

EL PESO DE LA “TRADICIÓN” EN LAS NEGOCIACIONES MULTILATERALES DE COMERCIO EL CASO DE ARGENTINA DURANTE LA RONDA DOHA

Julieta Zelicovich

julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar

Magister in International Trade Relations. Ph.D. candidate in International Relations. Scholar of Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. Assistant professor and researcher at Universidad Nacional de Rosario, Rosario (Argentina). Her research areas are multilateral trade negotiations and Argentinean trade foreign policy

Resumen

El artículo estudia el impacto de la “tradición” como variable dentro de los análisis de política exterior. Considera para ello un caso particular, cual es el de la participación Argentina en las negociaciones multilaterales de comercio. El argumento central señala que para la Argentina la tradición negociadora ha tenido un papel importante como orientador en las acciones de política externa en materia de las negociaciones multilaterales de comercio, especialmente en los momentos de crisis. Y que dentro de esta tradición, la principal variable en la configuración de las opciones de Argentina ha sido la de la estrategia de desarrollo.

Palabras claves:

Tradición; Política Exterior; Negociaciones comerciales; OMC; Argentina

Como citar este artículo

Zelicovich, Julieta (2014). “El peso de la «tradición» en las negociaciones multilaterales de comercio. El caso de Argentina durante la Ronda Doha”. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 5, N.º 1, Mayo-Octubre 2014. Consultado [online] en la fecha de la última visita, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol5_n1_art7

Artículo recibido el 18 de Febrero de 2014 y aceptado para publicación en 13 de Marzo de 2014



EL PESO DE LA "TRADICIÓN" EN LAS NEGOCIACIONES MULTILATERALES DE COMERCIO EL CASO DE ARGENTINA DURANTE LA RONDA DOHA

Julieta Zelicovich

Las teorías liberales y neoliberales de las relaciones internacionales ponen el acento en cómo los condicionantes domésticos influyen a la hora de definir las políticas externas de los Estados. En el estudio de las posiciones y estrategias en las negociaciones internacionales como las de comercio, los condicionantes económicos han sido los más ampliamente desarrollados dentro del conjunto de variables domésticas específicas de tal política exterior (Rodrik 1995; Milner 1999; Frieden y Martin, 2001; Moravcsik 1997). No obstante otros elementos, menos tangibles, también han contribuido a la toma de decisiones, y permiten explicar las conductas de los Estados, especialmente en las instancias iniciales de los procesos de negociación.

A partir del análisis del caso Argentino, en este artículo, buscamos entrever cómo uno de estos elementos intangibles, la "tradición" negociadora, conformada a partir de los imaginarios, ideas, y el peso de la historia, han orientado las decisiones de los *policy makers* en una de las negociaciones más importantes del inicio del siglo XXI, cual ha sido la de la Ronda Doha en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Esta negociación resulta relevante no sólo por la ambiciosa agenda que presenta en materia comercial, sino también como proceso distintivo de los cambios acaecidos durante la primera década del siglo XXI en materia de relaciones comerciales internacionales. Permite ver la reconfiguración de las relaciones de poder tanto entre países desarrollados y países emergentes, como entre estos últimos y el resto de los países en desarrollo. Además ilustra cómo las variaciones en los precios de los *commodities* y en las formas de producción y comercialización terminaron influyendo para la configuración de la agenda en temas sensibles, prioritarios, o excluidos.

La Argentina es un país de recursos medios, que tuvo una incorporación tardía al régimen multilateral de comercio, pero que a partir de la década de los 80 fue incrementando su activismo negociador en las distintas "rondas". Para este país la negociación de Doha en sus comienzos era centralmente agrícola y podía implicar un crecimiento de hasta el 29% de las exportaciones, y de un 5% del Producto Bruto Interno (MRECIC, 2003). No obstante, producto de la crisis doméstica que tuvo epicentro en diciembre de 2001, los recursos e instrumentos técnicos, políticos, y económicos para la negociación se encontraron limitados. En consecuencia, Argentina comenzó la Ronda Doha con una acotada posibilidad de tener una participación activa y con altos niveles de incertidumbre.



Nuestras hipótesis son que para la Argentina la tradición negociadora ha tenido un papel orientador importante en las acciones de política externa en materia de las negociaciones multilaterales de comercio, especialmente en los momentos de crisis. Y que dentro de esta tradición, la principal variable en la configuración de las opciones de argentina ha sido la de la estrategia de desarrollo.

En los siguientes apartados se exponen algunas consideraciones teóricas y metodológicas respecto a la "tradición" como variable para el análisis; luego se expone su conformación a lo largo de la historia negociadora argentina y finalmente se analiza el papel que ésta jugó en las definiciones primarias de la posición y estrategia negociadora argentina en los momentos iniciales de la Ronda Doha, de la OMC.

1. La "tradición negociadora" en los análisis de política exterior

La pregunta sobre cómo se configura la política exterior de un país es el interrogante central de la perspectiva de los análisis de política exterior. Éstos comenzaron a desarrollarse con mayor intensidad desde los años 70 y 80, llegando a convertirse en un "sub-campo" dentro de la disciplina (Hudson, 2005). Se caracterizan por su foco específico en el actor (actor-specific focus), por oposición al sistema (Hudson, 2005), y 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

Una de las variables que se incorpora en estos análisis remite a los *factores históricos, culturales y sociales*, y al papel de éstos en la configuración de una *tradición* que resultará influyente para los *policy makers*. Según autores como Van Klaveren (1992) "los valores pueden generar demandas de acción por restringir las opciones disponibles para los actores que toman decisiones". En efecto estos elementos intangibles 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). En última instancia estos elementos confluyen en la noción de identidad, en cuanto a la auto-percepción que los actores tienen respecto de su lugar en el mundo y las expectativas de acción que surgen de ello. 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). En tanto tal ésta tiende a prevalecer en el tiempo y ser un orientador más o menos constante de la política.

Cuando estos elementos se reiteran en el devenir de las acciones diplomáticas se conforma entonces una "tradición", en nuestro caso tradición negociadora, que tendrá tal función orientadora. Coincidimos en ello con la idea de que la identidad política se constituye en referencia a un sistema temporal, que articula la acumulación de las experiencias e interpretaciones de las acciones pasadas, con la proyección al futuro, otorgándose en ello el significado de la acción (Aboy Carlés, 2001 en Pereyra Doval, 2013: 88).



Por su parte, los valores y la historia también se configuran en elementos del poder blando de los Estados, contribuyendo a la percepción que otros Estados tengan de la propia acción en materia de política externa, en particular en negociaciones. Como señala Breuning (2007) el poder blando de los Estados está asentado en la continuidad de los valores que orientan las acciones de gobierno, en el plano doméstico, en las organizaciones internacionales y en la política exterior.

Dentro de las políticas comerciales la relevancia de este tipo de estudios que focalizan en variables intangibles ha sido puesta en evidencia por el trabajo de Krueger, al dar cuenta de la variación de las *ideas* relativas al comercio y 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. De manera más amplia Pereyra Doval (2013) ha analizado el peso de esta variable, la tradición, en análisis de casos, como el de la política exterior de Brasil.

Así, en la literatura se identifica cierta línea de continuidad al considerar el papel de esta variable intangible en los análisis de política comercial externa, y/o participación en negociaciones internacionales. También se observa una conexión entre la manera que se conforma esta tradición e identidad y las bases materiales, a partir del papel jugado por las ideas o ideologías en torno al modelo o estrategia de desarrollo. En efecto, el modelo o estrategia de desarrollo resulta clave para la comprensión de la participación negociadora de un Estado. El mismo 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). De este modo, el conjunto de experiencias históricas vinculadas a la articulación entre modelo de desarrollo y participación negociadora, configura un imaginario de "tradición" que resulta ordenador de los mapas mentales de los agentes negociadores en el plano individual.

En el siguiente apartado se expone de qué manera ello ha sido así en el caso Argentino, en las negociaciones comerciales multilaterales.

2. Diseño metodológico para el análisis de la tradición negociadora en el caso Argentino

Como se desprende de las argumentaciones teóricas presentadas *supra*, la tradición negociadora como objeto de investigación constituye un elemento complejo, de difícil operacionalización. Ésta consiste en la identificación y reconstrucción, en un período histórico de referencia (las negociaciones durante el GATT primero, y luego las de Ronda Doha), del conjunto de valores, percepciones identitarias, e ideas predominantes que los negociadores y *policy makers* han sostenido en torno al modelo de desarrollo, la estrategia de inserción y el rol asignado a las negociaciones comerciales en dicha articulación. Para ello fue necesario adoptar un enfoque de estudio de caso único (Gundermann Koll, 2001), que permitió indagar en profundidad en el conocimiento del caso argentino.



La metodología aplicada para este trabajo fue así de carácter cualitativo. Se han recurrido a diversas fuentes de carácter bibliográfico, documental y estadístico, las cuales se referencian a lo largo de los siguientes apartados. Adicionalmente se han realizado entrevistas semi-estructuradas a funcionarios argentinos involucrados en las negociaciones tanto de la Ronda Uruguay como de la Ronda Doha¹. La técnica de análisis implementada en todos los casos ha sido la de análisis de contenidos, orientados al desarrollo de una descripción densa del fenómeno en cuestión (Dey, 1993:30).

3. Los orígenes de la participación argentina en las negociaciones multilaterales de comercio del GATT, y la identificación de la "tradición negociadora".

Previo al lanzamiento de la Ronda Doha, Argentina ya había desarrollado cierta *participación real*² en las negociaciones multilaterales de comercio. En la literatura se destaca en particular la conducta desempeñada por este país en la Ronda Uruguay (Tussie, 1993; Miller, 2000). No obstante, es posible identificar una presencia relevante del país desde casi 40 años antes. Tales experiencias configurarían la *tradición negociadora*, en la cual se enmarcaron muchos de los diplomáticos responsables del proceso de Ronda Doha.

Tal como se indicó anteriormente, en la configuración de esta tradición, elementos del debate en torno a las estrategias de desarrollo han ido condicionando las decisiones a lo largo de los años. En la Argentina el modelo de desarrollo ha sido una variable volátil, sujeta a las variaciones macroeconómicas del país, signadas por décadas por el ciclo del *"stop and go"* (Gerchunoff, 2006). Históricamente, el desarrollo del sector industrial y del agrícola habían estado en pugna, expresando en las oscilaciones del tipo de cambio y en la restricción externa, el dilema distributivo central de la economía del país. Como resultado ha existido un oscilante movimiento pendular entre posiciones liberales y desarrollistas, las cuales habían encontrado eco tanto en los partidos políticos predominantes, peronismo y radicalismo, como en el sector militar, quien en distintas ocasiones a lo largo del siglo XX asumió el mando del poder ejecutivo de la nación³. La participación más activa en las negociaciones multilaterales ha estado más cercana a la opción liberal, conformando la tradición negociadora a estudiar.

A pesar de haber participado en la Conferencia de la Habana, Argentina no fue un miembro fundador del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) sino que se

¹ Se entrevistó a Taiana (Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Argentina, 2005-2010), Dumont (Representante de la Argentina ante los Organismos Internacionales en Ginebra, 1999-2010), Chiaradia (Representante ante los Organismos Internacionales en Ginebra y la OMC, 2002-2010) Taboada (Misión permanente de la República Argentina en ante los Organismos Internacionales en Ginebra 2002-2008), y Petri (responsable de la Unidad de Políticas Agropecuarias en el Ministerio de Economía, 2004-2008). Las entrevistas fueron realizadas entre septiembre y noviembre de 2012.

² Este concepto de Peña (1968) refiere a *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 *influenciar* 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).

³ Véase Romero (2001).



convirtió en parte contratante de dicho acuerdo recién el 11 de octubre de 1967, bajo el gobierno de Onganía⁴.

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 alimenticios⁵.

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 aperturistas. 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 Mundial⁶), 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 GATT⁷.

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 pagos⁸, (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 Comunidad Económica Europea, quien mantenía un trato preferencial hacia sus ex colonias⁹.

⁴ 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).

⁵ 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.

⁶ El 31 de agosto de 1956, mediante el decreto ley 15.970.

⁷ El protocolo de Adhesión fue firmado el 11 de septiembre de 1967 e internalizado el 28 de Junio de 1968 mediante Ley N° 17799.

⁸ 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.

⁹ 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



Se produjo así el ingreso de la Argentina al GATT 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), 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 comercio.

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 de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), 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' (Zavala Ortiz, 1976:22)" (Simonoff, 2007: 80).

Esta preferencia por otros foros no fue sin embargo 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"¹⁰ (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 acuerdo¹¹.

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).

¹⁰ 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 – subrayado propio).

¹¹ 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 las partes contratantes



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 agrícola. 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. Y 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 endeudamiento. 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.

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 exterior¹². En particular la implementación de crecientes medidas de subsidio a productos agrícolas por parte de los países desarrollados, como Estados Unidos y la Comunidad Europea, motivó una participación más activa en tales negociaciones. Cabe recordar que para ese momento, debido a los constreñimientos internos del modelo de desarrollo, el crecimiento de la economía argentina 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 Miller 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

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

¹² 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.



declaraciones para posicionarse dentro de las negociaciones¹³; a la elaboración de informes técnicos; y a la presentación de propuestas y documentos para las negociaciones. También recurrió a la amenaza de bloqueos (ejemplo, no votar nada hasta que no se llegara a un acuerdo en el área agrícola) como forma de generar poder (Croome 1998; Miller 2000; Tussie 1993; Tettamanti, 1990).

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 global¹⁴.

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 seguridad¹⁵.

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.

4. La "tradición negociadora" Argentina en el lanzamiento de la Ronda Doha

Como vimos en el apartado anterior, durante la Ronda Uruguay la tradición negociadora argentina en las relaciones comerciales internacionales dio un giro importante. Modificando la conducta negociadora imperante hasta entonces, el país adoptó una participación activa, sobre una base técnica sólida, y con estrategias de negociación que asumían los riesgos de ejercer las opciones de veto, y que priorizaban las acciones de convergencia en coaliciones negociadoras.

Así, al momento del lanzamiento de la Ronda Doha, Argentina retenía cierto liderazgo heredado de la Ronda Uruguay, que entraba en tensión con la situación de crisis económica política y social que condicionaba al país. En efecto, desde hacía varios meses la Argentina se encontraba inmersa en una crisis que atravesaba todas las dimensiones del Estado y que llevaba a limitar la agenda externa del país. La

¹³ 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).

¹⁴ 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.

¹⁵ Véase Croome, 1998 p.82 y p 187.



negociación de la deuda externa era el imperativo central del gobierno. Producto de ello la anunciada IV Conferencia Ministerial de la OMC no resultaba prioritaria para la gestión del entonces presidente De la Rúa, más allá del peso que esta negociación podría tener para el país y del liderazgo que Argentina podría desarrollar en ella.

En efecto, en el mes de noviembre de 2001, la Presidencia argentina realizó una misión a Alemania, y dispuso la presencia del canciller en tal encuentro en vez de la Conferencia de Doha. Así la delegación argentina ante la OMC, 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 argentina. Tal decisión redujo la participación de Argentina y depreció la importancia de la delegación en su conjunto a la hora de sentarse en los comités exclusivos de ministros¹⁶.

Los meses siguientes, donde se sucedieron cinco Presidentes, estuvieron impregnados de la incertidumbre propia de la inestabilidad institucional en la que el país se encontraba inmerso. A la vez, fueron los meses centrales para la construcción y primera puesta en juego de las posiciones negociadoras en el plano multilateral. Y fue allí donde la "tradición" jugó un papel relevante, en las definiciones de las prioridades que adoptaría Argentina y en la selección de las estrategias emprendidas.

De esta forma, Argentina en las negociaciones inicialmente se resguardó en las prácticas y posicionamientos negociadores que había desarrollado con anterioridad. Y los negociadores, basados en tal tradición y pasado de prestigio, pudieron ejercer cierta influencia, reduciendo el impacto de la crisis doméstica en el plano internacional.

En particular, la tradición negociadora identificada se plasmó en conductas como la pertenencia al grupo Cairns, coalición de países exportadores agrícolas competitivos que no subsidian sus exportaciones, y la priorización del reclamo por el acceso a mercados y la liberalización del comercio en materia de agricultura, por sobre otros bienes. Ello se ilustra en la plena adhesión al documento Vision Statement pronunciado por esta coalición en 1998, y también en la identificación de Australia y Nueva Zelanda como socios claves en esta etapa inicial del proceso de negociación.

También en otros instrumentos, como el activismo a través de la presentación de documentos de carácter técnico estuvo influido por tal tradición negociadora, observada supra. En ello merece destacarse que Argentina fue autora, individual o colectivamente, del 20% del total de los documentos discutidos en el comité agrícola en el período de marzo 2000 a noviembre 2001: presentó, al menos, tres comunicaciones individuales: sobre subvenciones a las exportaciones, preocupaciones no comerciales legítimas, y una declaración general sobre el proceso negociador; cuatro propuestas con el grupo Cairns, 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

¹⁶ En efecto, la jerarquía diplomática es un elemento de importancia en las negociaciones. "Sin Ministro no se entra al Green Room" sostuvo Taiana en una entrevista realizada durante la investigación. 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.



exportaciones de los productos agropecuarios (uno a propuesta de Brasil y otro a propuesta de Argentina).

A través de estas acciones se buscaba desplegar una diplomacia técnica, asentada en las bases de la tradición negociadora. Al posibilitar a través de tales documentos una interpretación de los efectos de cada una de las medidas que se iban incluyendo en las negociaciones, esta diplomacia ayudaba a ejercer cierta influencia sobre otros países, especialmente en desarrollo. Ello solo resultaba posible debido a los recursos humanos técnicos con los que se contaba, amparada en la tradición reseñada anteriormente; así como en el poder blando que esta tradición generaba en forma de prestigio para los negociadores que impulsaban tales documentos en los planos multilaterales o en las coaliciones.

Si bien posteriormente, el país analizado fue enriqueciendo su participación en las negociaciones, con la incorporación de elementos novedosos, como el interés en las cuestiones industriales, y la participación en otro tipo de coaliciones (ej. NAMA-11), creemos que es en los momentos de mayor crisis, como la del 2001, cuando la tradición sirvió de guía orientadora para la acción, sentando las bases de las acciones posteriores.

En efecto, desde el año 2003, a medida que el país se fue recuperando en sus bases económicas y políticas, 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. En ello las cuestiones agrícolas y los elementos estratégicos identificados supra siguieron siendo el pilar central de Argentina en la OMC.

5. Reflexiones finales

De esta forma queda de manifiesto que la "tradición negociadora" ha jugado un papel relevante en la orientación de las acciones dentro de las negociaciones comerciales externas. Esta variable, que no ha sido tan profundamente estudiada como otras, demuestra poder brindar explicaciones plausibles sobre la conducta de los estados en materia de política exterior, así como de sus recursos de poder al considerarse una fuente de poder blando.

En el caso de Argentina, el imaginario de país "granero del mundo", propio del modelo de desarrollo liberal, ha estado presente en cada una de las participaciones del país en el plano multilateral, y ha orientado las acciones diplomáticas aún en la Ronda Doha. La tradición negociadora ha ido *in crescendo* fortaleciendo un patrón de acciones que identifican al país como un actor activo en las negociaciones, de gran basamento técnico, y con orientación hacia las coaliciones negociadoras agrícolas. Identidad que, a fin de cuentas, persiste a pesar de las inestabilidades que vuelve a enfrentar el país.



Referencias

- Baldinelli, Elvio (1997), *La Argentina en el comercio mundial*. Buenos Aires: Editorial Atlántida.
- Botto, Mercedes (2007), *Saber y Política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*. Buenos Aires: Ed. Prometeo Libros.
- Breuning, Marijke (2007), *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*. Nueva York: Ed. Palgrave MacMillan.
- Croome, John (1998) *Reshaping the World Trading System. A history of the Uruguay Round*. Boston: Ed. Kluwer Law International.
- Dey, Ian (1993) *Qualitative data analysis*. London: Ed. Routledge.
- Frieden, Jeffry y Martin, Lisa (2001) "International Political Economy: The state of the sub-discipline". Cambridge: Department of Government, Harvard University.
- 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.
- 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.
- 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
- Hudson, Valerie (2005) "Foreign Policy Analysis: actor-specific theory and the ground of international Relations" en *Foreign Policy Analysis*, n1, vol 1.
- Lanus, Juan Archibaldo (1984), *De Chapultepec al Beagle: política exterior argentina, 1945-1980*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- 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
- Merke, Federico (2009), "Identidades (in)válidas. El uso del 'Otro' en Política Exterior" en revista *Estudia Politicae*, n°18.
- Miller, Carina (2000), *Influencia sin poder. El desafío argentino ande los foros internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Milner, Helen (1999), "The Political Economy of International Trade", *Annual Review of Political Science*, 2.
- Moravcsik, Andrew (1997). "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics", en *International Organization*, n° 51, vol 4.
- Mrecic (2003), "Argentina: sin agricultura no habrá negociación", información para la Prensa n° 145. 28 de julio de 2003.



Odell, John (1988), *From London to Bretton Woods: Sources of Change in Bargaining Strategies and Outcomes*, en *Journal of Public Policy*, n° 8.

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

Pereyra Doval, Gisela (2013), "The point of view of the tradition in the institutional identity. The case of the Ministry of Foreign Relations of Brazil" en JANUS.NET e-journal of International Relations. Observare. Universidade Autónoma de Lisboa. Vol 4, n°2.

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.

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.

Romero, Luis Alberto (2001), *Breve historia contemporánea de la Argentina*. Buenos Aires: Ed. Fondo de Cultura Económica.

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.

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.

Stiglitz, Joseph (1998), "Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes", Ginebra, Prebisch Lectures at UNCTAD.

(a) 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.

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.

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>

Van Klaveren, Alberto (1992) "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar" en *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, Vol. 25, No. 98.

Zavala Ortiz, Miguel Ángel (1976) "La Política Exterior Argentina, 1963-1966 (I)" en *Revista Argentina de las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, n°4.