismos distorsionantes del comercio, tales como cuotas, subvenciones, etc. Adicionalmente, la Argentina había buscado introducir prerrogativas para el país con arreglo al mecanismo de «flexibilidad para casos específicos». Se trata de una solicitud de flexibilidad adicional que también han presentado Sudáfrica y Venezuela y sobre la que aún no existe resolución.

Tradicionalmente este no había sido un tema prioritario para la Argentina. Sin embargo, a partir de mediados de la administración de Néstor Kirchner, abordar el tema de las negociaciones de AMNA fue ganando jerarquía en la agenda. Allí ha sido donde más ha entrado en juego la posición autonomista y nacionalista²⁶ de un modelo de desarrollo heterodoxo. La necesidad de diversificar la oferta exportadora halló eco en el mantenimiento de una postura defensiva en AMNA, en la que se privilegiaba la conservación de los márgenes de acción por parte de los países en desarrollo. La demanda de flexibilidad en

los recortes correspondientes a algunas líneas permitiría que el país respondiera a los sectores identificados como más sensibles en el desarrollo industrial²⁷. Por otra parte, se buscaba correr el eje de las medidas arancelarias, donde los países desarrollados tenían un historial más limpio, hacia medidas distorsivas no arancelarias, que no estaban al alcance de muchos de los países en desarrollo y sí mostraban un espacio de demanda a la que, por sus propios dilemas internos, los países desarrollados no siempre podrían responder.

En cuanto a la estrategia negociadora, a partir de las reuniones previas a la Ronda Uruguay, la Argentina había optado por negociar en forma conjunta, especialmente en el tema agrícola. Inicialmente dentro del Grupo Cairns²⁸ (1986), y luego en el G20²⁹ tras la

²⁷ Véase Galperín y Castagnino (2005)

²⁸ El Grupo Cairns está formado por países que se caracterizan por ser exportadores agrícolas competitivos que no subsidian sus exportaciones y que se han visto perjudicados por el proteccionismo agrícola. Originalmente, los miembros del Grupo 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 se incorporaron Costa Rica, Guatemala y Bolivia. Actualmente, Fiji abandonó el Grupo, mientras que se le unieron Pakistán y Perú.

²⁹ El núcleo de la coalición los forman Brasil, India y China, considerados sus grandes líderes, y Argentina, Sudáfrica y Pakistán en una segunda línea de importancia. En total reúne a una veintena de países en desarrollo a quienes les interesa avanzar en la negociación agrícola. En su conjunto,

²⁵ Ello se tradujo en una demanda de un coeficiente de 35 para los países en desarrollo, con flexibilidad para el 16% de las líneas, con 50% de corte

²⁶ Se sostiene que «la diversificación de la estructura comercial es uno de los requisitos indispensables para la autonomía» (Simonoff 2007:46).

Conferencia Ministerial de Cancún (2003), el país ha apostado por la participación activa dentro de las coaliciones negociadoras para llevar adelante sus ambiciones en cuanto al tema agrícola. Asimismo en el AMNA, había apostado por negociar en coaliciones a través del grupo NAMA-11, coalición formada por países en desarrollo comprometidos con el aspecto «Desarrollo» de la Agenda de Doha. Para ello influyeron factores tales como las enseñanzas de experiencias negociadoras anteriores, la coincidencia de postulados comunes con un grupo de países productores con características similares y, particularmente en el caso de las negociaciones de Doha, las dificultades institucionales internas por que atravesaba el país en el marco de la crisis de 2001, que tuvieron un impacto negativo en las capacidades externas.

Dentro de ello, el conjunto de estrategias utilizado por la Argentina incluyó: 1) el desarrollo de una diplomacia activa tanto dentro como fuera de la OMC. Es decir, tanto en los foros del comité de negociaciones agrícolas, como en las relaciones bilaterales con los actores estratégicos de las coali-

ciones a que pertenece; 2) dentro de las coaliciones, la estrategia inicial fue identificar intereses y propuestas comunes con otros actores miembros y afinar los objetivos propios planteados a partir de esos consensos; 3) en tercer lugar se recurrió a la presentación de documentos tanto en el Comité de Negociaciones Agrícolas como en los foros de las coaliciones negociadoras, con lo que se logró fortalecer la imagen externa respecto de las capacidades negociadoras del país; y 4) 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 otros países miembros de la organización³⁰.

En cuanto al accionar en coaliciones, para la Argentina el paso de la participación en el Grupo Cairns al G-20 significó un cambio importante en su política en las negociaciones comerciales multilaterales. Tal giro implicó ceder en las ambiciones de acceso a mercados, ganando a cambio fortalezas en los otros dos pilares. Como consecuencia, la Argentina atravesó por un

logra tener gran representatividad ya que reúne al 60% de la población mundial y al 70% de los agricultores del mundo, así como al 26% de los exportadores mundiales de alimentos, además de importantes países emergentes. Sus miembros son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Ecuador, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tanzania, Tailandia, Uruguay, Venezuela y Zimbabwe..

³⁰ Cabe destacar que como resultado de estas estrategias se obtuvieron importantes beneficios. Entre las mismas, se pueden nombrar a modo de ejemplo, el rechazo a la propuesta conjunta de Estados Unidos previa a la Conferencia de Cancún realizado de manera conjunta con el G20 y el resguardo que este Grupo le dio a la Argentina respecto de la inclusión de las Indicaciones Geográficas dentro del texto Oshima Panichpakdi, en julio de 2004, que nuestro país interpretaba como con un trato inequitativo para con los países en desarrollo.

proceso de ajuste mayor al que se le presentaba dentro del Grupo Cairns. Dentro de este y para equilibrar sus demandas con los intereses de los demás países en desarrollo involucrados, en varias oportunidades la Argentina buscó coordinar la acción entre ambos grupos. Sin embargo, hacia 2005 en sus discursos el país ya había hecho propio la ambición, mucho menor (reducciones del 54% en promedio) en materia de acceso a mercados³¹.

En cuanto al MERCOSUR, este ha sido parte constituyente de la estrategia negociadora argentina. Y es que al implicar las negociaciones multilaterales el establecimiento de nuevas normativas y niveles arancelarios que han de modificar los propios del proceso de integración (tales como el Arancel Externo Común) se obliga a los países integrados en bloques regionales a coordinar sus posiciones negociadoras. Dentro del bloque lo que ha primado ha sido la coordinación regional y particularmente la relación de Argentina con Brasil, como principal relación bilateral en el marco regional. Estas posiciones han servido para la Argentina en un primer momento como esquema de contención y plataforma para la construcción de poder en un escenario más bien adverso a las capacidades externas del país y luego, en un segundo mo-

mento, como foro medio para generar algunos posicionamientos que se llevan luego a las coaliciones negociadoras. Asimismo, el MERCOSUR ha servido de límite a los márgenes de acción de cada una de las partes en forma individual (particularmente en lo que refiere a la acción diplomática de Brasil en instancias mini-ministeriales tipo G5 o G6), permitiendo mantener determinados equilibrios. Empero, en términos globales las mayores ventajas no han estado dadas por el accionar en el bloque sino por la articulación de este al interior de las coaliciones negociadoras. Un dato relevante es que en las coaliciones en que participa Argentina, en agricultura lo hacen los cuatro miembros del bloque, y en AMNA, Brasil.

Así pues, la posición y estrategia negociadora argentina desde 2001 puede resumirse en tres puntos. Primero, un fuerte énfasis ofensivo en la agricultura y un esquema defensivo en NAMA; en segundo lugar, la actuación en coaliciones negociadoras y finalmente, priorización de los vínculos regionales, esto es, la coordinación intraMERCOSUR y el acompañamiento de Brasil.

4.3 Momentos clave del proceso negociador

Dentro de las negociaciones de AMNA, para la Argentina tuvo lugar un momento particular en la Conferencia Ministerial de Hong Kong, vinculado a la presentación del párrafo 24 de la Declaración Ministerial allí elaborada. Se trató de una iniciativa enmarcada en

³¹ De una pretensión inicial de un arancel máximo del 21% para los países desarrollados, hacia 2005 se pasó a una posición más flexible pidiendo un recorte del 54% en promedio, sin topes máximos, tal como pedía el G20

el accionar del grupo NAMA-11,³² y su objetivo fundamental fue establecer un equilibrio entre las negociaciones agrícolas y no agrícolas. Así, a instancias de Argentina y del G11, acompañados por el G20, la mencionada Declaración Ministerial incorporó el párrafo 24 que dispone el equilibrio entre la agricultura y el AMNA. Los miembros reconocieron 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» (WT/MIN(05)/DEC). Esto se convirtió en un logro importante para los negociadores argentinos, que continuaron realizando un seguimiento de esta posición mediante la presentación de documentos adicionales. «Con el propósito de clarificar la aplicación del párrafo 24, la Argentina presentó un documento (TN/MA/W/67 Y TN/AG/GEN/14) precisando y ejemplificando la comparación en el nivel de ambición en acceso a mercados. El documento incluye cuatro elementos centrales para calibrar de manera operativa la consistencia de las propuestas en agricultura

y NAMA: i) las fórmulas de corte,³³ ii) las flexibilidades y productos sensibles; iii) los aranceles máximos y la relación entre aranceles consolidados y aplicados y iv) la simplificación arancelaria.» (Stancanelli y Berlinski 2010: 55)

A su vez, estos cambios se acompañaron de modificaciones en la posición negociadora y en la composición de la delegación en Ginebra. A partir de la Conferencia Ministerial de Hong Kong el Canciller Taiana, en reemplazo de Bielsa, pasó a estar al frente, acompañado por el Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales Chiaradia. En cuanto a las prioridades, como ya se mencionó, el tema del acceso a mercados para productos no agrícolas fue ganando cada vez mayor primacía en la agenda de negociaciones. En el discurso del Canciller, la Argentina destacó que el objetivo debería ser el desarrollo y no la liberalización comercial y que debería haber un equilibrio claro entre agricultura y AMNA³⁴. Esto implica un cambio importante respecto de lo sostenido al de las negociaciones sobre agricultura en 2000 y puede corresponder, entre otros elementos, a la necesidad

³³ Esto es, la fórmula que se aplicará para la reducción de los aranceles.

³⁴ Sostuvo por ejemplo que «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.» Discurso del Sr. Canciller Jorge Enrique Taiana en ocasión de IV Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio - Hong Kong, China - 14 DIC 2005

³² Argentina, Brasil, Egipto, Filipinas, India, Indonesia, Namibia, Sudáfrica, Túnez y Venezuela.

de articular la plataforma propia con el resto de los países en desarrollo y a mantener una coherencia discursiva con lo que la Argentina venía sosteniendo en otros foros multilaterales respecto del sistema financiero y la crisis de la deuda. Por otra parte, la insistencia en el equilibrio con AMNA (junto con otras declaraciones que el Canciller realizaría a la prensa³⁵) revela un creciente interés por las negociaciones relacionadas con la industria. El pago de la deuda externa (y su descenso entre los temas prioritarios de la agenda exterior), las cotizaciones ascendentes de los *commodities* agrícolas, entre otros factores, resultan influyentes en tal actitud.

4.4 Balance de la posición y estrategia negociadora

De manera estilizada cabe sostener entonces que en las negociaciones de la Ronda de Doha la Argentina se presenta con una actitud demandante en el tema agrícola y defensiva en las negociaciones de acceso a mercados para productos no agrícolas. Así, con fuertes demandas en agricultura y con poco que ceder en los otros ámbitos de las negociaciones³⁶, se presenta un dilema en el cual la situación argentina resulta poco atractiva para las demás

naciones intervinientes, limitando las posibilidades de alcanzar un acuerdo.

De acuerdo con la teoría, la mesa de negociación nacional puede constituirse en un elemento de fortaleza (o debilidad) en las negociaciones multilaterales. Putnam (1988) sostiene que «el tamaño relativo de los conjuntos ganadores del nivel II³⁷ afectará la distribución de las ganancias colectivas que se deriven de la negociación internacional», siendo que desde una posición defensiva la percepción por parte de los demás actores de que un conjunto ganador grande puede conducir a exigir mayores concesiones, mientras que la percepción de un conjunto ganador más reducido actúa contrariamente al anterior. En cambio, desde una posición ofensiva, puede suceder que tal percepción reduzca los atractivos que los demás actores tengan para negociar con el país en cuestión, tal como si se tratase de un mercado reducido, siendo este el caso de la Argentina.

Ante este escenario se requieren dos estrategias: por un lado, negociar en coaliciones y por el otro, mantener la una retórica del «desarrollo».

Solo actuando en coaliciones puede la Argentina ofrecer mayores espacios para las instancias de intercambios, bajo el esquema del mecanismo «*single undertaking*», que establece el ya mencionado requisito de negociar la agenda como un paquete indivisible.

³⁵ La Nación (15/12/2005) «La Argentina viene a la OMC a defender su industria y su agro»

³⁶ Los compromisos adquiridos por la Argentina en la Ronda de Uruguay en materia de servicios y de propiedad intelectual fueron ambiciosos, abarcando gran cantidad de esferas.

³⁷ Entendido como todos los posibles acuerdos de la mesa internacional factibles de ser aceptados nacionalmente por los actores involucrados

Al negociar conjuntamente, los Estados fortalecen su peso al representar con sus reclamos una mayor participación en el mercado y en la economía global. Además, cuando las demandas se presentan colectivamente puede dársele mayor credibilidad.

Por otra parte, apelando al compromiso con un discurso del «desarrollo» nuestro país puede ampararse en «una reciprocidad menos que plena» y de esta manera pueden pedirse concesiones sin contrapartidas asimilables en otras áreas de la negociación. En ello, el cambio de la participación activa del Grupo Cairns al G20 ha sido fundamental.

La estrategia diplomática argentina en la gestión del artículo 24 de la Declaración Ministerial de Hong Kong puede entonces interpretarse como la mejor salida posible al dilema presentado. La existencia de una estructura económica comercial en que 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, si bien tal fórmula podría equilibrar al menos de momento las necesidades enfrentadas de dos grupos de intereses en el plano interno, de cara a las negociaciones externas y aun dentro del Mercosur, deja poco margen para llegar a un acuerdo.

En función de ello y dado que las negociaciones suponen un mecanismo de «todo único» o «*single undertaking*», desde la perspectiva argentina el dilema distributivo señalado limita los acuerdos que podrían alcanzarse en el plano de la OMC cuya ratificación sea posible en la mesa nacional.

5. EL AVANCE DE LAS NEGOCIACIONES ENTRE 2008 Y 2010. PIANO, PIANO, ¿SI VA LONTANO?

El avance de las negociaciones ha sido muy lento. La última de las ofertas concretadas ha sido la del llamado paquete de julio de 2008 y sus modificaciones de diciembre de ese año.

Fue justamente en agosto de 2008 cuando se realizó una reunión miniministerial³⁸ en la que se plantearon versiones revisadas de las negociaciones sobre las modalidades. En ella las partes no lograron avanzar en el tema del mecanismo de salvaguarda especial, en el cual la India y los Estados Unidos tenían posiciones contrapuestas que no

³⁸ Se trata de un mecanismo que consiste en reuniones de un grupo reducido de miembros de la organización, utilizado para alcanzar consensos entre un número pequeño de negociadores, para luego ampliarlos al resto de los miembros valiéndose de la figura de «círculos concéntricos de negociación» propuesta por Pascal Lamy. Son instancias de negociación separadas de las ministeriales y, a fin de cuentas, son los espacios en que se producen las transacciones principales que conducen a los acuerdos.

podieron acercar. Este desacuerdo llevó al fracaso del encuentro, quedando incluso temas sin abordar. A ello hay que agregar el desequilibrio existente entre agricultura y AMNA y una serie de elementos contextuales, tales como la proximidad de las elecciones norteamericanas y la crisis financiera internacional, que llenaron de incertidumbre los espacios de negociación

En 2009, pese a las sucesivas declaraciones políticas en favor de la conclusión de la Ronda, los avances fueron muy escuetos y se limitaron al examen, de algunas cuestiones técnicas, como por ejemplo los obstáculos no arancelarios³⁹. Ante un escenario cargado de incertidumbre difícilmente se hubiera podido llegar a grandes compromisos de cara al mandato de negociación. Así, cuando se convocó la Conferencia Ministerial de Ginebra para diciembre de 2009, ella se desarrolló al margen del programa de Doha. Empero el tema ha estado imperante en el aire, y de hecho en esa reunión, así como en otras como las del G20, «Los Ministros han reafirmado la necesidad de concluir la Ronda en 2010 y de hacer un balance en el primer trimestre del año próximo»⁴⁰ (WTO 2010)

³⁹ OMC Documento TN/C/M/30

⁴⁰ Ya sobre el 2010 tal informe de balance del Secretario General informa que las negociaciones sobre la agricultura siguen discurriendo por dos vías: los modelos y las cuestiones que están entre corchetes o con anotaciones en el proyecto de modalidades. En cuanto a los modelos y la labor conexas relativa a los datos de base, se ha iniciado la etapa 2 para elaborar los pro-

Iniciado 2010, las delegaciones alcanzaron una serie de principios que deben orientar las próximas etapas: necesidad de mantener y reforzar el carácter central de la dimensión multilateral de estas negociaciones; avanzar en lo ya logrado y que figura en los discursos de los Presidentes y firme voluntad de no retroceder; y dar prioridad a 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 recomienda seguir varias vías al mismo tiempo: «la dosis adecuada de cada ingrediente y todo ello bien mezclado». Por un lado aconseja continuar con los procesos dirigidos por los presidentes de los Grupos de Negociación, respetando el ritmo de trabajo y el estado de madurez de las distintas cuestiones. Por otro lado, deben incorporarse la celebración de reuniones más frecuentes con los Grupos y del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) a fin de que todos sean escuchados y se respeten los principios de transparencia e inclusión. Finalmente siguen siendo necesarios y esenciales los grupos más reducidos de geometría variable así como los contactos bilaterales, tanto en esferas específicas como en el plano horizontal.

Como resultado de estos principios y lógicas se llegó a la conclusión de

yectos de los modelos efectivamente propuestos para el proceso de consignación en listas. Por su parte, las negociaciones en AMNA continúan centrando su atención en los obstáculos no arancelarios.

que hacia el primer trimestre de 2011 debía haberse avanzado en la elaboración de nuevos textos revisados de las negociaciones. Así, se han logrado algunos progresos en, por ejemplo, las indicaciones geográficas o en las negociaciones relativas al comercio de bienes ambientales, aunque tanto en agricultura como en AMNA los avances han sido 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 cuanto a la segunda, se continúa trabajando sobre las modalidades, con vistas a poder llegar a un texto revisado.

Será sobre esta base entonces que habrá que avanzar en las negociaciones de cara a la conclusión de las negociaciones lanzadas en 2001 en el marco de la Agenda para el Desarrollo. Sin embargo, como vimos, la incertidumbre sigue a la orden del día. Por ello retomamos el proverbio italiano y nos preguntamos «piano, piano...¿si va lontano?»

6. REFLEXIONES FINALES. PROCESOS DE APRENDIZAJE EN UNA DÉCADA DE NEGOCIACIONES

La conclusión de la Ronda sigue perteneciendo a un futuro incierto. Empero una década de negociaciones ha dejado tras de sí importantes procesos de aprendizaje tanto a nivel nacional como sistémico.

Para la Argentina ha significado rediseñar su política comercial externa, el debate interno en torno a su modelo de desarrollo y la exploración de sus capacidades como actor estratégico en los foros multilaterales, con éxitos notables.

Para el nivel sistémico por su parte, la principal consecuencia del proceso en análisis ha sido la consolidación de las coaliciones negociadoras como medio clave de desarrollo de las negociaciones, así como la difusión del poder y la emergencia de actores clave con capacidad de veto, como Brasil e India.

En su conjunto, estos nueve años dejan enseñanzas en cuanto al papel de los países en desarrollo en los foros multilaterales y han puesto de manifiesto las transformaciones (complejizaciones) crecientes del sistema comercial global. A mayor interacción, mayores son los conflictos y más arduas las negociaciones, empero las respuestas siguen estando en el accionar colectivo.

BIBLIOGRAFÍA

- BAYNE (2005), *Staying together: The G8 summit confronts the 21st Century*, Cornwall. Ashgate Publishing
- BERLINSKI Y STANCARELLO (2010), *Los Acuerdos Comerciales. Reflexiones desde un enfoque argentino*, . Buenos Aires, CARICEI, Ed. Siglo XXI.
- BIELSA, »La política exterior argentina» en BIELSA, ROSATTI, LAVAGNA; *Estado y Globalización. El caso argentino*. Buenos Aires: Ed. Rubinzal Culzoni, 2005
- BOUZAS y PAGNOTA; *Dilemas de la política comercial externa argentina*. Buenos Aires: Ed. Siglo XXI, 2003

- DRAHOS, Peter «When the weak bargain with the strong: Negotiations in the World Trade Organization» en *International Negotiation*, num 8, 2003
- FONSECA PEÑA y GARCIA, Alonso «Los procesos de negociación comercial entre países. Condicionantes internos y externos» Boletín económico de ICE n° 2760, España, 2003
- GALPERÍN y CASTAGNINO «La negociación del acceso para los productos no agrícolas en la OMC y los productos sensibles para el comercio argentino» en *Revista del CEI* n°2, Buenos Aires, 2005
- KOSACOFF «Marchas y contramarchas de la industria argentina (1958 -2008)» en *Boletín Informativo Techint* 330, Buenos Aires, 2009
- MAKUC, Adrián; VEGA, Carolina «Un ballo in maschera. Las negociaciones en la OMC 2001-2005» en *Boletín Informativo Techint* n° 319, Enero-Abril 2006.
- MILLER, Carina; *Influencia sin poder. El desafío argentino ande los foros internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2000.
- OMC; *Organización Mundial del Comercio. Informe anual 2010*, Ginebra, 2010
- OMC; *Declaraciones de Doha*, Ginebra, 2001
- OMC; «Negociaciones sobre agricultura: Cuestiones examinadas y situación actual» Ginebra, Diciembre de 2004
- PUTNAM, Robert; «Diplomacy and Domestic Politics: The logic of Two-Level Games» en *International Organization*, 1988 (En español: Zona Abierta, 1996: 74)
- RAPOPORT, Mario y SPIGUEL, Claudio, «Modelos Económicos, Regímenes Políticos y Política Exterior Argentina», en José Flávio Sombra Saraiva (comp.), *Foreign Policy and Political Regime*, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2003.
- STANCANELLI «La Ronda de Doha y la Reunión Ministerial de Julio: progresos e incertidumbres» en *Revista CEI* n°12, Bs As, Agosto de 2008.
- STEINBERG, Federico; *Cooperación y conflicto*, Madrid: Ed. AKAL, 2007.
- TANGELSON, Oscar; «Recuperación y consolidación económica y estrategia de desarrollo» en Boyer, Robert y Neffa, Julio; *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo. La experiencia argentina*. Buenos Aires:Ed. Miño y Davila, 2007.
- ZELICOVICH, Julieta; «El dilema distributivo y la política exterior argentina en la Ronda Doha» ponencia presentada en el V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), desarrollado del 28 al 30 de julio de 2010 en la ciudad de Buenos Aires.
- , «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 UCSE, en la ciudad de Santa Fe, entre el 19 y 22 de agosto de 2009.