

04

**POLÍTICAS COMERCIALES,
PARTICIPACIÓN, Y ¿APRENDIZAJES?
DE LA ARGENTINA EN EL VIGÉSIMO
ANIVERSARIO DE LA OMC**

COLECCIÓN ESPECIAL:
20 AÑOS DE LA OMC DESDE
LA PERSPECTIVA DE
AMÉRICA LATINA

Julieta Zelicovich

OMC | 20 AÑOS



**Políticas comerciales, participación,
y ¿aprendizajes?** de la Argentina
en el vigésimo aniversario de la OMC¹

Julieta Zelicovich²



FLACSO
ARGENTINA

Publicado por
Cátedra OMC FLACSO Argentina
Ayacucho 555
(C1026AAC), Buenos Aires
Tel: (5411) 5238-9459
www.catedraomc.flacso.org.ar

La generación de conocimiento local en el marco del trabajo de la OMC es una de las prioridades de la Cátedra OMC FLACSO Argentina. La Cátedra aspira a posicionarse como un punto focal, favoreciendo el abordaje de los principales temas desde ángulos holísticos y al mismo tiempo proporcionando una línea de investigación flexible y creativa. En ese sentido, la Cátedra está orientando sus esfuerzos hacia investigaciones sobre los temas de mayor impacto y trascendencia para Latinoamérica en general, la Argentina en particular: medioambiente, comercio de commodities, governance, propiedad intelectual, trato especial y diferenciado, la Ronda de Doha, entre otros. Esta investigación es resultado de esos esfuerzos.

Para más información sobre la Cátedra, visite: catedraomc.flacso.org.ar

La Cátedra OMC FLACSO Argentina agradece sus comentarios sobre este documento. Si desea, puede enviarlos a catedraomc@flacso.org.ar.

Disponible en <http://catedraomc.flacso.org.ar/>

Las opiniones expresadas en éste artículo son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente reflejan el punto de vista de la Cátedra OMC ni FLACSO Argentina.

Políticas comerciales, participación, y ¿aprendizajes? de la Argentina en el vigésimo aniversario de la OMC¹.

Julieta Zelicovich²

Introducción

El vigésimo aniversario de la Organización Mundial de Comercio (OMC) constituye una oportunidad para analistas, diplomáticos y funcionarios para reflexionar sobre la manera en la cual a lo largo de estos primeros veinte años los países miembros han desarrollado sus vínculos con el régimen multilateral de comercio. En este capítulo nos referiremos a un caso específico, el de Argentina, preguntándonos en primer lugar cuáles fueron las características de su participación en la OMC, entre 1995 y 2015. De manera secundaria indagamos en si se produjeron procesos de aprendizaje en dicha participación.

Los acuerdos firmados en Marrakech en 1994 dieron inicio a una nueva etapa en las relaciones comerciales internacionales³. En ese marco, Argentina, quien hasta la Ronda Uruguay había tenido una participación acotada, fue incrementando la intensidad de sus acciones dentro de la OMC, llegando a ser uno de los promotores de varios documentos pilares de la Ronda Doha. Dicho incremento no fue lineal, sino que desde 1995 a 2015 puede observarse cómo ha ido cambiando la prioridad otorgada por los distintos gobiernos al foro multilateral de comercio y cuáles han sido los objetivos y la posición sostenida en el mismo; también qué tipo de estrategias utilizó y cómo las articuló con su política comercial. En función de esos cambios resulta útil identificar tres períodos que, siguiendo además cambios de gobierno⁴, ilustran la forma en la cual se sucedieron esas variaciones, y permiten divisar si en esos contextos fue posible realizar procesos de aprendizaje.

¹ Se agradecen los comentarios de Roberto Bouzas, Adrián Makuc y Esteban Actis. La autora asume toda responsabilidad en cuanto a los errores y omisiones existentes.

² Profesora, investigadora en Relaciones Internacionales Universidad Nacional de Rosario - CONICET

³ En materia de negociaciones la nueva etapa no supuso grandes transformaciones por parte del diseño institucional. La OMC como foro para las negociaciones mantuvo los mismos rasgos estructurales del GATT: la toma de decisiones por consenso y la práctica de negociaciones en espacios informales reducidos siguieron siendo una constante que contribuía a limitar las posibilidades de influencia de los países con menor poder relativo (Steinberg 2007). En este aspecto la mayor participación de países emergentes y en desarrollo producida desde 1995 a 2015 puede adjudicarse más que a reformas institucionales, al aprendizaje realizado por estos países en las negociaciones previas.

⁴ Coincidimos con Busso (2014) y con Bouzas y Gosis (2014) en que la política exterior argentina y, como parte de ésta, la política comercial externa, se han caracterizado por presentar una alta variabilidad en función de condicionantes domésticos, especialmente de tipo macroeconómicos, siendo que los factores externos

La mirada sobre estos procesos permite también considerar si a partir de la experiencia acumulada se logró reducir los “costos” procedimentales (políticos, económicos, o sociales) internos y externos de la participación en la OMC. Según Wolfe (2010) toda negociación implica un aprendizaje, el cual puede ser simple –adquisición de información sobre las propias preferencias, el contexto de la negociación y/o las preferencias de las partes- o complejo –construcción de un entendimiento común. En ambos casos lo que se observa es una internalización de ese nuevo conocimiento, que genera una adaptación de la conducta (Dupont, Beverelli, y Pezard, 2006), tanto a nivel de los individuos (las burocracias o los negociadores) como de las instituciones (cuando estas lecciones se internalizan y trascienden a los funcionarios) (Ventura- Diaz, 2003; Botto, 2007). Observaremos entonces qué ajustes, presumiblemente derivadas de la participación se produjeron en las acciones de la Argentina en la OMC en los últimos 20 años.

El caso es expuesto en tres etapas: la primera se centra a la etapa inicial de la OMC, coincidente con el gobierno del presidente Menem en la Argentina. Luego, un segundo período se inicia en el contexto del lanzamiento de la Ronda Doha y se prolonga durante los años que ésta estuvo activa. En ese tiempo Argentina transita, nacionalmente, desde el fin del gobierno de la Alianza a la llegada del gobierno de Néstor Kirchner y el cambio en el modelo de desarrollo. El tercer período se inicia coincidente con el gobierno de Fernández de Kirchner en el 2007, en el contexto de la crisis financiera de 2008, la cual impactó en las dinámicas tanto de la OMC como de la política comercial externa argentina.

1. La participación argentina durante los años 90

Hasta mediados de la década del 80 el régimen multilateral de comercio plasmado en el GATT no había sido un factor relevante en la política comercial ni en la política externa de la Argentina. Los vaivenes de la política económica nacional y la marginación del tema agrícola de la agenda del GATT convertían al GATT en muy poco relevante para Argentina. Sin embargo, a medida que la política económica fue poniendo en valor a la apertura externa y el

desempeñaron un papel secundario y esencialmente instrumental. Por este motivo fundamentamos el recorte de tres etapas de la participación de Argentina en la OMC en función de esta variable doméstica.

tema agrícola se constituyó en un componente de la agenda del régimen multilateral, Argentina se empezó a involucrar de una manera más activa⁵.

En los años 90, la Argentina adoptó una política macroeconómica de orientación neoliberal, que produjo por primera vez en la historia del país, una sintonía única de convergencia entre la ideología del gobierno de turno y la del régimen multilateral de comercio (Makuc y Ablin 1994). La flamante OMC daba amparo a las reformas económicas impulsadas por el gobierno menemista, a la vez que implicaba una posibilidad más certera para negociar de manera multilateral nuevas aperturas de mercados, y ofrecía la oportunidad de reclamar en casos de incumplimientos. La globalización económica y comercial que la OMC plasmaba era vista por el gobierno argentino como una fuerza positiva: se entendía que traía oportunidades y amenazas, pero curiosamente las amenazas sólo se producirían si la Argentina se resistía a la tendencia global hacia la liberalización.⁶ Los temas comerciales eran considerados como parte del núcleo principal de la inserción del país en el mundo global luego de las cuestiones financieras –que desde los años 70 habían tenido mayor jerarquía. En consonancia, la OMC era considerada cuestión con mayor jerarquía que en períodos anteriores. Desde las altas esferas de la Cancillería se sostenía que “para la Argentina el fortalecimiento de la OMC no constituye una opción más: es una pieza central para la conducción de sus relaciones económicas internacionales. Por ello no podemos dejar de reiterar nuestro compromiso con este Sistema”⁷.

Dentro del renovado régimen multilateral de comercio Argentina se presentaba como un país relativamente abierto en cuanto a los instrumentos que aplicaba: desde comienzos de la década había procedido de manera unilateral a la apertura de las fronteras para bienes, servicios e inversiones⁸. El objetivo que se perseguía con la política comercial era la

⁵ Sobre la participación de Argentina durante el GATT véase Makuc (1985) Tussie (1992) Tussie, (1993) Miller, (2000).

⁶ El presidente Menem a comienzos de 1991 sostenía “El aumento incesante del comercio mundial ha generado un fenómeno a menudo citado bajo el nombre de globalización de la economía internacional. Este fenómeno es un signo de la mayor importancia. Nosotros lo observamos conscientes de que encierra, al mismo tiempo, oportunidades y peligros. Oportunidades, pues de nuestra capacidad de insertarnos en este mundo depende el terminar con el subdesarrollo de la región. Peligros, porque si no nos adaptamos rápidamente y con eficiencia, la historia nos dejará de lado” (26/03/91: 52)” en Fair (2011:62).

⁷ Declaración del Excmo. Sr. Juan C. Sánchez Arnau. Embajador, Representante Permanente. Presentado ante el Consejo General de la Organización Mundial de Comercio. 19 de diciembre de 1997. WT/GC(97)/ST/3

⁸ La principal rebaja arancelaria se produjo a comienzos de la década. Entre 1989 y 1992 el arancel promedio pasó de 28,9% al 12,2%. El resto de la década tuvo un pequeño ajuste, siendo para 1998 el 13,5%. Los sectores de las industrias de tabaco, el azúcar, la silvicultura, la pesca, los vehículos motorizados, los productos farmacéuticos, el papel, los textiles y las prendas de vestir y el calzado fueron considerados sectores sensibles en el período y resultaron objeto de una mayor protección relativa que el resto. Sobre servicios véase Bouzas y Soltz (2005).

elevación de la competitividad de la economía, y el medio para lograrlo era precisamente tal apertura. En ese contexto, la participación del país en el organismo era muy activa, tanto en la utilización de los nuevos acuerdos (por ejemplo en la política de defensa comercial, donde la Argentina se contaba entre los siete países con mayor número de investigaciones antidumping iniciados cada año), como en las negociaciones que se fueron desarrollando. La implementación de los acuerdos de la Ronda Uruguay (ARU), principal tema de estos primeros años, no suponía en su mayoría complicaciones para el gobierno (a excepción de cuestiones como propiedad intelectual⁹).

Las vinculaciones con la OMC se organizaban a partir de un trípode compuesto por dos ministerios con base en Buenos Aires¹⁰, el Ministerio de Economía (MECON) y el Ministerial de Relaciones Exteriores (MRECIC) y la Representación Permanente de la Argentina ante los Organismos Internacionales en Ginebra (a cargo del MRECIC). Cabe señalar que en algunos casos, se crearon Direcciones y Secretarías dentro de estos ministerios para dedicarse específicamente a los temas del comercio multilateral¹¹. Los sectores empresarios –fundamentalmente agrícolas- con intereses en la agenda del comercio multilateral mantenían contactos estrechos con estos ministerios, aunque en su mayoría mediante canales informales.

En las negociaciones, Argentina participó en los grupos de trabajo de sobre Comercio y Medio Ambiente; también lo hizo en las negociaciones de Servicios (financieros, de transporte marítimo y de telecomunicaciones básicas (OMC, 1998)¹². Sin embargo, el

⁹ En particular resultaba compleja la internalización de las medidas relativas a patentes farmacéuticas. Éste se trató además de un tema de frecuentes rispideces en la relación argentina-norteamericana (Tussie y Wagner 1991; Corigliano, 2000). Los compromisos se plasmaron finalmente en la Ley N° 24.481 (1995) y en la ley N° 24.766 (1996), tras la inclusión de algunas modificaciones al proyecto original.

¹⁰ En el año 1992, mediante la ley 24.290/92, se produjo una reforma importante en el diseño institucional de la política comercial externa. Según esta reforma las prerrogativas en materia de política comercial anteriormente exclusivas del Ministerio de Economía, pasaban a dividirse entre este y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Si bien en términos formales el Poder Legislativo es el que posee la facultad para legislar sobre el comercio exterior, en la práctica ha sido el Ejecutivo el que ha desarrollado la mayor parte de esta tarea. A lo largo del período analizado nuevas modificaciones fueron introducidas a este diseño en 2008, 2009 y 2011.

¹¹ Por ejemplo, en el año 1994 se creó la Comisión Nacional de Comercio Exterior, encargada de analizar e investigar los daños causados a la producción nacional por terceros países, siendo así el área encargada de las cuestiones reguladas en el Acuerdo Antidumping (Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994).

¹² Asimismo Desde julio de 1997, la Argentina ha participado en la labor del Grupo de Trabajo sobre la Interacción entre Comercio y Política de Competencia, del Grupo de Trabajo sobre la Relación entre Comercio e Inversiones y del Grupo de Trabajo sobre la Transparencia de la Contratación Pública. Y ha mantenido su condición de observador en el Comité del Comercio de Aeronaves Civiles, desde noviembre de 1996. (OMC, 1998).

principal asunto para el país seguía siendo el tema agrícola. El núcleo de la posición negociadora de este primer período era el pedido por la implementación de los ARU, y por el pronto lanzamiento de nuevas negociaciones que condujeran a equiparar las normas del comercio agrícola con el resto del comercio regulado por la OMC. En ese contexto, la apertura de carácter unilateral llevada a cabo a principios de la década era esgrimida como un argumento en favor de la liberalización¹³.

La estrategia diplomática se articuló alrededor de coaliciones negociadoras y la presentación de documentos de base más bien técnica que política. Respecto del primer punto, se destaca la participación en el Grupo Cairns, creado en 1986, y en el MERCOSUR, el cual había devenido en una pieza clave de la inserción externa de la Argentina en el período menemista.

Argentina había participado del Grupo Cairns desde su creación. Durante la Ronda Uruguay esta coalición había sido el núcleo de la estrategia negociadora en el pilar agrícola. La experiencia previa indicaba el alto valor de esta coalición para los intereses de la Argentina. Así con posterioridad a los Acuerdos de Marrakech el Grupo Cairns continuó concentrando los principales esfuerzos de la estrategia diplomática del país en Ginebra. A través de esta coalición se buscó impulsar el desarrollo de nuevas negociaciones comerciales¹⁴, y el fortalecimiento de los reclamos por una mayor apertura en agricultura y la implementación de los ARU.

Al interior del Grupo Cairns, el estilo diplomático de Argentina siguió siendo de alto perfil técnico, lo cual permitió la presentación de documentos de dicho carácter. Con este accionar se buscaba, según un diplomático de alto rango de la Cancillería Argentina, convertir a la Argentina en un “formador de posiciones”¹⁵. Así, Argentina presentó estudios en la Reunión

¹³ Por ejemplo durante la Conferencia Ministerial de Singapur (1996) el Secretario de Relaciones Económicas Internacionales de la Argentina, Campbell, declaró que “Las políticas autónomas asumidas por la Argentina generaron mayor eficiencia a su propia economía, contribuyeron al proceso multilateral y al crecimiento del intercambio mundial. (...) Esta apertura nos obliga a esperar un tratamiento equivalente para nuestras exportaciones, hecho que lamentablemente aún no se advierte. En el caso de un sector vital para la economía Argentina, como la agricultura, sólo registramos tímidos progresos en materia de acceso a los mercados y una escasa voluntad política para eliminar los subsidios a la producción y el comercio. (...) Nuestro objetivo sigue siendo una agricultura totalmente integrada a las reglas del Sistema Multilateral de Comercio”.

¹⁴ Véase G/C/COM/1 de 1995.

¹⁵ Entrevista personal realizada a diplomático de alta jerarquía perteneciente a la Misión permanente de la República Argentina ante los Organismos Internacionales en Ginebra, y a la Dirección de Asuntos Económicos Multilaterales del MRECIC. 29/10/2012.

Ministerial del Grupo de Cairns celebrada en 1997 en Río de Janeiro (OMC, 1998) y en la Reunión de 1999 en Buenos Aires¹⁶.

El MERCOSUR era en cambio un elemento novedoso dentro de la estrategia diplomática en la OMC. Conforme el Tratado de Asunción, el accionar externo común, entendido como “la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales” era uno de los objetivos del proceso de integración. Así, si bien en la OMC cada miembro actuaba a título individual, se realizaba un esfuerzo explícito por la coordinación del accionar diplomático conjunto con diferentes grados de éxito¹⁷. Esta variación se debía, por un lado a que esa coordinación no era vinculante y por otra, a que muchas veces se prefería el accionar en coaliciones más amplias. En los hechos, la representación externa del bloque, en los casos que se conviniera, se ejercía desde la presidencia pro-tempore del bloque, y conforme al testimonio de negociadores como Roberto Lavagna¹⁸, ello “acrecentaba la importancia de Argentina” en las negociaciones. Esta posición se tradujo a partir del año 2000, en la presentación de algunos documentos y propuestas de negociación, fundamentalmente en el tema agrícola, y de manera secundaria en Acceso a Mercados No Agrícolas (AMNA) –tal como se detalla más adelante.

Los documentos presentados por la Argentina¹⁹ se caracterizaban por buscar establecer una base técnica para las negociaciones futuras, y de esa forma, generar una base de común que influenciara la posición de otros países en desarrollo. El tema agrícola también se encontraba en las presentaciones del país en comités no específicos, como el Comité de Medio Ambiente. Pueden mencionarse en ese sentido las comunicaciones y propuestas presentadas en materia de eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio y sus beneficios para el medio ambiente, preocupaciones no comerciales, o bien impacto ambiental

¹⁶ Valente, Marcela (1999); “Agriculture: US-Cairns Group Alliance Against subsidies” Inter Press Service. (disponible en <http://www.ipsnews.net/1999/08/agriculture-us-cairns-group-alliance-against-subsidies/>)

¹⁷ La experiencia negociadora en el marco de la ALADI permitió incrementar el conocimiento sobre las ambiciones y sensibilidades de cada país y así dar lugar al desarrollo de una posición negociadora en común basada en los intereses compartidos entre los cuatro países

¹⁸ Embajador extraordinario y plenipotenciario ante los Organismos Económicos Internacionales (Ginebra) y ante la Unión Europea (Bruselas) entre el 2000 y 2002. De abril de 2002 a noviembre de 2005 fue Ministro de Economía y Producción de la Rep. Argentina.

¹⁹ En términos cuantitativos la presentación de propuestas y documentos restringidos (JOB) durante el período 1995-2001 fue semejante a la de Brasil, principal socio regional de Argentina, y superior a la de países como Tailandia, quien presenta la participación en el comercio agrícola más semejante a la del país estudiado en este capítulo. Argentina impulsó 27 propuestas y 2 JOBS; Brasil 29 y 4; y Tailandia 17 y 1.

de las subvenciones a la exportación en agricultura²⁰. Algunos de estos documentos –como el de preocupaciones no comerciales- exhiben capacidad de aprendizaje y adaptación de los propios negociadores argentinos, puesto que se trató de re-posicionar en favor de los intereses del país cuestiones que habían sido utilizadas sistemáticamente por los países desarrollados para justificar algunas de sus estructuras proteccionistas²¹.

En las Conferencias Ministeriales de Singapur, Ginebra y Seattle se reflejaron estas características de la participación de Argentina en la OMC: posición negociadora ofensiva en agricultura, y participación reciente en la nueva agenda; centralización de la estrategia diplomática en Grupo Cairns, y secundariamente en MERCOSUR; y finalmente perfil técnico plasmado en documentos y comunicaciones. Como elemento adicional, los mensajes de los diplomáticos y/o ministros durante estas reuniones incorporaban un aspecto político, realizando declaraciones resonantes que buscaban desencadenar o acelerar los tiempos de la negociación.

En la Conferencia Ministerial de Singapur (1996) el representante argentino, Campbell, sostuvo “Queremos expresar claramente aquí y ahora, que nuestra aceptación y cumplimiento de los resultados de la Ronda Uruguay, no supone que estemos satisfechos con el progreso alcanzado (en las negociaciones).” De modo semejante, en la Conferencia Ministerial de Ginebra, el canciller Guido di Tella insistió con el lanzamiento de una nueva negociación. “Las futuras negociaciones agrícolas deben ser más constructivas, eficaces y breves que las anteriores. Tienen que servir, de una vez, para poner la agricultura en pie de igualdad con las disciplinas y concesiones de los bienes no agropecuarios”²². En la Conferencia Ministerial de Seattle (1999) se sostuvo el mismo reclamo: una “renegociación ambiciosa del Acuerdo sobre Agricultura” (Di Tella, 1999). La “multifuncionalidad” de la agricultura esgrimida por la Unión Europea fue denunciada como forma moderna de proteccionismo, junto a los créditos

²⁰ Documentos WT/CTE/W/24, WT/CTE/W/97 y WT/CTE/W/106, respectivamente.

²¹ Entrevista personal realizada a diplomático de alta jerarquía perteneciente a la Misión permanente de la República Argentina ante los Organismos Internacionales en Ginebra, y a la Dirección de Asuntos Económicos Multilaterales del MRECIC. 29/10/2012.

La multifuncionalidad de la Agricultura había sido la vía a través de la cual los países desarrollados, especialmente la Unión Europea, habían querido generar dentro de la OMC un margen para la aplicación y/o justificación de políticas proteccionistas. Argentina buscó activamente oponerse a un uso indefinido de este criterio, y luego utilizarlo en su propio beneficio, sosteniendo que las subvenciones a las exportaciones generaban para el país “preocupaciones no comerciales”. De cara a las negociaciones de la Ronda Doha esta posición se volcó entre otros en documentos como el G/AG/NG/W/88.

²² Declaración distribuida por el Excmo. Sr. Guido Di Tella, Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto ante la Conferencia ministerial de la Organización Mundial de Comercio. Ginebra, 20 de mayo 1998. WT/MIN/(98)/ST/97.

a las exportaciones agrícolas y la proliferación de subsidios por parte de los países miembros de la OCDE.

En cuanto a los nuevos temas, durante dicha Conferencia Ministerial Argentina apoyó la propuesta norteamericana sobre comercio electrónico, en un contexto de alta sintonía en la relación bilateral. En servicios Argentina avaló el lanzamiento de una negociación ambiciosa, “que no excluyera ningún sector ni modo de suministro” (WT/GC/W/231), contemplándose, entre otros inclusive el apoyo a la continuación de las negociaciones sobre la contratación pública vinculadas a servicios. Las alianzas claves continuaron siendo las del grupo Cairns, y el MERCOSUR, tal como se evidencia en los documentos elaborados como “Preparativos para la Conferencia Ministerial”²³.

Sin embargo, también durante estos años Argentina enfrentó varios reclamos ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD). Entre 1995 y 2000 fueron más los casos a los que Argentina tuvo que responder como demandado que los que llevó adelante como reclamante (9 y 2, respectivamente). Consecuencia de algunas de estas instancias Argentina tuvo que desarticular algunos de los instrumentos que utilizaba –ej las tasas de estadística²⁴-. Los dos casos iniciados como demandante, uno contra Hungría en el marco de una solicitud plurilateral, y otro contra los EEUU por las exportaciones de maní no llegaron a establecer el Grupo Especial. No obstante, estas instancias contribuyeron a generar experiencia que a partir del año 2000 serían incorporados a la participación de Argentina en el OSD, con resultados más favorables para ésta.

En conjunto, este primer período muestra un interés creciente por parte de la Argentina hacia la OMC, y el desarrollo incipiente de algunos procesos de aprendizaje por parte de los funcionarios a cargo de la representación en Ginebra, en particular en cuanto a las estrategias de negociación.

2. La participación de Argentina en la OMC durante la Ronda Doha: el viraje hacia una perspectiva neodesarrollista

²³ WT/GC/W/230, junto a con Australia; Chile; Costa Rica; Hong Kong, China; Hungría; Marruecos; México; Nueva Zelandia; la República Checa; la República de Corea; Singapur; Suiza; Tailandia y el Uruguay; con lineamientos generales para una nueva ronda. Y los documentos WT/GC/W/334/Add.1, WT/GC/W/335/Add.1, WT/GC/W/336/Add.1, WT/GC/W/337/Add.1, junto a MERCOSUR y Chile sobre Transparencia en la ayuda alimentaria, Contingentes arancelarios, Salvaguardias especiales (SSGs), y Empresas comerciales del Estado.

²⁴ Referimos a la diferencia DS56. Argentina — Medidas que afectan a las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos.

A partir del año 2000 las actividades de la OMC se centraron en la negociación para la definición del mandato de las próximas negociaciones. La Ronda Doha fue prácticamente el tema exclusivo de la Organización. Para la Argentina esta nueva etapa coincidió con un nuevo gobierno, el de la Alianza, y con la profundización de la crisis doméstica. En ese escenario los problemas de la deuda externa concentraban la agenda de la política exterior, quedando la OMC desplazada a un segundo plano, en el que también se presentaban otros escenarios de negociación como el del ALCA o el del MERCOSUR-Unión Europea²⁵.

De cara al futuro mandato negociador la posición negociadora en la OMC se centraba inicialmente en la eliminación de los subsidios agrícolas y de las barreras al comercio agroalimentario, aplicadas por los países desarrollados, buscando establecer “un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado” (G/AG/NG/W/39)²⁶. Esta importancia asignada al tema agrícola resultaba de la composición de la canasta exportadora del país y del diseño de políticas macroeconómicas del gobierno de De La Rúa, según el cual la inserción económica internacional se apoyaba en las ventajas comparativas del país, acorde a la imagen de “granero del mundo”. En segundo lugar, derivaba del nivel de protección que el sector agrícola tenía a nivel mundial hacia el año 2000, donde los aranceles eran hasta ocho veces superiores a los impuestos a los productos industriales²⁷, y donde se realizaba un uso sistemático de subsidios y subvenciones distorsivos de los mercados. En tercer lugar, la posición negociadora se estructuraba a partir de un contacto fluido con los lobbies agrícolas complementado con una continuidad en los cuadros burocráticos intermedios a cargo de estos temas en los diversos ministerios involucrados.

²⁵ Para investigadores como Nofal ello le valió a la Argentina el carácter de “pragmatismo negociador”, el cual se sostendría al menos hasta 2004 (Nofal, 2006).

²⁶ En el pilar de acceso a mercados se impulsaba la aplicación de una “fórmula armonizadora agresiva”, que condujera a un arancel máximo del 21% para los países desarrollados y del 28% para los en desarrollo; se reclamaba también la eliminación de la Salvaguardia Especial sobre Agricultura y se apoyaba la incorporación de un mecanismo especial para los países en desarrollo (G/AG/NG/W/1; G/AG/NG/R/6). En la llamada “competencia de las exportaciones”, el principal reclamo consistió en la eliminación de las subvenciones a las exportaciones y el sometimiento del comercio internacional de productos agropecuarios a las normas generales del sistema multilateral de comercio (G/AG/NG/W/20; G/AG/NG/W/38). Por su parte, en el pilar de ayuda interna, se requería la eliminación de todas las medidas de ayuda interna distorsivas del comercio en un plazo a determinar, y la incorporación de disciplinas para evitar el entrecruzamiento de las ayudas (*box shifting*). Asimismo, Argentina se oponía a incorporar al mandato de negociaciones agrícolas temas que se consideraban más vinculados al acuerdo de derechos de propiedad intelectual como las indicaciones geográficas, la inocuidad de los alimentos y el etiquetado.

²⁷ Véase por ejemplo el documento G/AG/NG/W/54 “Propuesta de negociación del Grupo de Cairns - Acceso a los mercados”.

Aunque las caracterizaciones generales han resaltado la fragmentación y debilidad burocrática del proceso decisorio en la Argentina, en el caso de la participación en la OMC durante la Ronda Doha, hemos detectado una inusitada continuidad en las burocracias de nivel técnico, desde las negociaciones previas al lanzamiento de la Ronda y hasta el 2008, así como la presencia de una sinergia positiva entre los diversos actores involucrados (Presidencia de la Nación, MECON, MRECIC y Representante permanente ante los organismos internacionales en Ginebra).

Para la Ronda Doha, los equipos técnicos y diplomáticos argentinos ya estaban conformados para la Conferencia Ministerial de Seattle (1999), y habían comenzado a trabajar conjuntamente también con las negociaciones del MERCOSUR-Unión Europea²⁸. Estos funcionarios tenían a su vez buenas relaciones, muchas veces a título personal, tanto en la articulación entre ministerios como con el sector privado. Al respecto debe destacarse la creación de “Unidad de Política”, diseñada por la Secretaría de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentos (SAGPyA), que entonces dependía del MECON, cuya función era desarrollar modelos de análisis y generar interacción –más formalizada- con el sector privado. En cuanto a la delegación diplomática en Ginebra, ésta estuvo compuesta por funcionarios con elevada formación técnica y capital social. Conforme a los testimonios de varios diplomáticos entrevistados, dicha preparación le valió a los negociadores un alto prestigio y dio sustento a la estrategia “activista”, en tanto que su capital social individual permitió el desarrollo de alianzas importantes para el posicionamiento de varios documentos²⁹.

Esta continuidad, a nuestro criterio, contribuyó a mantener la curva de aprendizaje en este segundo período en la participación negociadora y concretar la activa presentación de documentos que caracterizó la primer etapa también. Como se indica, la prolongación en sus

²⁸ Cuando Roberto Lavagna fue designado como representante en Ginebra éste propuso la centralización en un solo embajador de las Embajadas de Bruselas y Ginebra, en tanto las negociaciones MERCOSUR-Unión Europea aparecían con una agenda de temas similares a los de la OMC, que se podían relacionar entre sí. Precisamente en la relación entre la esfera multilateral y dichas negociaciones birregionales se buscó reducir la complejidad que planteaba su superposición simplificando los canales de comunicación, sin tener que triangular permanentemente con la capital para el diálogo entre una negociación y la otra. Conforme relató Lavagna en la entrevista realizada, para comunicarse con Ginebra, la Embajada de Bruselas debía transmitir su mensaje vía Buenos Aires (solicitando a la cancillería tal acción). La centralización en un solo embajador permitiría mayor fluidez en este sentido, y habilitaría al diseño de mayores tácticas de pago cruzado entre la negociación MCS-UE y la de OMC. (Entrevista personal, realizada 12/11/2012)

²⁹ Entrevista personal a diplomático que estuvo a cargo de la Misión permanente de la República Argentina en ante los Organismos Internacionales en Ginebra en los períodos de 1999 a 2002 y de 2005-2010. 29/10/2012. Entrevista personal a diplomático a cargo de la Dirección de Negociaciones Económicas Multilaterales hasta el año 2009. 03/12/12.

funciones de varios técnicos tanto del MRECIC como del MECON ha contribuido a estos procesos de aprendizaje al menos en tres sentidos: uno técnico, vinculado a la acumulación de conocimiento de la materia negociada, incluidos los intereses y sensibilidades nacionales; otro social, referido al establecimiento de vínculos personales con los funcionarios de otros países en Ginebra; y por último uno estratégico, concerniente al conocimiento del estilo negociador de los demás Estados.

Estas particularidades del proceso decisorio y del modelo económico hicieron que para el lanzamiento de la Ronda la participación argentina en la OMC mostrara una línea de continuidad con sus posicionamientos previos. Si bien el impacto de la crisis doméstica de 2001 recortó las capacidades negociadoras y marginó la participación de Argentina de la Conferencia Ministerial, privando incluso a la delegación de su ministro³⁰, la intensa presentación de documentos realizada entre marzo de 2000 y noviembre de 2001³¹ condujo a que la posición de la posición del país, al igual que la de otros países en desarrollo, estuviera reflejada en la Declaración Ministerial. Ello hizo que ésta fuera valorada positivamente tanto por funcionarios argentinos³², como por diversos analistas de las relaciones comerciales internacionales, como por ejemplo Paranagariya (2002).

Tras la Conferencia Ministerial de 2001 el proceso negociador de la Ronda Doha –y la gran parte de las actividades de la OMC- se abocaron a la precisión del mandato. Tres hechos marcan la evolución de tal proceso, uno el intercambio de propuestas que se sucedió previo a la Conferencia Ministerial de Cancún, y que dio lugar al surgimiento del G20; otro, el acuerdo del Paquete de Julio de 2004; y tercero, la Conferencia Ministerial de Hong Kong. En cada uno de estos hitos la participación de Argentina fue incrementando su activismo y logrando cierta influencia a medida que se iban produciendo cambios en el plano doméstico,

³⁰ Existió una decisión presidencial que condujo a que el Ministro de Relaciones Exteriores no asistiera a la Conferencia Ministerial y la delegación argentina como resultado quedase a cargo de funcionarios de segundo rango, perdiendo la posibilidad de ejercer la vice-presidencia que se había obtenido meses antes en las negociaciones de la previa a Doha (Lavagna, entrevista personal, 12/11/2012). Se produjo así un quiebre en la participación negociadora entre la activa dinámica observada durante las negociaciones del establecimiento de la agenda que permitió llegar a esta Conferencia Ministerial, y la del lanzamiento de la Ronda Doha, donde la participación se vio reducida por factores domésticos. Véase Zelicovich, 2013.

³¹ Se realizaron, al menos, tres comunicaciones individuales: sobre subvenciones a las exportaciones, preocupaciones no comerciales legítimas, y sobre el proceso negociador; cuatro propuestas con el grupo Cairns, acorde a lo establecido en el documento *Vision Statement* de 1998, y dos propuestas conjuntas en el marco del MERCOSUR: una sobre empresas comercializadoras del Estado, y otra referida a disciplinas a los créditos a las exportaciones de los productos agropecuarios (uno a propuesta de Brasil y otro a propuesta de Argentina). En su conjunto, la Argentina fue autora, individual o colectivamente en el 20% de los documentos discutidos en el comité agrícola

³² La Nación (2001) “La OMC acordó liberar el comercio”, edición impresa, Jueves 15 de noviembre de 2001 (disponible en <http://www.lanacion.com.ar/351396-la-omc-acordo-liberalizar-el-comercio>).

se fortalecían las bases materiales del poder negociador, y se incrementaban los recursos técnicos de las capacidades negociadoras.

En efecto, desde 2003 Argentina realizó varios ajustes en su participación en la OMC: por un lado se produjo una modificación en las preferencias, que provocó un cambio en la posición negociadora. A partir de la asunción el gobierno de Néstor Kirchner, la devaluación y la adopción de un modelo económico bajo las premisas neodesarrollistas (el cual implicó cambios en la política comercial aplicada por país³³) actuaron en este sentido. Por otro lado, se produjo un ajuste en las estrategias de negociación: en primer término a raíz de la superación de la crisis doméstica se produjo la recuperación de las bases materiales de la capacidad negociadora y con ello un incremento en la intensidad de la participación; en segundo término, debido a la cosmovisión del nuevo gobierno³⁴, se evidenció un cambio en las alianzas dentro del proceso negociador, privilegiándose a la región latinoamericana y las vinculaciones del eje sur-sur.

Para el gobierno kirchnerista el comercio exterior jugaba un papel importante para la inserción internacional, e incluso la política exterior (y con ello el accionar en la Ronda Doha) fue definida en los propios marcos del modelo de desarrollo, adquiriendo una impronta fuertemente economicista³⁵. Se buscaba “el fortalecimiento de las relaciones económicas” mediante “una apertura inteligente de los mercados, la que permita una integración de nuestros sectores productivos con aquellos de los países que tengan una vocación de complementación y especialización”³⁶.

Dentro de la OMC, la definición del país como un actor centrado prioritariamente en lo agrícola propia de los 80's y 90's fue reemplazada en los documentos de los ministerios de relaciones exteriores y de economía por una idea de país “pluritemático” (MECON, 2004). Así a partir de 2003 en consonancia con esa definición se observa de manera cada vez más

³³ Uno de los cambios en la política comercial de este período fue la implementación de aranceles a las exportaciones. En cuanto a la protección arancelaria, al misma se ubicó –hasta 2007- en un 10,4 promedio (OMC, 2007). Esta tendencia fue parcialmente compensada por una creciente utilización de instrumentos no arancelarios de protección y de prácticas de administración del comercio (Bouzas y Gosis, 2014).

³⁴ Tras la crisis de 2001, Argentina fue definida como un “país en desarrollo”, “latinoamericano” (Bielsa, 2005:19).

³⁵ En los discursos de Néstor Kirchner ante el Congreso de la Nación se desprende que la inserción internacional era entendida en términos de comercio exterior e inversiones. Se sostiene que “inserción en el mundo debe ser comercio exterior e inversión extranjera productiva directa.” (Kirchner 2005).

³⁶ MECON (2004), Lineamientos de la política comercial externa de Argentina. (disponible en http://www.sice.oas.org/ctyindex/ARG/PolEco_s.pdf).

frecuente la presentación de documentos y posiciones en AMNA. Asimismo se incorporó a la estrategia negociadora la participación en otras coaliciones no-agrícolas, como el NAMA-11 (a partir de 2005), el “grupo de amigos de los peces” y el de “propuesta conjunta en propiedad intelectual” (desde 2011).

A la par de esta “ampliación” en el alcance temático de la posición negociadora, se asumieron como principios definiciones más cercanas al precepto del desarrollo. De tal forma, y como reflejo de los cambios de pensamiento en la esfera doméstica, se proponía en el ámbito de las relaciones comerciales internacionales “el objetivo de lograr mayores niveles de bienestar y de equidad social [se correspondió] con el derecho de acceso a los mercados internacionales sin subsidios ni competencia desleal”³⁷. En esta nueva concepción también se establecieron nuevas alianzas, cobrando relevancia las vinculaciones en el eje sur-sur, especialmente la relación con Brasil, y con el resto de los países emergentes. Si bien las negociaciones comerciales siguieron teniendo menor importancia que las de la deuda externa, la participación de Argentina en las Conferencias Ministeriales volvieron a tener jerarquía ministerial³⁸.

Con los primeros indicadores de recuperación de la economía nacional, la participación negociadora recobró su carácter activo. En el mes de abril de 2003, Argentina fue invitada a la reunión miniministerial del Montreal; y ese año asimismo, el país fue parte de la creación del G20. Debe señalarse que Argentina tuvo un papel central en la creación de esta coalición, por un lado, a través del accionar del Embajador argentino en Ginebra, Alfredo Chiaradia - quien tenía una estrecha vinculación con Luis Felipe Seixas de Correa y Chanrasekhar, los embajadores de Brasil y de India, y formó parte del armado de la propuesta de coalición³⁹-; y por otro, mediante la elaboración de documentos que fueron la base para la primera posición del grupo⁴⁰.

Integrar esta coalición significó un cambio táctico en la negociación agrícola: mientras que le otorgó más importancia a las demandas de reducción de los subsidios distorsivos, se produjo una reducción en el nivel de ambición pretendido para acceso a mercados. Este objetivo no

³⁷ Bielsa, R. (2005). “La política exterior argentina” en Bielsa, R., Rosatti, H. y Lavagna, R. Estado y Globalización. El caso argentino. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni, p 22 .

³⁸ Para los años 2003, 2005, 2009 y 2013. Se constata también la participación del Canciller en reuniones del Consejo General y encuentros mini-ministeriales.

³⁹ Conforme a testimonios de la entrevista realizada a este diplomático, el 22/10/2012.

⁴⁰ Véase Narlikar y Tussie (2009); SCREI (2003).

era descartado, sino que, a raíz del aprendizaje realizado, se estipulaba que podría ser asegurado mediante una estrategia *free-rider* (por el derrame del accionar de otros actores) (SCREI, 2003), a la vez que se mantenía este reclamo mediante la participación en el grupo Cairns, dándose lugar entonces a esta adaptación en la conducta negociadora. Al interior del G20 Argentina se posicionó a través de una diplomacia activa y mediante una sistemática presentación de documentos de carácter técnico que servían de insumo o bien permitían justificar y legitimar las posiciones del grupo (Narlikar y Tussie, 2009; Zelicovich, 2013).

En la Conferencia Ministerial de Cancún, el G20 fue clave para oponerse a la propuesta agrícola de EEUU y de la Unión Europea⁴¹, meta que Argentina no hubiera podido haber alcanzado de forma individual. La coalición también contribuyó en el año 2004 a la concreción del “Paquete de Julio”. Argentina obtuvo allí, mediante el accionar en esta coalición y la insistencia de algunos reclamos en el Grupo Cairns, logros importantes en función de sus objetivos como el establecimiento en el mandato de la eliminación de los subsidios a las exportaciones, la incorporación de la armonización en los cortes arancelarios, los recortes de la ayuda interna sobre la base de productos específicos, el reemplazo de la fórmula mixta por la fórmula estratificada⁴² en acceso a mercados agrícolas, el abordaje de productos específicos sujetos a mayores flexibilidad y el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo⁴³.

En 2005, dado que muchas de las ganancias del comercio agrícola se estaban obteniendo por otras vías (incremento de precios) y que el diseño de política macroeconómica ponía mayor énfasis en las políticas industriales, se produjo un cambio en la valoración de la agenda de negociación por parte de la Argentina. Para algunos funcionarios el impacto negativo de la reducción del margen de maniobra para las políticas de desarrollo que se desprendía de los borradores de AMNA era superior a los beneficios que sugerían los borradores en Agricultura. Por lo tanto, las negociaciones eran caracterizadas como de una “agenda negativa”, y “pura negociación mercantilista”, “favorecedora de las asimetrías”⁴⁴, lo que

⁴¹ Referimos a la propuesta OMC, 2003, JOB(03)/157

⁴² Ello era el reclamo aceptado por Argentina dentro del G20, aunque en el grupo Cairns el país impulsaba y avalada una fórmula mixta que incorporaba la fórmula suiza de reducción.

⁴³ En cambio no encontraron eco los reclamos como la eliminación de las ayudas en caja azul, adoptándose su reducción; un enfoque más general y flexible en el comportamiento verde, y flexibilidades para productos sensibles de los países desarrollados. Se acordó allí además la incorporación de un mecanismo de salvaguardia especial (MSE), que sería fuertemente rechazado entre los lobistas privados en la esfera doméstica argentina,

⁴⁴ Estas valoraciones corresponden a testimonios del ex ministro de relaciones exteriores, Taiana, y de funcionarios de alta jerarquía de la cancillería, entrevistados por la autora durante el 2012.

justificaba un reordenamiento de la posición y estrategia negociadora. Si bien la agricultura seguía siendo el tema central para la Argentina y para la Ronda Doha, los temas de la agenda no agrícola resultaban en ese nuevo escenario mucho más relevantes que antes.

Plasmando estos cambios la Argentina intensificó la presentación de documentos en AMNA, y discursivamente enfatizó sus reclamos en cuanto a la flexibilidad necesaria para los países en desarrollo y el equilibrio entre AMNA y la agricultura. Dentro de esa última, se adoptó una propuesta de recorte por bandas, que venía siendo trabajada dentro del G20, dejando de lado las fórmulas más ambiciosas que habían surgido del documento *Vision Statement* del Grupo Cairns, del año 1998⁴⁵. En cuanto al nivel de equilibrio referido el país elevó una propuesta específica en el marco de la Conferencia Ministerial de Hong Kong.

La propuesta, volcada en el párrafo 24 de la Declaración Ministerial de dicha Conferencia, fue el resultado de una serie de trabajos técnicos que se habían realizado desde la cancillería, y consistía en un “cerrojo” entre los niveles de recortes de una y otra área. Acorde a los testimonios de los negociadores⁴⁶, algunas ideas ya se habían anticipado en las reuniones internas del MERCOSUR. Sin embargo el grueso de esta propuesta se desarrolló en los días de la Conferencia Ministerial, siendo centrales en ello la coordinación entre las delegaciones negociadoras del bloque en el exterior y las de éstos con otros Estados “del sur”⁴⁷. Se recurrió a las coaliciones negociadoras, las que mostraron gran receptividad al proyecto. Su promoción fue posible no sólo porque la propuesta expresaba una elevada convergencia de intereses dentro del MERCOSUR y del G20, sino también porque permitía el fortalecimiento de la cohesión entre los países en desarrollo vis a vis los países desarrollados, siendo un claro ejemplo de una estrategia negociadora de tipo integrativa. El texto finalmente promulgado estableció como condición para el avance de la negociación la existencia de un “nivel de ambición en acceso a los mercados para la agricultura y el AMNA comparablemente elevado”, que se alcanzara “de una manera equilibrada y proporcionada, compatible con el principio del trato especial y diferenciado”⁴⁸.

⁴⁵ El documento conocido por *Vision Statement* fue un posicionamiento elaborado por los miembros del Grupo Cairns previo a la Conferencia Ministerial de Seattle, en el que establecen los puntos centrales de sus objetivos de negociación para el área agrícola en la OMC

⁴⁶ Entrevista realizada a funcionario de la Dirección Nacional de Política Comercial Externa desde 1998 a 2013. 09/06/2011.

⁴⁷ Entrevista realizada a Secretario de Relaciones Económicas Internacionales del MRECIC durante el período 2004 a 2010. 22/10/12

⁴⁸ Declaración Ministerial de Hong Kong, WT/MIN(05)/DEC.

Así, apelando al compromiso de los miembros de la OMC con un discurso del “desarrollo” Argentina pudo ampararse en “una reciprocidad menos que plena”. La misma permitiría alcanzar un balance en el plano nacional entre el desarrollo de una producción agrícola altamente competitiva que se veía beneficiada con la apertura de mercados externos, con un entramado industrial de características PyME, cuya sustentabilidad dependía de la aplicación de una serie de políticas industriales que el gobierno de Néstor Kirchner venía llevando adelante, y que conducía a que éste no pudiera asumir grandes compromisos de reducción arancelaria y liberalización en materia de AMNA.

Tras la Conferencia Ministerial, la presentación de documentos continuó siendo uno de los pilares de la participación argentina. Posteriormente, el Centro de Economía Internacional (CEI) de la Cancillería llevaría adelante algunos estudios que derivarían en el documento de aplicación de la fórmula de comparabilidad enunciada en el párrafo 24 de la Declaración Ministerial de Hong Kong. Otros documentos y comunicaciones presentadas apuntaron a, por ejemplo, que los países en desarrollo que habían consolidado aranceles NMF entre la Ronda Uruguay y la Ronda Doha obtuvieran un crédito (puntos en el coeficiente de reducción aplicable) por esa liberalización unilateral; flexibilidades adicionales para las economías pequeñas y vulnerables; plazos de aplicación más largos para los países de reciente adhesión. En el pilar agrícola, en 2006, Argentina presentó documentos claves en materia de Salvaguardia Especial, conocido como propuesta APU, por sus promotores: Argentina Uruguay y Paraguay.

Del año 2006 al 2008 no se pudo, en la OMC, encontrar áreas de consenso especialmente en agricultura y AMNA. Ello provocó que en al menos dos ocasiones el Director General decidiera la suspensión del proceso negociador, y que se intensificara la modalidad de negociaciones en espacios informales y reducidos. El fracaso de la Ministerial de Ginebra de 2008 acentuó la sensación de irresolución de la Ronda, generando una imagen de parálisis, la cual se volvió pétrea tras el estallido de la crisis financiera internacional. Tras el fracaso de este encuentro, Argentina entró en la misma tendencia que el resto de los países: fortalecimiento de la economía nacional para evitar los impactos de la crisis financiera internacional, y por ende un menor incentivo a la negociación multilateral; y un “retorno” a la vía preferencial, plasmado por ejemplo con la reactivación de las negociaciones del MERCOSUR-Unión Europea.

En cuanto al OSD, durante este período la participación fue menos sistemática. Entre enero de 2000 y marzo de 2003, Argentina participó en 12 paneles, 6 como reclamante y 6 como demandado. El caso de “Chile - Sistema de bandas de precios y medidas de salvaguardia aplicados a determinados productos agrícolas” fue especialmente relevante puesto que fue el primer caso ganado por el país. Conforme a los negociadores involucrados⁴⁹, este caso brindó la posibilidad de realizar aprendizajes respecto de la utilización de esta instancia en la OMC⁵⁰. A partir de ese momento Argentina también se enfrentó a la Unión Europea y a los EEUU, en parte como respuesta a las demandas que estos países presentaban contra Argentina. En el año 2000 Brasil fue uno de los demandantes contra Argentina (esquivando el procedimiento de MERCOSUR), no obstante en el período en cuestión Argentina no presentó un contra-reclamo contra su socio regional. Posteriormente el recurso al OSD fue menos frecuente, disminuyendo especialmente la cantidad de casos en los cuales Argentina era demandada⁵¹. Entre 2003 y 2005 solo hubo dos diferencias que involucraron a la Argentina, una como demandante y otra como demandado; mientras que en 2006 se presentaron 5, en cuya totalidad Argentina fue el reclamante (dos contra Chile, una contra Brasil, una contra EEUU y otra contra la Unión Europea).

Por su parte, en cuanto al uso de medidas de defensa comercial, continuando con el aprendizaje del período 1995-1999, en los años siguientes la Argentina ocupó el cuarto lugar entre los Miembros de la OMC con mayor número de investigaciones antidumping iniciados cada año. En el informe de la OMC del año 2007 se constata que “la Argentina ha hecho uso activo de medidas antidumping, especialmente durante los años que precedieron a la devaluación del peso en 2002. Entre enero de 1999 y diciembre de 2005, la Argentina inició 111 investigaciones antidumping, y adoptó 62 medidas provisionales y 88 medidas definitivas durante el mismo período”⁵².

⁴⁹ Entrevista a realizada a Lavagna, 12/11/12

⁵⁰ Vease Tussie y Delich (2005). La interacción que se produjo en el marco de este reclamo entre el sector público y el sector privado argentino resultó un antecedente importante para el desarrollo de mayores vinculaciones en el marco de la Ronda Doha.

⁵¹ Conforme uno de los negociadores entrevistados tras el caso de Chile- Bandas de Precio y las demás presentaciones iniciadas por la Argentina se habría revertido una tendencia extendida en Ginebra según la cual muchos de los reclamos que el país había enfrentado previamente se debían en parte a que era un país fácil de confrontar en el OSD, permitiendo a las delegaciones lucirse ante sus capitales con victorias de bajo costo. No obstante esta hipótesis no ha sido aún corroborada.

⁵² OMC, (2007). Órgano de Examen de las Políticas Comerciales - Examen de las políticas comerciales - Informe de la Secretaría – Argentina. WT/TPR/S/176 Pág. .x.

Los procesos de aprendizaje se produjeron así en materia solución de disputas y de la política de defensa comercial, donde la internalización del conocimiento sobre el funcionamiento de estas instancias permitió un uso más adecuado que en el período anterior. En el caso de las negociaciones de la Ronda Doha debe destacarse el impacto que han tenido los negociadores y funcionarios en el desarrollo de las distintas etapas de la misma. Aquí existieron aprendizajes, pero estos más bien en el plano de las individualidades que institucional.

3. La participación de Argentina en la OMC durante los gobiernos de Fernández de Kirchner

La crisis financiera internacional del año 2008 dio lugar a un escenario muy diferente tanto en el plano de la OMC como en el plano nacional. La crisis produjo una contracción de los intercambios comerciales, y con ello se produjo una menor predisposición de los países a continuar las negociaciones. A nivel nacional, la crisis se sumó a algunos desequilibrios domésticos, y actuó como un catalizador de cambios que ya se venían gestando en la política comercial y en el modelo de desarrollo. La reacción del gobierno de Fernández de Kirchner frente a estas dificultades fue el giro hacia un neodesarrollismo más “nacionalista” (Actis y Zelicovich, 2012). Si a comienzos de los años 90 se evidenciaba una clara sintonía entre el modelo de desarrollo adoptado por el país y la ideología de la OMC, tras la crisis del 2008 el escenario había dado un giro de 180 grados.

En cuanto a la política implementada, las modificaciones más destacadas fueron el incremento de aranceles a las exportaciones, la extensión del uso de licencias de importación y otras restricciones al comercio y la aplicación de medidas de defensa comercial⁵³. La política comercial comenzó a ser utilizada como instrumento para “alcanzar objetivos de corto plazo como la contención de la inflación y el equilibrio de la balanza de pagos”⁵⁴. Estas variaciones condujeron a que en algunas ocasiones resultara menos obvia la concordancia de estas medidas con los compromisos asumidos dentro del régimen multilateral de comercio; e incluso con los propios reclamos impulsados en la posición negociadora en la Ronda Doha.

⁵³ Según el examen de políticas comerciales, durante el período examinado se introdujo una nueva legislación para reglamentar las investigaciones y exámenes de medidas existentes. Durante 2006-2011, Argentina impuso 57 medidas anti-dumping. Sin embargo, no impuso ninguna medida compensatoria, durante el mismo período, ni se inició investigación alguna.

⁵⁴ OMC, (2013). Órgano de Examen de las Políticas Comerciales - Examen de las políticas comerciales - Informe de la Secretaría – Argentina. WT/TPR/S/277/Add.1 . pag. ix

En los discursos de la administración Fernández de Kirchner se observa un cambio del foco respecto del papel de la OMC en el desarrollo de la política comercial del país. De aquellas afirmaciones sobre la necesidad de avanzar en la liberalización del sector agrícola se pasó a “la defensa de los derechos de los países emergentes a cuidar sus procesos de industrialización y a tener una negociación equitativa entre países en desarrollo y países desarrollados” (Fernández de Kirchner, 2010). Asuntos como los acuerdos sobre medidas relacionadas con la inversión, sobre propiedad intelectual, sobre servicios, sobre subvenciones y los compromisos arancelarios fueron considerados como instrumentos que restringen las posibilidades de aplicar políticas para la industrialización pero que otrora otros habían podido utilizar, traduciéndose ello en situaciones de inequidad (Bosch, 2009).

A raíz de un enfrentamiento del gobierno de Fernández de Kirchner con el sector rural en lo que se denominó “la crisis del campo”⁵⁵ a mediados de 2008 también se produjo un cambio en el diseño institucional del proceso de toma de decisión vinculado a la política comercial y a la participación en OMC. Al distanciamiento de los lobbies agrícolas producto de tal enfrentamiento, le sucedió en 2009 la transformación de la SAGPyA a Ministerio de Agricultura. Ello puso fin a la “Unidad de Política”, y generó un desplazamiento de varios cuadros técnicos que por años se habían dedicado al seguimiento de las negociaciones agrícolas. El tema de las negociaciones de Ronda Doha se volvió cada vez menos relevante, en términos relativos, para los ministerios pertinentes, los cuales reenfocaron su agenda externa en otros procesos. Solamente la cancillería permaneció con una perspectiva multilateral más dinámica.

En el plano de la OMC, mientras que la función de foro para las negociaciones quedaba detenida, cobró relevancia la vigilancia del comercio, en el marco de una tendencia que se continuaba en el G20 financiero y en la OCDE y UNCTAD. Frente a este giro, Argentina tomó una actitud propositiva, proponiendo a los miembros dotar a la OMC de una base institucional más sólida para la supervisión y vigilancia en el comercio internacional⁵⁶; a la vez que, como mencionamos anteriormente, hacía un uso intensivo de distintos instrumentos de política comercial para gestionar la crisis.

⁵⁵ Enfrentamiento entre los sectores ruralistas y el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner suscitado durante el primer semestre de 2008 a partir de la promulgación de una resolución ministerial (RES 125), la cual modificaba la aplicación de los aranceles a las exportaciones de los productos agrícolas. Sobre el conflicto véase Leiras y Cruzalegui (2009).

⁵⁶ Documento WT/GC/W/639.

En cuanto al OSD, luego de varios años de un uso mucho menos intenso, en 2012 éste fue el centro de la participación de Argentina en la OMC, con 8 casos en los que se involucraba al país de manera directa -3 como demandante y 5 como reclamado-. De todos ellos el más importante fue el que cuestionaba las políticas de que afectaban a las importaciones que el gobierno había venido implementando desde la crisis de 2008. Se trataba de medidas tales como las licencias no automáticas y la declaración jurada anticipada de importación (DJAI); así como los requisitos informales y de compensación de impuestos a los importadores, y la sistemática demora o denegación en la validación de las importaciones en función de tales exigencias.

El proceso contra la Argentina -que agrupó cuatro reclamos, DS438, DS444, DS445 y DS446- se inició en mayo de 2012 con el establecimiento de consultas entre las partes, luego de que Australia, la UE, Israel, Japón, Corea, México, Nueva Zelanda, Noruega, Panamá, Suiza, Taiwan, Tailandia, Turquía y EE.UU. presentaran ante el Consejo del Comercio de Mercancías de la OMC una declaración conjunta contra el país. El informe del Grupo Especial se distribuyó en agosto de 2014, concluyendo que tanto las DJAI como las prescripciones relacionadas con el comercio cuestionadas por los peticionantes constituían una restricción a la importación, debiendo la Argentina desarticular estas medidas. Luego de que el Órgano de Apelaciones confirmara lo dispuesto por el Grupo Especial, se acordó como plazo para la adopción de las recomendaciones diciembre de 2015.

En el plano doméstico la presentación de esta diferencia generó rechazo en el gobierno de Fernández de Kirchner, fortaleciéndose aquellas lecturas del orden internacional según las cuales la globalización es asumida como una amenaza y donde las instituciones existentes reproducen un orden injusto y restringen las posibilidades de desarrollo de los países menos poderosos. La embajadora Nahón sostuvo ante la OMC que se trataba de un “hecho político” en contra de la Argentina y no un cuestionamiento de medidas precisas fundado en aspectos técnicos. Fue considerada como “una línea de acción que procura estrechar los márgenes de política económica legítima de los países emergentes, con el objetivo último de volcar en sus dinámicos mercados internos los excedentes exportables de los países desarrollados”⁵⁷. Para esta embajadora se buscaba convertir a la Argentina en “un caso testigo que desincentive la

⁵⁷ Declaración Emb. Cecilia Nahón ante el Consejo del Comercio de Mercancías. Disponible en <http://eoirs.mrecic.gob.ar/node/5675>

utilización de las políticas públicas a las que los países en desarrollo tenemos justo derecho”⁵⁸.

En cuanto a las negociaciones de Doha, éstas tuvieron un ritmo casi imperceptible entre 2011, cuando se publicaron los documentos del Paquete de Pascuas, y 2013, con la Conferencia de Bali. La reactivación se produjo tras la elección de Azevêdo como Director General de la OMC, y se concentró en poder alcanzar un pequeño paquete de medidas aceptable para los países miembros. En ese marco, aun si la Ronda Doha había sido desplazada de la agenda de la política externa argentina, la diplomacia especializada se mantuvo activa.

Para Argentina la cuestión central siguió siendo la agrícola, y el equilibrio entre agricultura y AMNA. Respecto del Paquete de Bali Argentina condicionó su apoyo a un Acuerdo sobre Facilitación de Comercio a que se produjeran avances en estas otras áreas⁵⁹. El discurso en favor del desarrollo fue el que primó en los diplomáticos argentinos en el período. También el deseo de seguir siendo considerado un miembro “constructivo” en el proceso de negociaciones de la organización. Así, por ejemplo, varios documentos y comunicaciones fueron presentados por el país a comienzos del 2015 con el objetivo de contribuir a superar los obstáculos que bloquean a las negociaciones de acceso a mercados en agricultura, AMNA y Servicios⁶⁰. Conjuntamente con Australia, Canadá, Chile, Colombia Costa Rica, Guatemala, Malasia, Nueva Zelanda, Pakistán Paraguay Perú Sudáfrica, Tailandia Uruguay y Vietnam también se presentó una propuesta relativa a la eliminación de subsidios a las exportaciones y el establecimiento de disciplinas para las medidas de efecto equivalente.

En cuanto a la agenda “Post Bali” la posición que sostuvo el país fue que “no beneficia al sistema pretender avanzar hacia una supuesta "agenda del siglo XXI", cuando todavía subsisten sin resolverse serios problemas de larga data en la agenda del siglo XX”⁶¹. A pesar de los cambios en la política comercial, Argentina condicionaba el avance en nuevos temas a la concreción del proceso de reforma de la agricultura en los tres pilares, particularmente en Competencia de las Exportaciones; y a la consideración de las flexibilidades, como los

⁵⁸ *ibid.*

⁵⁹ Documento WT/MIN(13)/ST/103.

⁶⁰ Referimos a los documentos JOB/AG/36 ; JOB/MA/116 ; JOB/SERV/199 ; JOB/TNC/45.

⁶¹ Esta frase se reproduce textual tanto del discurso de Chiaradia en 2011 (WT/MIN(11)/ST/19) como el de Timerman en 2013 (WT/MIN(13)/ST/103).

principales elementos pendientes del Programa de Doha⁶². Solo en temas muy vinculados a la cuestión agrícola se presentaron documentos para una agenda Post Bali. Es el caso de la comunicación relativa a normas privadas vinculadas a las cuestiones sanitarias y fitosanitarias y sobre el Grupo de Trabajo Electrónico (GTE), sobre estándares privados. En conjunto, Argentina ha continuado desarrollando el perfil técnico de su participación negociadora, y buscando potenciales aliados para sus propuestas, por ejemplo mediante la iniciativa “*Friends of Industrialization*”⁶³.

Esta última etapa muestra cómo la modificación de algunos de los lineamientos centrales del modelo de desarrollo durante la administración de Fernández de Kirchner impactó en varios de los componentes de la participación de Argentina en la OMC. La política comercial se tornó más difusa y a veces inconsistente, en tanto que los cuadros burocráticos a cargo de llevarla adelante y de articularla en el escenario multilateral fueron en varios casos desplazados. Con ellos se limitó también la internalización de los procesos de aprendizaje que pudieran haberse realizado.

Conclusiones

A lo largo del artículo se han considerado los rasgos centrales de la participación de la Argentina en los primeros veinte años de la OMC. Lo analizado permite afirmar que aún con algunas variaciones, Argentina hizo del régimen multilateral de comercio un elemento constitutivo de su inserción internacional, mantuvo una participación activa en el organismo, y en algunos casos incluso pudo lograr cierta influencia. Se han considerado la adecuación de la política comercial externa a las normas de la OMC, la conformación de las preferencias y el diseño institucional que posibilita y moldea la participación del país ante el organismo, así como las estrategias implementadas. Resta como reflexión final responder a la pregunta respecto de si en esos veinte años existió un proceso de aprendizaje.

⁶² Intervención del Embajador Alberto D’Alotto en ocasión de la reunión formal del Consejo General de la OMC. 24 Julio 2014. Disponible en <http://eoirs.mrecic.gob.ar/content/intervenci%C3%B3n-del-embajador-alberto-d%E2%80%99alotto-en-ocasi%C3%B3n-de-la-reuni%C3%B3n-formal-del-consejo-gene>

⁶³ Ésta, publicada por el CEI en 2015, tiene dos objetivos principales: (i) identificar aspectos concretos en el paquete normativo de la OMC en los que una flexibilización para los países en desarrollo permitiría recuperar herramientas de política industrial ahora prohibidas o limitadas; (ii) sugerir propuestas concretas que la Argentina podría presentar en la OMC para recuperar estos espacios de política pública y posibles aliados para empujar dichas iniciativas, como el conjunto del NAMA 11 y el Like Minded Group (CEI, 2015).

El recorrido realizado muestra que existió una experiencia acumulada que ha permitido al país generar una mayor “eficiencia” tanto en su participación en las negociaciones, como en el aprovechamiento de los márgenes de maniobra que habilitan los acuerdos, y en su participación ante el OSD. La experiencia de la Ronda Uruguay ya había mostrado que a través de una participación activa el país podía obtener resultados positivos del régimen multilateral de comercio. Ese antecedente fue el hilo conductor de las siguientes dos décadas.

El conocimiento adquirido en las instancias previas de negociación fue internalizado dentro de los ministerios con sede en Buenos Aires, y ello volcado en la intensa presentación de documentos. Las adaptaciones en la participación producto de esos procesos pueden verse por ejemplo en la presentación de documentos tales como el de “preocupaciones no comerciales”, o bien en la vinculación de la estrategia de negociación con la de otros foros.

También existió un aprendizaje en relación a la expectativa en relación a las conductas de otros países a partir de las experiencias compartidas dentro de las coaliciones, lo cual ha facilitado la identificación de posturas comunes para nuevas posiciones y la generación de otras instancias de negociaciones conjuntas, como lo ilustran la creación del G20 o del grupo NAMA-11 y la gestión del párrafo 24 de la Declaración Ministerial de Hong Kong. En este último aspecto, en relación a la forma en la cual los objetivos se volcaron en estrategias y tácticas de negociación parece haber resultado más influyente el aprendizaje realizado a nivel individual de los funcionarios involucrados en los procesos de negociación, especialmente quienes estaban en Ginebra, que el aprendizaje institucional; siendo entonces más volátil.

Por su parte, la existencia del aprendizaje en materia del OSD debe concebirse de manera gradual a lo largo de las dos décadas. En efecto, la experiencia entre 1995 a 2000 le ha servido a la Argentina para incorporar información sobre el funcionamiento del OSD, y poder utilizar este mecanismo como instrumento en sus relaciones comerciales internacionales. También ha habido una práctica recurrente en el uso de instancias tales como las investigaciones antidumping, que ha permitido generar un aprendizaje que volvió sustentable su uso. En cuanto a otras políticas comerciales y su articulación con la OMC, en cambio, no se observan aprendizajes que generen efectos identificables en la participación de Argentina ante este Organismo.

Bibliografía

- BIELSA, R. (2005). “La política exterior argentina” en Bielsa, R., Rosatti, H. y Lavagna, R. *Estado y Globalización. El caso argentino*. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni.
- BOSCH, Roberto (2009); “Las negociaciones comerciales y la reducción del espacio de políticas para el desarrollo industrial” en Revista del CEI, n°14.
- BOTTO, Mercedes (2007), *Saber y Política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*. Buenos Aires: Ed. Prometeo Libros.
- BOUZAS, Roberto y SOLTZ, Hernan (2005) “Argentina and GATS: A Study on the Domestic Determinants of GATS Commitments” en Gallagher, Peter; Low, Patrick y Stoler, Andrew (2005) *Managing the Challenges of WTO Participation - 45 Case Studies*. Ginebra: WTO
- BOUZAS, Roberto y GOSIS, Paula (2014) “Institucionalidad y actores de la política comercial argentina”. En: Carlos Acuña, ed., *Dilemas del estado argentino: política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- BUSSO, Anabella (2014), ““Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada 1983 – 2013. Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes domésticos”, Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, N° 177.
- CEI (2015); “Momento de redefiniciones en el sistema multilateral de comercio. ¿Oportunidad para recuperar las herramientas de política industrial perdidas? (Iniciativa “Friends of Industrialization”)”. Serie Estudios. Enero 2015.
- CORIGLIANO, Francisco (2000) “La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y los Estados Unidos durante la década de 1990: El ingreso al paradigma de "relaciones especiales".” En Escudé, Carlos y Cisneros (coord.) *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*. Tomo XV: Las "relaciones carnales": Los vínculos con las grandes potencias, 1989-2000.
- DUPONT, Cédric; BEVERELLI, Cosimo; PÉZARD, Stéphanie (2006) “Learning in Multilateral Trade Negotiations: Somer Results from Simulation for Developing Countries” en Odell, John. *Developing Countries and Trade Negotiations*. Cambridge University Press.
- FAIR, Hernán (2011) “El mito de la "aldea global" en el discurso menemista”. *Revista Argentina de Sociología*, vol. 8-9, núm. 15-16, 2011, pp. 53-79.
- FERNÁNDEZ DE KIRCHNER, Cristina (2010), Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de Inauguración del 128° período de sesiones del Congreso de la Nación. 1 marzo 2010.

KIRCHNER, Néstor (2005), Discurso ante Asamblea Legislativa en ocasión de Inauguración del 123° período de sesiones del Congreso de la Nación. 1 marzo 2005.

LEIRAS, Marcelo y Cruzalegui, Inés (2009). “Argentina: problemas macro-económicos, conflicto social y debilitamiento de la coalición de gobierno.” En *Revista de Ciencia Política*, n 29, vol 2.

MAKUC, Adrián (1985) “Argentina y el GATT” en el Boletín Informativo Techint, n° 246.

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

MECON (2004), Lineamientos de la política comercial externa de Argentina.

MILLER, Carina (2000), *Influencia sin poder. El desafío argentino ande los foros internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

NOFAL, Beatriz (2006), “Las Negociaciones Comerciales Internacionales y el Futuro de Argentina y del MERCOSUR” trabajo presentado en Seminario para Académicos Latinoamericanos “Las negociaciones en la OMC y los procesos de integración en América Latina” organizado por la OMC y el BID-Intal, Buenos Aires.

OMC, (1998) Examen de las políticas comerciales - Argentina - Informe de la Secretaría WT/TPR/S/47

OMC, (2007). Órgano de Examen de las Políticas Comerciales - Examen de las políticas comerciales - Informe de la Secretaría – Argentina. WT/TPR/S/176

OMC, (2013). Órgano de Examen de las Políticas Comerciales - Examen de las políticas comerciales - Informe de la Secretaría – Argentina. WT/TPR/S/277/Add.1

PANAGARIYA, Arvind (2002), “Developing countries at Doha: A political Economy Analysis” en *The World Economy*, Vol. 25.

SCREI (2003) “Reunión informativa con Sres. Legisladores Naciones. Negociaciones Económicas Internacionales” Buenos Aires, 21 de octubre de 2003. Comisión Bicameral de Seguimiento del Tratamiento de Las Negociaciones Agrícolas en el Marco de la Organización Mundial del Comercio.

STEINBERG, Federico (2007), *Cooperación y conflicto*. Madrid: Ed. AKAL

TUSSIE, Diana (1992); “Seminario: Argentina y el comercio internacional reflexiones sobre el GATT - Ronda Uruguay” en *Revista de Relaciones Internacionales* Nro. 2

TUSSIE, Diana (1993) (1986), *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica

TUSSIE, Diana y DELICH, Valentina (2005), “Dispute Settlement between Developing Countries: Argentina and Chilean Price Bands” en GALLAGHER, Peter; LOW, Patrick y STOLER, Andrew (2005) *Managing the Challenges of WTO Participation - 45 Case Studies*. Ginebra: WTO

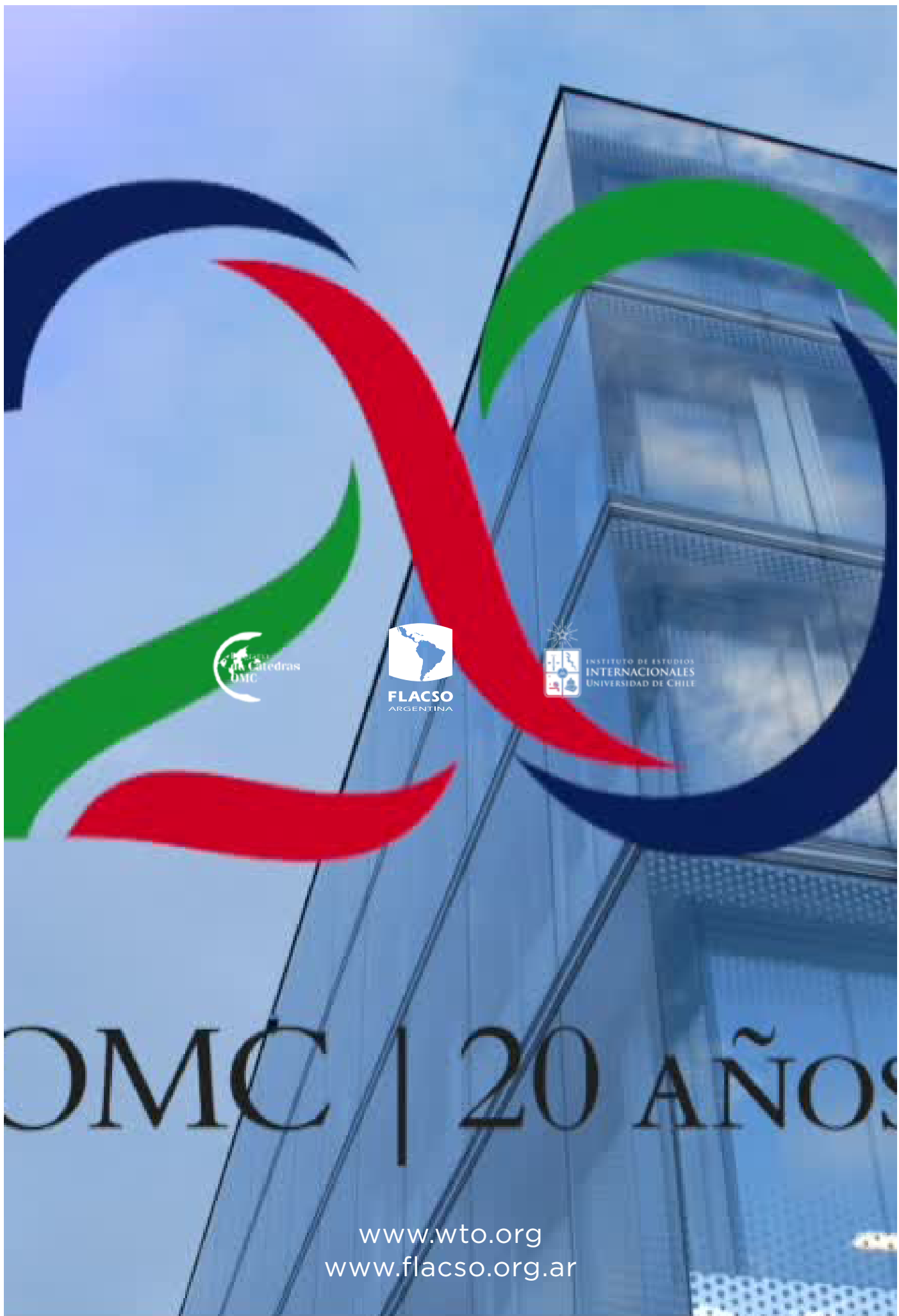
TUSSIE, Diana y WAGNER, Maria (1991) “Cruel Deception?: Argentine bargaining at a crossroads”. Paper to be delivered at IDRC-sponsored seminar, Geneva, Nov 1991.}

VENTURA-DIAS, Vivianne (2003) “Reglas Multilaterales e intereses nacionales en América Latina: nota de investigación” en *Perfiles Latinoamericanos* n°23.

WOLFE, Robert (2004), “Informal Political Engagement in the WTO: Are Mini-Ministerials a Good Idea?” en CURTIS, John y CIURIAK, Dan, *Trade Policy Research 2004*. Toronto: Minister of Public Works and Government Services – Canada.

WOLFE, Robert (2010), “Endogenous learning and consensual understanding in multilateral negotiations: arguing and bargaining in the WTO” *Canadian Agricultural Trade Policy and Competitiveness Research Network - Working Paper 2010-02*.

ZELICOVICH, Julieta. (2013), “Argentina en las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Doha (2001 – 2011). Análisis de su participación en el proceso negociador”, Tesis presentada para la obtención del título de Doctora en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario, Argentina. *Mimeo*.



INSTITUTO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE CHILE

OMC | 20 AÑOS

www.wto.org
www.flacso.org.ar