



''

MAESTRIA EN RELACIONES Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES

CICLO 2005/2006

TRABAJO DE DISERTACION FINAL

TITULO:

Coaliciones en la Organización Mundial del Comercio
El caso del G20 de Cancún a Hong Kong

AUTORA:

Uzquiza, Laura

DIRECTORA:

Tussie, Diana

FECHA:

Buenos Aires, 21 de noviembre de 2008

RESUMEN

El presente trabajo intenta contribuir al análisis de la formación de coaliciones en el sistema multilateral de comercio. Para ello, se aplican diferentes teorías de las relaciones internacionales a los fines de analizar en primer lugar, cuáles son los factores que inciden en la alineación de países en un mismo grupo; y en segundo lugar, cuál es la incidencia de dichos factores en la construcción de una tipología de coaliciones. Las dificultades del proceso de toma de decisiones de la Organización Mundial del Comercio y de su antecesor, el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, plasmaron un retraso en la actualización de los mecanismos de participación, representación y construcción de consensos, hecho que ha impulsado la creación de diversos tipos de coaliciones. En virtud de un proceso de aprendizaje social, los países en desarrollo han podido aprender de sus experiencias y avanzar en la formación de coaliciones para influir en el proceso de negociación multilateral. Como muestra de ello, el presente trabajo analiza el caso del G20, como coalición que evoluciona en su naturaleza a través del tiempo, aplicando diversas estrategias de negociación que le han permitido sostener su poder negociador.



Universidad de
San Andrés

INDICE

Introducción.....	pág.	6
CAPITULO I.- Marco Teórico.....	pág.	13
I.1- Teoría de la elección racional.....	pág.	13
I.2.- Institucionalismo.....	pág.	17
I.3.- Constructivismo.....	pág.	20
I.4.- Factores que inciden en la construcción de coaliciones.....	pág.	24
CAPITULO II.- La formación de coaliciones en el GATT/OMC.....	pág.	26
II.1.- Las dificultades del proceso negociador	pág.	26
II.2.- Construcción de una tipología de coaliciones.....	pág.	32
II.2.a.- Coaliciones de oposición.....	pág.	33
II.2.b.- Coaliciones temáticas.....	pág.	36
II.2.c.- Coaliciones flexibles.....	pág.	38
II.2.d.- Aplicación de la tipología.....	pág.	40
CAPITULO III.- El caso del G20.....	pág.	42
III.1.- Creación de la coalición.....	pág.	42
III.1.a.- Cuatro motivos para la conformación del G20.....	pág.	42
III.1.b.- Análisis de la composición del G20.....	pág.	46
III.2.- Desempeño en el sistema multilateral.....	pág.	51
III.2.a.- Accionar en Cancún.....	pág.	51
III.2.b.- Evolución en Hong Kong.....	pág.	56
III.3.- El proceso de aprendizaje del G20.....	pág.	65
Conclusiones.....	pág.	68
Bibliografía.....	pág.	71

INDICE DE TABLAS Y GRAFICOS

Gráficos

Gráfico II.1.- Evolución de la membresía en el GATT/OMC.....pág. 27

Gráfico III.1.- Composición de la membresía del G20, su enlace con el LMG y el Grupo Cairns.....pág. 47

Cuadros

Cuadro II.1.- Tipología de coaliciones negociadoras y su aplicación.....pág. 41

Cuadro III.1.- Comparación de las propuestas de EU-UE y el G20 en Cancún sobre agricultura.....pág. 51

Cuadro III.2.- Principales diferencias en las propuestas agrícolas durante y post-Cancún.....pág. 59

Cuadro III.3.- Comparación de las propuestas del G20, Cairns y la Declaración Ministerial de Hong Kong.....pág. 60

Universidad de
San Andrés

INDICE DE ABREVIATURAS Y ACRONIMOS

ACP – Coalición compuesta por África, Caribe y Pacífico

ADD – Agenda Doha para el Desarrollo

ALCA – Acuerdo de Libre Comercio de las Américas

AoA – Acuerdo sobre Agricultura

ASEAN – Asociación de Naciones del Sureste Asiático (siglas en inglés)

CAFTA – Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (siglas en inglés).

EPI – Economía Política Internacional

EU – Estados Unidos

G5 – Cinco partes interesadas

GATT - Acuerdo General de Aranceles y Comercio (siglas en inglés)

IBSA – Foro de diálogo compuesto por India, Brasil y Sudáfrica

LMG – Grupo de ideas afines (siglas en inglés)

MERCOSUR – Mercado Común del Sur

NAFTA – Tratado de Libre Comercio de América del Norte (siglas en inglés)

NAMA – Productos no agrícolas (siglas en inglés)

OECD - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (siglas en inglés)

OMC – Organización Mundial del Comercio

ONG – Organización no gubernamental

PAC – Política Agraria Común

PD – Países desarrollados

PED – Países en desarrollo

PIOC – País o grupo de países con intereses opuestos a una coalición

PMA – Países Menos Adelantados

RU – Ronda Uruguay

SVE – Economías pequeñas y vulnerables (siglas en inglés)

TER – Teoría de la elección racional

TRIPs – Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (siglas en inglés)

UE – Unión Europea

UNCTAD – Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (siglas en inglés)

Introducción

La negociación a través de coaliciones es una práctica común en el escenario de las negociaciones internacionales. Sin embargo, el análisis de la formación de coaliciones en el sistema multilateral de comercio ha tenido un “escaso debate académico debido, en gran parte, a su carácter informal y a la falta de instrumentos vinculantes de institucionalización¹” (Narlikar, 2005, pág. 2). Debido a ello, el presente trabajo intenta contribuir al análisis mencionado, ampliando el conocimiento sobre la construcción y mantenimiento de coaliciones en el escenario del comercio mundial.

“Si bien todos saben lo que es una alianza, no hay acuerdo sobre una única definición” (Dingman, 1979, pág. 245). Por esto, no sorprende que términos como alianzas, clubes, coaliciones y alineamientos sean usados intercambiabilmente. Además, muchos análisis se abocan al estudio de los llamados clubes, como “grupo de países unidos por un propósito particular en una suerte de asociación más holgada que las coaliciones” (Wolfe, 2008, pág. 184), mencionadas por Odell (2006) como grupos informales de estados trabajando con organizaciones internacionales. Estos clubes son voluntarios en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y ningún miembro tiene la obligación de pertenecer a un grupo, ni éste de aceptar indiscriminadamente la participación de cualquier país interesado en ser miembro.

Sin embargo y para el presente estudio, se utilizará el término coalición, como un paraguas que incluye diferentes tipos de categorías de alineamientos. Una coalición se refiere a “cualquier grupo de tomadores de decisiones participando en una negociación que acuerdan actuar en conjunto para alcanzar un interés común” (Hamilton y Whalley, 1989, pág. 547).

Las coaliciones pueden contribuir a la formación de consenso previo a la negociación multilateral y por ello, países con intereses divergentes pueden agruparse para reducir sus diferencias, a la vez que la unión permite llegar a una fórmula de transacción y superar una situación de estancamiento (OMC, 2008). Por esto, las coaliciones se consideran como un medio para que los países en desarrollo tengan una posición negociadora más firme dentro del proceso de toma de decisiones multilateral. En este contexto, un país con una delegación pequeña puede tener una mayor participación si forma parte de una alianza con otros países. Además, la acción colectiva disminuye el riesgo de presentar o defender una propuesta en forma individual a la vez que legitima el reclamo.

De esta manera, las coaliciones comparten la producción de conocimiento, promueven el

.....

¹ Por ejemplo, una Unión Aduanera es un instrumento vinculante de participación.

intercambio de información entre los miembros, favorecen la división de tareas y facilitan la posibilidad de defender intereses comunes cuando algún país miembro del grupo no puede participar de determinadas reuniones u actividades. Asimismo, los recursos son compartidos y la presión del grupo se manifiesta no sólo políticamente sino a través del porcentaje del comercio que representa, es decir, de su poder de mercado.

Varias coaliciones que se han formado bajo la OMC tienen antecedentes en el período del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). En el período del GATT las coaliciones de países en desarrollo se conformaron con el objetivo de ejercer el poder de veto de las decisiones “tomadas a sus espaldas” (Narlikar, 2003, pág. 31), tal es el caso del Grupo Informal, que se opuso al intento de integrar el sector de servicios a la agenda de negociación multilateral, y procuró la aplicación del trato especial y diferenciado². Recién en la Ronda Uruguay (1986-1994) cuando se creó la OMC, se dio un “salto cuantitativo en la membresía de la OMC y los países en desarrollo (PED) comenzaron a demandar mayor participación real en el proceso negociador” (Tussie, 1997, pág. 129).

La creciente incorporación de miembros y las mayores competencias de la organización se produjeron conjuntamente con un retraso en la actualización de los mecanismos de participación, representación y construcción de consensos. Si bien durante las primeras décadas de funcionamiento del sistema multilateral, el predominio indiscutido de Estados Unidos facilitaba la operación del régimen en un contexto de un número menor de miembros más homogéneos, el tránsito a la OMC encontró dificultades crecientes para identificar intereses comunes, transar y arbitrar satisfactoriamente intereses encontrados y/o en conflicto (Bouzas, 2007).

En este contexto, los PED se vieron imposibilitados de asistir activamente a las reuniones informales de la OMC, cuestión que tornó imposible incidir en el rumbo del proceso negociador formal (Krajewski, 2000). Esto se debió, por un lado, a la exclusión que imparten las reuniones informales -a las cuales se accede bajo previa invitación-, así como también por la carencia de recursos y de técnicos especialistas para asistir asiduamente a las mismas.

² El “trato especial y diferenciado” se refiere a lo siguiente: los acuerdos de la OMC contienen disposiciones especiales que confieren a los países en desarrollo derechos especiales y permiten a los países desarrollados otorgar un trato más favorable a los países en desarrollo que a los demás miembros de la OMC. Dichas disposiciones especiales comprenden, por ejemplo, períodos más largos para la aplicación de los acuerdos y compromisos, así como medidas para aumentar las oportunidades comerciales de los países en desarrollo.

Con la clara intención de superar la fragmentación y la exclusión en el proceso de negociación multilateral, o dicho en otras palabras, a los fines de “ejercer influencia sin poder” (Miller, 2000, pág. 19), los PED comenzaron a invertir –cada vez más- recursos diplomáticos en la creación y mantenimiento de coaliciones, hecho que se demostró también en su creciente interés por pertenecer a la OMC.

Como resultado, en la actualidad, han adquirido una influencia y un poder negociador que va más allá de la suma de las partes, es decir, de la suma de los recursos de cada país miembro. Esto resulta aún más importante si se considera que esa “suma de las partes” se refiere, ni más ni menos que al 75% de la membresía de la OMC que representan los PED (Narlikar, 2005).

Dado que “no existe una teoría general de las coaliciones que pueda guiar a los estados en la elección de sus aliados” (Narlikar, 2003, pág. 30), resulta necesario extender y aplicar diferentes teorías de las relaciones internacionales a los fines de analizar en primer lugar, cuáles son los factores que inciden en la alineación de países (ya sea la existencia de intereses, instituciones, creencias-ideas o identidades), y en segundo lugar, cuál es la incidencia de esos factores en la construcción de una tipología de coaliciones.

De acuerdo a los aportes de Narlikar (2003) y de Narlikar & Tussie (2004), las coaliciones se clasifican en dos tipos: coaliciones de oposición (bloc type) y coaliciones temáticas (issue-based). El presente trabajo desarrolla una tipología que agrega un tercer tipo, denominado coaliciones flexibles. Las coaliciones de oposición combinan estados que tienen un interés común en bloquear ciertas negociaciones. Por otro lado, las coaliciones temáticas reúnen estados interesados en un tema específico, unión que tiende a disolverse cuando la amenaza ha sido disipada, o cuando un determinado tema adopta parte de sus propuestas o intereses.

Finalmente, las coaliciones flexibles también reúnen estados interesados en un tema específico, pero presentando un costado más propositivo de modo tal que la unión no se disuelva y/o mantenga su credibilidad cuando el tema de su interés ha sido incluido en la agenda multilateral. De este modo, y bajo un “proceso de aprendizaje social” (Narlikar y Tussie, 2004, pág. 948) las coaliciones flexibles incorporan diversas estrategias de negociación³ a los fines de mejorar los resultados obtenidos en el proceso de negociación.

|||||

³ La estrategia de negociación consiste en una serie de acciones llevadas a cabo por una coalición desde un punto inicial y que se relacionan con un plan para alcanzar cierto objetivo a través de la negociación (Odell,

Mientras las coaliciones de oposición dominaron la política del tercer mundo hasta la década del 80', las coaliciones temáticas comenzaron a originarse en la Ronda Uruguay (RU), a partir de la cual empezaron a convivir ambos tipos. A partir de la Ronda de Doha comienzan a desarrollarse las coaliciones flexibles.

Durante dicha ronda de negociación, sin abandonar el Grupo Cairns⁴ y dejando de lado su faceta pro-liberalización del comercio, Brasil "lideró el establecimiento del G20 como coalición temática" (Da Motta Veiga, 2005, pág. 109), que incorporó "ciertas modalidades de las coaliciones de oposición" (Narlikar y Tussie, 2004, pág. 957).

El G20⁵ se transformó en una coalición importante en las negociaciones de Doha. Su membresía fue trascendental, especialmente ya que fue la primera coalición en la cual China jugó un papel comprometido y de liderazgo (junto con Brasil, India y Sudáfrica) desde que se convirtió en miembro de la OMC en noviembre de 2001 durante la IV Conferencia Ministerial en Doha (Qatar).

La coalición constituyó un peso mayor en términos económicos, especialmente porque en ella participaban varios países emergentes y contenía el 69% de la población mundial agrícola. Por eso, se presentó como una amenaza creíble a la lógica de negociación por consenso que prima en la OMC. Asimismo, poseía un peso moral que ejerció con un crédito mayor, al enfatizar que representaba los intereses de casi la mitad de la población mundial. Más allá de anteriores coaliciones que involucraban países en desarrollo, el G20 no tuvo una mera agenda de bloqueo de las negociaciones, sino una agenda proactiva, que fue respaldada por propuestas técnicas (Narlikar y Tussie, 2004).

La línea de fractura más notoria en esta coalición, se encuentra entre los miembros que

2003)

⁴ Coalición temática formada en el año 1986 meses antes del lanzamiento de la Ronda Uruguay, que marcó el surgimiento de un tipo de asociación sin precedentes en las negociaciones internacionales de comercio, en la cual países desarrollados y en desarrollo exportadores de productos agrícolas con ideas proliberalizadoras, cruzaron viejas barreras de cooperación y convergieron en el grupo. Los miembros actuales son: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.

⁵ Coalición temática que procura la concreción de reformas ambiciosas en agricultura en los países desarrollados y con algo más de flexibilidad en los países en desarrollo. El G20 se formó en el año 2003, durante la Conferencia Ministerial de Cancún. Los miembros actuales son: Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Egipto, El Salvador, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia, Tanzania, Uruguay, Venezuela y Zimbabwe.

también forman parte del Grupo Cairns y pugnan por la liberalización de la agricultura, en contraposición con otros miembros con una alta proporción de población campesina minifundista que se ven obligados a presentar una actitud más defensiva. A pesar de las diferencias los dos grupos conviven en el G20, manteniendo en general posiciones conjuntas, logrando en la Reunión del Consejo General de la OMC en julio de 2004 que se incorpore una mayor flexibilidad en acceso a mercados para los PED además de medidas especiales más flexibles en los otros dos pilares de la negociación agrícola (ayuda interna y subsidios a la exportación) para los PED.

El aumento del poder de negociación de los países en desarrollo, gracias a la conformación del G-20, explica como este grupo pudo amenazar con bloquear el consenso a menos que sus intereses comunes fueran atendidos debidamente en la agenda de la Conferencia Ministerial de Cancún. La presión que los PED ejercitaron en esta Conferencia se debió a la “exitosa formación de coaliciones” (Narlikar, 2005, pág. 45).

No sólo los países en desarrollo utilizaron estas coaliciones para un intercambio de información y de discusión, sino que fueron capaces de adherir a posiciones conjuntas sobre el final de la reunión. De hecho, y a pesar de las diferencias entre la agenda del G20 y de otras coaliciones de PED, se realizó un esfuerzo exitoso para coordinar sus posiciones de modo tal de evitar entrar en conflicto entre sí. Considerando las dificultades de participación efectiva que históricamente los PED han encontrado en la OMC y en su predecesor, el GATT; los logros -entonces- no fueron menores.

Con el fin de analizar las características de las coaliciones exitosas, el presente trabajo desarrollará la tipología de coaliciones anteriormente mencionada bajo la siguiente hipótesis: *a mayor combinación de estrategias de negociación por parte de los países en desarrollo que integran una coalición, mayor será el éxito -definido como el aumento del poder negociador- que obtiene en las negociaciones multilaterales de comercio.*

Para contrastar la hipótesis planteada se realizará un análisis cualitativo basado en el Método de la Diferencia (Stuart Mill, 1843) que consiste en lo siguiente: si una situación en que ocurre el fenómeno, definido aquí como *el éxito de una coalición en las negociaciones multilaterales de comercio*, y otra situación en que no ocurre, se parecen en todo excepto en una circunstancia, definida aquí como *una mayor combinación de estrategias de negociación por parte de los países en desarrollo que integran la coalición*, sólo se presenta en la primera situación, entonces esta circunstancia, que es la única diferencia, entre las dos situaciones es el efecto, la causa, o una parte indispensable de la causa, del fenómeno

mencionado.

Por todo lo expuesto, este estudio tiene como objetivo: a) explorar los principales debates académicos acerca de las características del proceso de formación de coaliciones en el GATT y en la OMC; b) identificar los fundamentos bajo los cuales el G20 fue creado y cómo dichos basamentos han cambiado a través de tiempo; c) analizar cuáles han sido las fortalezas de dicha coalición y la combinación de las estrategias aplicadas en dos episodios de políticas particulares; d) evidenciar la existencia de un proceso de aprendizaje social dentro de la coalición.

A tal fin, la estructura del siguiente trabajo incluye las siguientes secciones: en el Capítulo I se procederá a una revisión de la teoría de las relaciones internacionales, relevante para analizar el tema de las coaliciones. Dentro del estudio de la Economía Política Internacional (EPI), se analizará la teoría de la elección racional y el constructivismo, ampliando el institucionalismo neoliberal de Keohane, a los fines de interpretar los factores que inciden en la alineación de países.

En el Capítulo II, se estudiarán primeramente, las dificultades del proceso negociador del GATT/OMC para comprender la necesidad de los países en desarrollo de crear coaliciones. Las mismas estarán basadas, en primer lugar y de acuerdo a la teoría de la elección racional, en la existencia de intereses como factor principal y condición necesaria que une a los países en una coalición; y en segundo lugar, por la existencia de ideologías como factor secundario. Asimismo, se construirá una tipología de coaliciones y se analizará su aplicación a previas coaliciones del G20 de modo tal de estudiar las estrategias de negociación utilizadas en cada caso y los resultados que arrojaron las mismas.

En el Capítulo III, se procederá al análisis de los dos episodios de políticas bajo los cuales el G20 resultó ser una coalición clave en el proceso de negociación multilateral. Dicha coalición, como se ha dicho, involucra países en desarrollo y ha liderado la batalla en uno de los temas tradicionalmente más sensibles de la agenda de negociación como es la agricultura, abarcando posiciones negociadoras que a simple vista resultan divergentes, al integrar países exportadores e importadores agrícolas netos.

En el primer episodio de política situado en la Conferencia Ministerial de Cancún se describirán las cuestiones principales que motivaron la creación del G20 aplicando la tipología construida para evaluar a qué tipo responde el G20 en esta etapa, las estrategias de negociación utilizadas y los resultados obtenidos.

En el segundo episodio de política, situado en la Conferencia Ministerial de Hong Kong, se analizará el fortalecimiento del G20 como coalición de países en desarrollo, aplicando nuevamente la tipología para verificar su evolución.

En la última sección del Capítulo III, se realizará una comparación exhaustiva de los dos episodios de políticas para evaluar el cambio de tipología del G20 a través del tiempo y los resultados arrojados ante la aplicación de diferentes estrategias de negociación, a los fines de corroborar la hipótesis del presente trabajo.

En las Conclusiones, se esbozarán los hallazgos de los capítulos previos para determinar de qué forma los países en desarrollo pueden aumentar su poder negociador e influir en el sistema multilateral de comercio.



CAPITULO I.- Marco teórico

Los cuestionamientos sobre el accionar colectivo surgen a nivel inter-disciplinario. Dado que “no existe una teoría general de las coaliciones que pueda guiar a los estados en la elección de sus aliados” (Narlikar, 2003, pág. 30), resulta necesario extender y aplicar diferentes teorías de las relaciones internacionales a los fines de analizar cuál es el factor o los factores que inciden en la alineación de países.

La Economía Política Internacional (EPI) es el punto de partida que utiliza este trabajo para el análisis de las coaliciones. Se parte de la premisa de que los asuntos internacionales no pueden estudiarse con un enfoque unicausal, puesto que lo económico y lo político, lo nacional y lo internacional, y los estados y los agentes no estatales están estrechamente interrelacionados. A través del tiempo, la EPI fue recuperando el concepto de interdependencia compleja de Palan (2000) y este nuevo enfoque de la EPI se distingue por no aceptar que los agentes principales sean únicamente los sistemas estatales, esto es, los estados entendidos como unidades racionales con creencias y preferencias determinadas. En otros términos, las relaciones son relaciones transnacionales (interdependencia entre estado, mercado y sociedad) y no relaciones internacionales (exclusivamente entre estados).

El presente capítulo analizará el rol de los intereses, de las instituciones y de las creencias-ideas o identidades, como factores que inciden en la construcción de coaliciones negociadoras. Para ello, se analizarán dos grandes escuelas dentro de las teorías críticas de la EPI tradicional, el enfoque neoutilitarista de la elección racional y el constructivismo, y se ahondará en el estudio del institucionalismo de Keohane.

I.1.- Teoría de la elección racional

La teoría de la elección racional (TER), como cuerpo teórico para explicar el comportamiento humano, desplaza a los planteamientos basados en las normas y papeles sociales transmitidos por los mecanismos de socialización y la tradición. Esta teoría acepta el individualismo y se fundamenta en el principio de que los individuos (unidad de análisis) son auto interesados, orientados a la satisfacción de sus propios intereses, deseos y actividades determinados material y políticamente. Todo individuo tiene la capacidad racional, el tiempo y la independencia emocional necesaria para elegir la mejor línea de conducta, independientemente de la complejidad de la elección que deba tomar.

La TER se centra en el estudio de los intereses como productores de una dialéctica de la racionalidad e irracionalidad y al considerar al individuo como la unidad de análisis no toma en cuenta las estructuras e interacciones de los agrupamientos humanos y su influencia en el desarrollo. Los individuos maximizan sus utilidades en una forma racionalmente perfecta mediante la previsión de todos los posibles resultados, la determinación de los diferentes cursos de acción y la evaluación de las consecuencias en términos de costos.

El comportamiento de los individuos en el sistema político es similar al de los agentes en el mercado, siempre tiende a maximizar su utilidad o beneficio y tiende a reducir los costos o riesgos. Esta racionalidad tiene que ver con una cierta intuición que lleva a los individuos a optimizar y mejorar sus condiciones. Los supuestos económicos de la elección racional sugieren que es el mercado y no la intervención del estado, el que asegura la provisión de los términos del contrato que son socialmente eficientes y óptimos para los compradores considerados como una clase.

La teoría de la elección racional es un enfoque individualista porque confunde el bienestar con las preferencias y con las elecciones. De hecho, Habermas (1992) critica la estabilidad de las preferencias y la conducta de maximización de utilidad de la TER. Las preferencias declaradas del individuo no son necesariamente las preferencias que tendrían cuando están mejor informados (y considerando que la información nunca es completa), lo que prueba que la teoría de la elección racional no es realista o adecuada.

Sin embargo, de la TER se pueden inferir cuáles son las preferencias y los intereses de los estados y de otros actores, partiendo de la base de que los intereses se originan a nivel individual. De este modo, se pueden analizar a las coaliciones, los grupos de interés, los lobbies, los burócratas, etc. entendidos como agentes racionales (que buscan maximizar su utilidad en el sentido neoclásico convencional o su satisfacción en el sentido de la economía política positiva) en un contexto dado de incentivos y restricciones.

Al respecto, en la teoría de las decisiones colectivas desarrollada por Coleman (1988) se integra lo micro y lo macro sobre la base de la teoría de la elección racional considerando al capital social como recurso de los actores en forma de obligaciones y expectativas, capacidad de fluencia de información de la estructura social y la sanción de normas. Entonces, las coaliciones se forman por ser la mejor opción que maximiza la utilidad de cada país miembro en particular, unidos por un interés común, en una relación con obligaciones y expectativas donde la formulación de decisiones del grupo se fundamenta en el equilibrio de la interacción racional de cada país.

Por otro lado, el reconocido trabajo de Coase (1937) sobre la teoría de juegos y el comportamiento estratégico de los jugadores, la teoría de la elección pública de Buchanan (1965) y, principalmente, el análisis de Olson (1971) sobre el accionar colectivo, pueden considerarse como grandes aportes relacionados a la TER. En esta línea de teorización, un club está definido como “un grupo voluntario que obtiene beneficios mutuos al compartir al menos una de las siguientes cuestiones: costos de producción, características similares entre los miembros, o la creación de un bien caracterizado por un beneficio exclusivo” (Sandler y Tschirhart, 1980, pág. 1481).

En este contexto, la aplicación de los aportes de Olson (1971) a este trabajo permite tener en cuenta que, aunque los miembros de una coalición actúen racionalmente obteniendo ganancias al actuar en grupo, los países tienden a perseguir sus propios intereses, sin procurar de la misma manera alcanzar los de la coalición. A mayor cantidad de miembros en una coalición, mayor es la tendencia de los países en desarrollo con menos recursos, a reposar en los acuerdos o acciones llevadas a cabo por los miembros más grandes.

Asimismo, aplicando las apreciaciones de Olson, cada nuevo miembro incrementa el bien colectivo de una coalición, entendido como el aumento de su poder negociador. Considerando esto, cuanto mayor sea el poder negociador, mayores serán los incentivos externos y por esto, los ofrecimientos de pagos laterales por parte de países con intereses opuestos a la coalición, a los fines de hipnotizar a los miembros y disolver la coalición. Por esto, la TER deja entrever las cuestiones que atentan a la sustentabilidad de las coaliciones y que a continuación se analizarán.

En primer lugar, de acuerdo a Riker (1962), las coaliciones deben cumplir con el principio del tamaño (size-principle) y el mínimo de coaliciones ganadoras (minimum winning coalitions). Al respecto, Riker (1962, pág. 32) desarrolla lo siguiente: “en situaciones sociales similares al n-person, juegos de suma cero con pagos marginales, los participantes crean coaliciones tan grandes como sea necesario para asegurar su victoria”. Calificaciones teóricas y contra-argumentos al principio de Riker, incluyen la teoría de Gamson (1964) acerca del “mínimo más barato de coaliciones ganadoras” y el concepto de Frohlich, Oppenheimer y Young (1971) sobre coaliciones que son más grandes que la cantidad mínima indispensable como seguro en contra del chantaje o la desertión. De todos modos, a los efectos del presente estudio, no se considerará el concepto del mínimo de coaliciones ganadoras debido al principio de negociación por consenso que rige el proceso de toma de decisiones de la OMC.

En segundo lugar, de acuerdo a Narlikar y Tussie (2004), las coaliciones enfrentan dos problemas: mínima influencia externa y el riesgo de la fragmentación. En cuanto a lo primero, la coalición debería por un lado, reposar en economías desarrolladas. Por el otro, los miembros más débiles compensan con su amplia membresía y por ende, en representación de grandes porciones de mercado. Además, los países en desarrollo pueden compartir información y tratar de encontrar un nicho dentro de la negociación.

Pero la teoría de la elección racional y los trabajos mencionados dentro de la misma línea de pensamiento, no explican detalladamente las estrategias que deben tomar las coaliciones para ser exitosas. Más allá de lo ganado por las partes para construir coaliciones con el efecto de la distribución proporcional de posiciones, el peso de los estados individuales y su contribución, es difícil de determinar. Una de las dificultades es calcular el peso de los potenciales aliados en términos de mercado y recursos de poder. Pero a veces, hasta las alianzas pequeñas pueden tener una gran influencia dentro de las coaliciones. Los miembros de las coaliciones reúnen otros atributos además de la cuantificación del poder económico de la coalición y por ello no son vistos como polizontes o free-riders.

Lo recién mencionado se une al segundo problema de aplicación de esta teoría donde la distribución de las retribuciones es a menudo no proporcional a la contribución de los miembros. Si bien el análisis resultante de las retribuciones es crucial para ilustrar la importancia de los recursos materiales y de los intereses comunes como la primera fuente de cohesión que los actores independientes usan para formar una coalición; las retribuciones, como dice Browne (1973), no son predeterminadas de acuerdo a la contribución de los miembros individuales.

En lo que respecta al riesgo de la fragmentación, es evidente que cuando un estado sale de una coalición, la misma enfrenta el peligro del efecto dominó (Narlikar y Odell, 2006). Los países en desarrollo pueden llegar a soportar menos presión por parte de los países desarrollados cuyos intereses están comprometidos por la formación de la coalición. Si los miembros tienen diferentes prioridades entonces son más susceptibles a la fragmentación si son tentados con rápidas ventajas en acuerdos bilaterales por parte de los países desarrollados⁶. Pero dicha susceptibilidad también depende del tipo de estrategia de negociación que se utiliza en la negociación (Kumar, 1995). La estrategia distributiva está

.....
⁶ Estas rápidas ventajas ofrecidas por parte de los países desarrollados a través de acuerdos bilaterales son generalmente llamadas "zanahorias" en Narlikar y Tussie (2004). En este trabajo, se denominarán pagos laterales o marginales.

caracterizada por un juego de suma cero donde lo que gana un negociador necesariamente lo pierde el otro. Estas negociaciones son típicas de situaciones donde es manifiesto el desbalance del poder y da como resultado la imposición, donde las partes opositoras tienden a ofrecer alternativas más baratas a la demanda de la coalición, a través de acuerdos bilaterales.

Al respecto, en la actualidad, David Lake ha puesto énfasis en los intereses, o en cómo un individuo o grupo de individuos, es afectado por una política particular (Lake, 2007, pág. 763). Los actores que se benefician de una política puntual, utilizan sus recursos políticos hasta el punto donde el costo marginal de ese esfuerzo se equipare con el beneficio marginal (definido como "más" de esa política particular o el incremento de la probabilidad de obtener una política fija). Dado ello, los actores que pierden por la aplicación de dicha política harán lobby en contra de la misma, o bien ofrecerán acuerdos bilaterales, como se mencionó recientemente.

Sin embargo y a excepción del problema del peso económico mínimo, el G20 atravesó por todos estos inconvenientes. Primero, combinó diferentes países en desarrollo donde los más pequeños eran vulnerables a las presiones y proclives a las zanahorias de los bilaterales. Segundo, aún refiriéndose a la agricultura, aunó intereses divergentes en cuanto a países con tendencia a la liberalización versus países con tendencias al proteccionismo. Tercero, utilizó en Cancún una estrategia distributiva donde demandó concesiones a Estados Unidos y la Unión Europea sin ofrecer mucho a cambio. Dado todo lo expuesto, resultará interesante analizar al G20 en el Capítulo III, para esbozar su fortaleza frente a la fragmentación y sus características particulares que han mantenido unida a la coalición.

I.2.- Institucionalismo

Como se mencionó al principio del presente capítulo, resulta importante considerar no sólo el rol de los intereses en la construcción de coaliciones negociadoras, sino también el rol de las instituciones. Del destacado papel que las mismas tienen en la cooperación internacional, proviene el nombre que Keohane dio al enfoque "institucionalismo liberal" (Keohane, 1984, pág. 22). El prefijo "neo" que transformó el nombre en "institucionalismo neoliberal" o, simplemente, en "neoliberalismo" proviene de un artículo de Grieco (1988), quien lo usó no sólo para referirse a la novedad del enfoque sino para diferenciarlo de otras teorías. A los efectos del presente trabajo, se utilizará sencillamente la denominación "institucionalismo".

Una institución se refiere a "conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas" de los actores (Keohane, 1995, pág. 16-17). En el campo de las relaciones internacionales, las instituciones se ven primordialmente como el producto de una interdependencia creciente entre los estados, que se crean básicamente para tratar los problemas de coordinación y cooperación que implica dicha situación, a través del suministro de información, la reducción de los costos de transacción⁷ (coste de preparar, negociar y concluir acuerdos) y la facilitación de la reciprocidad, entre otros.

El componente "liberal" del enfoque de Keohane se detecta en el interés de analizar las instituciones internacionales bajo la premisa de que la cooperación es posible y que las instituciones modifican la percepción que los estados tienen de sus propios intereses, posibilitando así la cooperación; a diferencia de la teoría de la elección racional en donde se plantea que el comportamiento puede cambiar pero no las identidades o los intereses. Bajo el institucionalismo se considera que algunas instituciones conducen a la formación de coaliciones masivas y permanentes (como la Organización de las Naciones Unidas) pero otras instituciones, como la OMC, denotan una dificultad en la permanencia de las mismas (Narlikar, 2003).

Para Keohane y Axelrod, "la cooperación no equivale a la armonía. La armonía exige una total identidad de intereses, pero la cooperación sólo puede tener lugar en situaciones en las que hay una mezcla de intereses conflictivos y complementarios. En esas situaciones la cooperación tiene lugar cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias reales o previstas de los demás" (Axelrod y Keohane, 1986, pág. 226). En este contexto, la cooperación en una coalición surge cuando los países que la integran ajustan su comportamiento a las preferencias previstas de los otros miembros.

Del debate actual sobre el institucionalismo, ciertas cuestiones servirán para el presente análisis: 1) el significado y las implicaciones de la anarquía; 2) la posibilidad de lograr la cooperación internacional; 3) la importancia de las ganancias relativas versus las absolutas; 4) la importancia relativa de las instituciones y de los regímenes (Baldwin, 1993).

Al respecto, los institucionalistas no niegan que en determinadas condiciones la cooperación se vea impedida o dificultada por la preocupación de los estados por los beneficios relativos,

⁷ El análisis de los costos de transacción fue desarrollado por Coase (1937), Coase (1960) y luego por Milner (1997).

pero consideran que en general prevalecerá el deseo de obtener beneficios absolutos - deseo que llevará a intentar maximizar el nivel total de los beneficios de quienes cooperan, en este caso los países miembros de una coalición-. Los institucionalistas consideran que las prioridades económicas son básicas para los estados y ponen énfasis en las intenciones. En cuanto a los regímenes internacionales, los institucionalistas -a partir de la idea de que los estados consideran, los beneficios absolutos que les puede reportar la cooperación-, conciben a los regímenes, ante todo, como el producto de la maximización de intereses de los participantes.

Lake (1993) señala que bajo las condiciones de anarquía internacional los estados no pueden resolver autoritariamente los dilemas de interés y aversión, pero pueden promover y reforzar la cooperación internacional al crear y mantener regímenes. Al hacerlo, tienden a obtener sus objetivos más eficientemente y evitar conflictos comerciales internacionales.

Entonces, en el contexto del institucionalismo, pareciera que el interés es la espina dorsal de su agenda ya que parten del supuesto de que los países miembros de una coalición cooperan para aumentar sus niveles de bienestar. En este sentido, no es extraño que los neorrealistas, en contraposición a los institucionalistas, subrayen las dificultades en establecer relaciones de cooperación y duden sobre la estabilidad de éstas a largo plazo. En otras palabras, los institucionalistas sostienen que los estados sólo se preocuparán de las ganancias absolutas mientras que para los neorrealistas los estados buscarán ante todo mejorar su posición relativa frente a los demás (énfasis en las ganancias relativas y en la distribución de capacidades). Los neorrealistas intentan responder quien gana más con la cooperación internacional, mientras que los institucionalistas se centran en maximizar el nivel total de ganancias de todas las partes, pero no queda claro cuán lejos los países miembros de una coalición son capaces de alcanzar esas ganancias si están inmersos en un grupo con numerosos miembros.

En un contexto de cooperación, la construcción de coaliciones es sencilla al tomar ventaja de una situación con motivaciones mixtas en la cual se enfatizan los elementos cooperativos (tales como alterar estrategias, cambiar la duración de la interacción, alterar patrones de retribuciones y la existencia de pagos marginales) para superar los conflictos. Los estados pueden cooperar bajo una base recíproca, intercambiando favores, y compartiendo los costos de investigación y construcción de agendas.

Narlikar (2003) plantea que una vez que los miembros de una coalición son seleccionados o se autoseleccionan, la cooperación se puede sostener. Para ello se deben enfrentar los

miedos a un futuro incierto, establecer las retribuciones para cada parte, y establecer las ganancias de largo plazo. La cooperación es posible si existe confianza entre los miembros y si el nivel de sanciones a los detractores es bajo. En este contexto, las instituciones son muy importantes ya que bajan los costos de información, aumentan la interacción y hacen que los costos de deserción sean más creíbles. Para coaliciones de pequeños miembros será suficiente el seguimiento o verificación y la aplicación de sanciones (Milner, 1992) y para grandes grupos se podrá aplicar el liderazgo y la existencia de jerarquías informales (cuestión implementada por el Grupo Informal en el GATT).

Ciertamente, el enfoque institucionalista no indica cómo se eligen los miembros de una coalición antes de la fase de cooperación, siendo de especial interés cuando los grupos se componen de grandes membresías. Por tanto quedan dudas acerca de cómo se alían los estados, si responden a pensamientos similares o se manejan por el principio de similitud de intereses. De hecho, en primer lugar, la debilidad del institucionalismo radica en una persistente indisposición para trascender la afirmación individualista de la teoría de la elección racional que asegura que las identidades y los intereses vienen dados exógenamente, e inciden en la formación de coaliciones.

En segundo lugar, en el debate de las ganancias absolutas versus las ganancias relativas (Mearsheimer, 1995) no queda claro cuán lejos los estados son capaces de alcanzar esas ganancias en un contexto de múltiples miembros. En ausencia de un análisis de costo-beneficio, es necesario investigar qué otros factores inciden en la elección de miembros dentro de una coalición.

En tercer lugar, las estrategias planteadas por los institucionalistas pueden producir un efecto contrario, es decir, la reciprocidad puede provocar un efecto dominó tanto en las deserciones como en las represalias (Axelrod, 1984, pág. 176). Los temas vinculados, considerados en términos de recursos de poder agregado y cuestiones de seguridad, pueden exacerbar una desconfianza mutua e incrementar el rechazo a cooperar aún en áreas no críticas dado el efecto derrame.

I.3.- Constructivismo

Ahora bien, se procederá al análisis del constructivismo a los fines de cuestionar “por qué y cómo los estados y otros actores han llegado a tener ciertas preferencias en función de identidades, creencias o valores” (Jervis, 1978, pág. 322), aplicado a la construcción de coaliciones.

Los constructivistas dan un vuelco a las relaciones causales: empiezan el análisis allí donde la teoría de la elección racional lo termina y viceversa. Se da, por tanto, una "reordenación del lugar que ocupan las preferencias, instituciones, normas e ideas en el discurso explicativo" (Caporaso, 1993, pág. 74), y por ello los factores ideacionales son analizados como variables endógenas en lugar de exógenas en la creación de coaliciones.

Haas (1993, pág. 170) lo plantea de la siguiente manera: "los constructivistas entienden que los actores son organismos reflexivos, más que materia que obedece leyes universalmente aplicables, invariables y mecánicas, como los tratan los neorrealistas e institucionalistas". Por otra parte, y en un tono más analítico los constructivistas señalan que aunque la exogeneización pueda facilitar el análisis, esto es sólo "asumiendo el coste de retirar nuestra atención de aspectos que pueden contener buena parte de la acción explicativa en la que estamos interesados" (Jervis, 1978, pág. 324).

Keohane (1988, pág. 381) menciona que los constructivistas "enfatan el papel de las fuerzas impersonales, así como el impacto de las prácticas culturales, las normas y los valores que no están derivados de los cálculos de interés". Desde el punto de vista ontológico, los constructivistas parten del Holismo metodológico mediante el cual buscan "explicar el comportamiento individual haciendo referencia a hechos institucionales más que a las características de los individuos como tales" (Caporaso, 1993, pág. 74). Por "ideas", los constructivistas se refieren a los objetivos, amenazas, temores, identidades, y otros elementos de la realidad percibida que influyen, en este caso, a los países dentro de una coalición.

La etiqueta de "constructivismo" para designar un enfoque en relaciones internacionales alternativo a los existentes fue acuñada por Onuf (1989). Para este autor, "los individuos y las sociedades se hacen, se construyen o se constituyen" en un proceso de mutua constitución que no tiene ni un comienzo ni un fin identificables (Onuf, 1995, pág. 44). Como resultado, las reglas formales que caracterizan a las diversas instituciones solamente adquieren un significado cuando los actores participan en procesos de conocimiento colectivo.

Sin embargo, el autor más representativo de esta corriente es Wendt, quien en 1987 ya había planteado el tema central de la problemática constructivista: la mutua constitución de las estructuras sociales y los agentes en las relaciones internacionales, presentando luego al constructivismo como una perspectiva capaz de contribuir al diálogo neorrealismo-institucionalismo y a la vez capaz de "acercar las posiciones reflectivistas a las racionalistas"

(Wendt, 1992, pág. 394), en este contexto, acercar la importancia de las ideas sobre los intereses en la construcción de coaliciones negociadoras.

De acuerdo a Wendt la teorización basada en la teoría de los juegos no concede especial interés a las identidades y a los intereses de los participantes, sino que los trata como factores exógenos fijos, centrándose en la manera en que los actores se comportan y en los resultados de sus acciones. Sin embargo, las posiciones institucionalistas –que sostienen que los procesos e instituciones pueden dar lugar a un comportamiento cooperativo a pesar de la anarquía– se verían reforzadas si contaran con una teoría sistemática que explicara la transformación de las identidades e intereses de los actores por parte de los regímenes e instituciones, definidas como “un conjunto o una estructura relativamente estable de identidades e intereses” (Wendt, 1992, pág. 399).

Para intentar demostrar cómo las instituciones configuran los intereses de los actores se requieren necesariamente estudios muy detallados. Una parte importante de los estudios de caso trata el papel de las organizaciones internacionales en los procesos de reconfiguración de intereses estatales⁸. Otro grupo de estudios constructivistas que cabe destacar son los relacionados con el papel de los individuos en la difusión de las normas por parte de las instituciones.

La explotación constructivista del concepto de comunidad epistémica⁹ ha corrido a cargo, fundamentalmente de Adler (1992, pág. 143), el cual concibe a las comunidades epistémicas como creadoras de creencias intersubjetivas que actúan como "vehículos de supuestos teóricos, interpretaciones y significados colectivos que pueden ayudar a crear la realidad social de las relaciones internacionales" a través de la difusión e internacionalización de nuevas normas constitutivas que puedan acabar creando nuevas identidades e intereses que motivan a la creación de coaliciones.

Los autores adscritos al constructivismo subrayan el papel del proceso en la generación de

|||||
⁸ Por ejemplo, el papel de la UNESCO en la reestructuración de las políticas de investigación –a partir de un proceso descrito como de reconfiguración de intereses– de numerosos estados miembros (Finnemore, 1996), el de la OTAN en la reestructuración de las percepciones mutuas de sus miembros y sus intereses de seguridad (Risse-Kappen, 1994) y la reformulación de los intereses y percepciones de los estados miembros de la Unión Europea (Landau y Whitman, 1997).

⁹ Una comunidad epistémica es una red de profesionales con renombrada experiencia y competencia en un campo determinado y un reconocido conocimiento de temas relevantes para la elaboración de política en ese terreno o área temática (Haas, 1992).

identidades e instituciones que, de este modo, se co-constituyen recíprocamente. De acuerdo a Johnston (2001, pág. 488) “los actores que participan en interacciones sociales raramente salen de ellas como entraron” de modo que experimentan una suerte de proceso de socialización. De hecho, un análisis constructivista de la cooperación, se concentraría en cómo las expectativas producidas por el comportamiento afectan a las identidades y a los intereses dentro de una coalición. Entonces, dicho análisis sería más cognitivo que conductual, ya que se ocuparía del conocimiento intersubjetivo que define la estructura de identidades e intereses como endógenos a la interacción y representativos de la misma.

En efecto, las interacciones entre actores y los procesos sistémicos descritos por los institucionalistas, no únicamente modifican el comportamiento de los estados, sino también su identidad (Wendt, 1994). Esto es así porque la interdependencia reduce la habilidad de satisfacer las necesidades corporativas unilateralmente e incrementa la extensión en la cual los miembros de una coalición comparten un destino común. Wendt (1992, pág. 402) niega que “las identidades e intereses de los actores preexistan a la interacción sino que se desarrollan a partir de la misma”. Sin embargo, el análisis constructivista deja de lado las cuestiones causales y empíricas sobre cómo las identidades y los intereses se producen mediante la práctica en condiciones anárquicas dentro de una coalición.

Siguiendo la línea de Risse-Kappen (1995) los constructivistas explican la supervivencia de una coalición cuando los intereses de los estados han cambiado (o por condiciones externas) y el interés original ha desaparecido. Frente a esto, Walt (1987) expone que los estados se unen por preferencias ideológicas cuando su relación es sólida o exactamente en el caso contrario, es decir, cuando los estados enfrentan grandes riesgos y deben procurar la mayor cantidad de aliados posible, en este caso, a través de una coalición.

Dentro del enfoque constructivista, Woods (1995) enfatiza cuatro roles centrales que desarrollan las ideas en la formación de coaliciones. En primer lugar, sostiene que las ideas proveen un factor explicativo importante en la construcción y mantenimiento de coaliciones: en situaciones de incertidumbre y bajo la ausencia de estructuras y preferencias definidas en la elección inicial de aliados, las ideas tienen un rol primordial. En segundo lugar, la función disparadora de las ideas facilita la identificación de los aliados y refuerza los lazos hacia adentro y afuera del grupo, evitando los conflictos comunes de asumir el gasto de corto plazo y las ganancias a largo plazo.

En tercer lugar, Woods considera que las ideas refuerzan la solidaridad del grupo y facilitan el mantenimiento de la coalición. Finalmente, expone que las ideas ayudan a definir los

intereses por su apoyo, logrando un importante impacto al colocar los intereses recreados y compartidos en la agenda internacional. Por esto, se podría decir que la diversidad de países en desarrollo “se unifica con la existencia de una idea o grupo de ideas en donde la conceptualización del *Sur* ofrece a dichos países una identificación histórica que les permite posicionarse en relación al *Norte*” (Narlikar, 2003, pág. 28).

I.4.- Factores que inciden en la construcción de coaliciones

Ahora bien, al comienzo de este capítulo se planteó la necesidad de analizar los factores que inciden en la alineación de países para luego observar su incidencia en la construcción de una tipología de coaliciones. A tal fin, se analizó a través de los principales enfoques de la Economía Política Internacional y de los aportes del institucionalismo de Keohane, el rol de los intereses, de las instituciones y de las creencias o identidades, en la formación de coaliciones negociadoras.

En el enfoque de la teoría de la elección racional, las identidades y los intereses de los agentes están dadas exógenamente, centrándose en la forma en la que el comportamiento de estos agentes genera beneficios. Así, la TER ofrece una concepción fundamentalmente conductista tanto de los procesos como de las instituciones: cambian los comportamientos, pero no las identidades ni los intereses. De hecho, la ideología ocupa un lugar “cuando los intereses estructurales pre-existentes se han fortalecido” (Narlikar, 2003, pág. 27).

Por otro lado, en el enfoque institucionalista quedan dudas acerca de cómo se alían los estados, si responden a pensamientos similares o se manejan por el principio de similitud de intereses. Esto es así porque los institucionalistas no indican cómo se eligen los miembros de una coalición antes de la fase de cooperación. En segundo lugar, en el debate de las ganancias absolutas versus las ganancias relativas no queda claro cuán lejos los estados son capaces de alcanzar esas ganancias en un contexto de múltiples miembros. En ausencia de un análisis de costo-beneficio, es necesario investigar a través de otros enfoques, qué factor incide realmente en la elección de miembros dentro de una coalición.

Finalmente, el enfoque constructivista propone una teoría sistemática capaz de explicar la transformación de las identidades e intereses (que no preexisten a la interacción) de los actores por parte de los regímenes e instituciones. Dado ello, los constructivistas analizan las ideas como determinantes de los intereses, en lugar de “camuflarse” (Narlikar, 2003, pág. 28) en la preexistencia de intereses estructurales. Sin embargo, el análisis constructivista deja de lado las cuestiones causales y empíricas sobre cómo las identidades

y los intereses se producen mediante la práctica en condiciones anárquicas dentro de una coalición.

Más allá de esto, el análisis constructivista pretende sintetizar un proceso bastante complejo. A simple vista, resultaría más fácil construir una coalición entre estados basada en intereses comunes que una coalición entre estados que comparten una ideología, más aún si el grupo comprende países en desarrollo. De hecho, la discusión sobre cuál es el factor que determina la lealtad y permanencia de los miembros dentro de las coaliciones, es ampliamente debatido.

De todos modos, la práctica deja dudas acerca de que las ideas o ideologías y las identidades colectivas –debido a su complejidad- sean el motivo central para la formación de coaliciones dentro del GATT/OMC. Dado ello, el análisis planteado por la teoría de la elección racional, es decir, la existencia de intereses como factor y condición necesaria que une a los países en una coalición, resulta ser la clave de este trabajo. Dado que las ideas e ideologías cumplen un rol en ciertas ocasiones, el mismo será considerado como secundario.

El análisis de la TER no sólo ha esbozado la importancia de los intereses, sino también una descripción de riesgos que enfrentan las coaliciones, es decir, la ineficaz combinación de intereses, la mínima influencia externa, y el riesgo de fragmentación. Dichos riesgos también serán tomados en cuenta para estudiar el éxito o no de las coaliciones dentro del sistema multilateral de comercio.

En el siguiente capítulo se analizará la formación de coaliciones en el GATT/OMC haciendo hincapié en los factores y riesgos recién mencionados, producto de los hallazgos de la comparación realizada en este apartado sobre las teorías de relaciones internacionales seleccionadas. Asimismo, se construirá una tipología de coaliciones y se analizará su aplicación a previas coaliciones del G20 de modo tal de estudiar las estrategias de negociación utilizadas en cada caso y los resultados que arrojaron las mismas.

CAPITULO II.- La formación de coaliciones en el GATT/OMC

Las características del mecanismo de toma de decisiones multilateral han conducido a la exclusión de los países en desarrollo. Esta situación ha llevado a los PED a la formación de coaliciones para aumentar su poder negociador y a tal fin, incidir en el proceso de adopción de decisiones del GATT/OMC.

En la siguiente sección, se procederá al estudio de las dificultades de dicho proceso para comprender el origen de las coaliciones, detectar los factores que inciden en la formación de las mismas -desarrollados en el capítulo previo- y que contribuyen en la construcción de una tipología de coaliciones.

II.1.- Las dificultades del proceso negociador

La mayoría de los países en desarrollo no percibió al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio como una institución amigable y fructífera en la cual promover sus intereses (Tussie y Lengyel, 2002). De hecho, muchos PED ni siquiera eran miembros del GATT y aquellos que lo eran, no contaban con un representante oficial en Ginebra, por lo cual adoptaban una actitud pasiva o defensiva, conteniéndose de participar significativamente en el intercambio de concesiones recíprocas. Por esta cuestión, el tránsito del GATT a la Organización Mundial del Comercio representó un importante hito en la evolución de las políticas comerciales de los países en desarrollo. Por primera vez éstos asumieron compromisos de carácter integral, mostrando una clara voluntad de salir de los márgenes anteriores y actuar bajo nuevas reglas.

Como resultado del proceso de apertura generado en la Ronda Uruguay, la cantidad de países en desarrollo miembros de la OMC fue aumentando en forma apreciable. De los 44 nuevos miembros sumados desde el año 1982 (37 de ellos sólo en 1987), 43 resultaron ser PED y más recientemente, economías en transición. Mientras que en la década de los 80's solamente el 66% de los miembros del GATT eran países en desarrollo, a finales de los 90's esta participación había aumentado un 74% (Michalopoulos, 1999). Como puede observarse en el Gráfico II.1, el pico más alto de incorporación de nuevos países se da bajo la creación de la OMC hacia enero del año 1995.

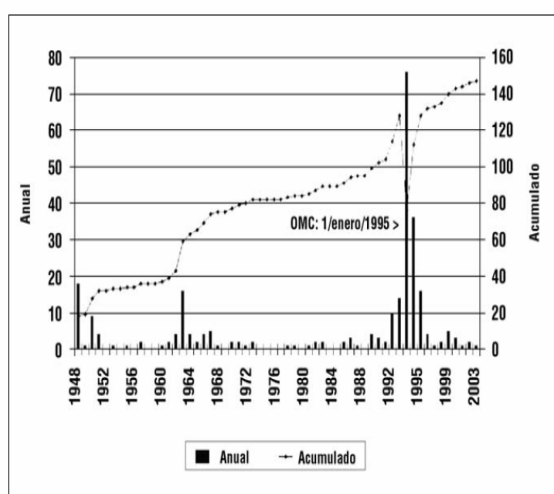
Además de su número creciente, los países en desarrollo se incorporaron activamente al sistema multilateral de comercio mediante la apertura significativa de sus economías y la participación en los mecanismos de la OMC, a partir de mediados de los años 80's. Además,

fueron dejando su costado más proteccionista, abandonando modelos de industrialización por sustitución de importaciones, cuya orientación introspectiva promovía ideologías nacionalistas de desarrollo, convirtiendo así a las relaciones comerciales en la punta del debate norte-sur. De este modo, la incorporación de los PED dentro de la OMC –tal como se observa en el Gráfico II.1 debajo, marcó un interés hacia la liberalización comercial y el acceso a nuevos mercados.

Gráfico II.1

Evolución de la membresía en el GATT/OMC

NÚMERO DE PAÍSES MIEMBROS DEL GATT/OMC



PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: AÑOS DE INGRESO AL GATT/OMC

GATT			OMC		
1	Brasil	1948	17	Bolivia	1990
2	Cuba	1948	18	Costa Rica	1990
3	Chile	1949	19	Venezuela	1990
4	Haití	1950	20	El Salvador	1991
5	Nicaragua	1950	21	Guatemala	1991
6	R. Dominicana	1950	22	Dominica	1993
7	Perú	1951	23	Santa Lucía	1993
8	Uruguay	1953	24	Sn. Vic. y las Granadinas	1993
9	Trinidad y Tobago	1962	25	Granada	1994
10	Jamaica	1963	26	Honduras	1994
11	Argentina	1967	27	Paraguay	1994
12	Barbados	1967	28	Saint Kitts y Nevis	1994
13	Colombia	1981	29	Guyana	1995
14	Belice	1983	30	Surinam	1995
15	México	1986	31	Ecuador	1996
16	Antigua y Barbuda	1987	32	Panamá	1997

Fuente: Estay Reyno (2005)

La creciente incorporación de miembros y las mayores competencias de la organización se produce al mismo tiempo que se verifica un retraso en la actualización de los mecanismos de participación, representación y construcción de consensos. El proceso de adopción de decisiones en la OMC, como ocurría anteriormente en el GATT, está compuesto por procesos formales e informales en los cuales no participan todos los miembros de la Organización.

En líneas generales, los procesos formales son reuniones de las que queda constancia en las actas que se distribuyen a las delegaciones y al público pocas semanas después de la reunión. El cauce de dichas reuniones está abierto a todos los miembros de la Organización, y las actas aportan automáticamente transparencia a este proceso. Aunque las decisiones

de la OMC se adoptan en los procesos formales, es en las reuniones informales, también conocidas como consultas informales, donde dichas decisiones se negocian y preparan.

Sin asistir a las múltiples reuniones informales resulta difícil sino imposible incidir en el rumbo del proceso negociador formal. La ausencia no sólo se explica por razones de disponibilidad de recursos humanos, técnicos o financieros, sino también por el carácter “exclusivo” de ciertas reuniones importantes que congregan a los países más activos o con mayor interés y peso comercial en los temas en juego. La Ronda Uruguay y, en mayor medida, la Ronda de Doha se han caracterizado por la proliferación de tales reuniones, a las que se asiste sólo por invitación, donde se deciden las principales cuestiones en juego de las negociaciones. Es el caso de las llamadas salas verdes¹⁰ y de las reuniones mini ministeriales.

El proceso de la sala verde ha significado tradicionalmente, una manera de apresurar las consultas. Este proceso significa considerar al Director General de la OMC y a un pequeño grupo de miembros entre 25 y 30 incluyendo grandes países comerciales ya fueran desarrollados o en desarrollo; así como también a otros países, designados para representar a los miembros restantes. La composición de este grupo tiende a variar según el tema en cuestión pero no existe una base objetiva para la participación.

Esta práctica, heredada del GATT, funcionaba cuando los países en desarrollo eran espectadores pasivos. Pero luego de las importantes concesiones surgidas de la Ronda Uruguay, los países en desarrollo se sintieron con el derecho a insistir en el llamado proceso de sala verde, realizando declaraciones en varias oportunidades, en las cuales manifestaron que no adherirían a ningún consenso alcanzado sin su real participación.

La OMC, oficialmente expone que “los progresos importantes raras veces se hacen en las reuniones formales de esos órganos y menos aún en las de los consejos de nivel superior. Al tomarse habitualmente las decisiones por consenso y sin votación, las consultas informales dentro de la OMC entonces desempeñan una función de vital importancia en el proceso necesario para que una gran diversidad de miembros se pongan de acuerdo. Así pues, aparte de las reuniones formales, se celebran otras informales en las que participan igualmente todos los miembros, por ejemplo las de los jefes de delegación. Algunas cuestiones de especial dificultad han de debatirse en grupos más pequeños. Una práctica

¹⁰ La “sala verde” es una expresión tomada del nombre informal de la sala de conferencias del Director General de la OMC.

para bloquear un proceso mayor como también para forzar a los países en desarrollo a tomar obligaciones que no desean. En la práctica son pocas las votaciones que se realizan, si es que suceden. Esto pone un plus de importancia a las consultas, tanto formales como informales que forman consenso”.

Si bien el principio de “un miembro-un voto” otorga una fuerza abrumadora a los países en desarrollo al concentrar las 2/3 partes del total de la membresía, la continuidad de la regla del consenso para la toma de decisiones favorece el ejercicio de la presión sobre aquellos países de menor peso comercial, que difícilmente pueden oponerse a las decisiones que se tomen en el seno de reuniones cerradas. Esta situación se agrava para los veintidós miembros de la OMC que no tienen delegaciones en Ginebra (Tussie y Stancanelli, 2006).

A diferencia del GATT, la OMC dio lugar a un proceso continuo de toma de decisiones que requirió un compromiso parejo y constante de parte de los países miembros. El proceso de toma de decisiones de la OMC fue dando lugar a una tensión creciente. A muchos países en desarrollo, les resultó difícil procesar y convertir sus análisis en firmes posiciones de negociación aplicables a todos los asuntos. De hecho “un acercamiento pro-activo y constructivo estaba frecuentemente fuera del alcance de muchos países, debido a limitaciones en sus capacidades de investigación y de recursos” (Chadha et al. 2000, pág. 432-433).

La primera reunión ministerial de la OMC en Singapur, durante el año 1996, sorprendió aún más a un gran número de países en desarrollo. La mayoría de los PED acudieron mal preparados a la reunión, en cuanto a contenidos y logística (Pedersen, 2006). En la siguiente reunión ministerial, llevada a cabo en el año 1999 en Seattle, sólo 30 de los 140 miembros de la OMC, se encontraron en condiciones de participar en las decisiones.

Tal circunstancia provocó la negativa del resto de los países en desarrollo de continuar las negociaciones ante la evidencia de que sus intereses no estaban siendo adecuadamente considerados. La debacle de la reunión dejó un profundo sentimiento de frustración ante la imposibilidad de la mayoría de participar y convenir la orientación que debía asumir el sistema multilateral. Como señalan Schott y Watal (2000, pág. 1) -refiriéndose a la Conferencia Ministerial de Seattle-, “las diferencias de políticas podrían haber sido superadas, si el proceso de toma de decisiones de la OMC no hubiera colapsado”.

Entonces, “la adquisición de suficientes conocimientos respecto a cómo trabaja el sistema, las habilidades técnicas y una capacidad institucional adecuada, debían ser las primeras

áreas en las cuales se deben concretar los esfuerzos de los países en desarrollo” (Tussie y Lengyel, 2002, pág 262). Sin embargo, mejorar la capacidad para participar también requiere confrontar la falta de coordinación en el ámbito nacional que normalmente plagan a los países en desarrollo. Por un lado, los problemas de coordinación provienen de varias fuentes, “incluyendo diferencias respecto a la ubicación de autoridad nominal comparado con autoridad real, con respecto a la articulación e implementación de políticas comerciales, así como también diferencias en términos acerca de qué institución es responsable por las políticas comerciales y qué agencia de gobierno tiene el poder de negociar y firmar acuerdos internacionales” (Oyejide, 2000, p. 23).

Por otro lado, dado el nivel de conocimiento técnico requerido en el marco de la OMC, han surgido preguntas acerca de la capacidad de los PED para llevar casos eficientemente, tanto como acusadores o como defensores. Aún cuando el nuevo mecanismo de solución de disputas puede ser considerado un acierto, igualmente se les impuso a los países en desarrollo, la necesidad de desarrollar y financiar un conocimiento experto en derecho comercial internacional para poder sacar mayor provecho. A pesar de que existe asistencia técnica disponible en la OMC, dicha asistencia no está pensada para asistir a los países en desarrollo en casos específicos, mucho menos preparada para mostrar a los PED sus márgenes de maniobra o bien focalizar sobre la posibilidad de expandir su “ambigüedad creativa” (Tussie, 2008).

Por ello, la OMC tiene, por un lado, una legalidad marcada por el Órgano de Solución de Disputas que garantiza el recurso de todos a dicho sistema judicial y, por tanto, el respeto de las normas. Pero por otro, registra una “falta de democratización en la elaboración y adaptación de las reglas que la rigen, al no asegurar la participación regular en la gestión de un importante número de países” (Tussie y Stancanelli, 2006, pág. 58).

Con la clara intención de superar la fragmentación y la exclusión en el proceso negociador multilateral, los PED comenzaron a invertir, de forma creciente, recursos diplomáticos en la creación y mantenimiento de coaliciones. Las mismas se consideran como un medio para que los países en desarrollo tengan una posición negociadora más firme y puedan alzar su voz –dentro de una postura más unificada- en aquellos procesos en los que anteriormente eran excluidos. Las coaliciones contribuyen a la formación de consenso y por ello, países con intereses divergentes pueden agruparse para reducir sus diferencias, a la vez que la unión permite llegar a una fórmula de transacción y superar una situación de estancamiento (OMC, 2008).

II.2.- Construcción de una tipología de coaliciones

Sin embargo, la mayoría de las coaliciones tanto en el GATT como, por ejemplo, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), no han podido influenciar significativamente sobre el proceso negociador multilateral, limitándose a bloquear las negociaciones si los temas de su interés no eran agregados en la agenda. Recién a partir de la Ronda Doha, las coaliciones han podido prepararse técnicamente para defender un tema o interés en común, influenciar en el proceso negociador y evolucionar en la aplicación de estrategias de negociación. Este punto de inflexión temporal debe ser analizado mediante una tipología, para evaluar los cambios introducidos por las coaliciones a través del tiempo, que les han permitido mejorar su capacidad de influencia.

Antes de ello, resulta importante aplicar los hallazgos del capítulo anterior, referidos a los factores que inciden en la creación de coaliciones negociadoras. La teoría de la elección racional ha permitido vislumbrar la existencia de intereses estructurales para unir y crear una coalición. Entonces, a través de la TER, el interés es el factor principal que une a los miembros de una coalición dentro de un mismo grupo, partiendo de la base de que los intereses se originan a nivel nacional.

Un factor secundario que influye en el mantenimiento de una coalición, ha surgido a través de las nociones constructivistas esbozadas por Woods (1995) con respecto al rol que desarrollan las ideas en este proceso, principalmente a lo relacionado a cuándo las ideas facilitan la identificación de los aliados y refuerzan los lazos hacia adentro y afuera del grupo, evitando los conflictos comunes de asumir el gasto de corto plazo y las ganancias a largo plazo; y cuándo las ideas cumplen un papel más activo luego de que los intereses han sido definidos dentro de una coalición.

Una vez que se han identificado los motivos que unen a los países en una coalición, es necesario esquematizar las características a las que responden ciertos tipos de alineaciones. Para ello, resulta importante incorporar los aportes de previas tipologías construidas por Narlikar (2003) así como también por Narlikar y Tussie (2004), que tipifican a las coaliciones de la siguiente manera: coaliciones de oposición (bloc type), coaliciones temáticas (issue-based) y coaliciones regionales (regional basis type). Sin embargo, esta tipología no realiza una descripción de las estrategias de negociación utilizadas en cada caso, lo cual es fundamental para el presente trabajo, a los fines de analizar el éxito de una coalición dentro del escenario de las negociaciones comerciales multilaterales.

Por lo expuesto, a los fines de este estudio, las coaliciones se clasificarán en tres tipos: coaliciones de oposición, coaliciones temáticas y coaliciones flexibles.

II.2.a.- Coaliciones de oposición

Las coaliciones de oposición, -que proliferaron en las primeras etapas del GATT/OMC-, combinan estados que tienen un interés común en bloquear ciertas negociaciones y para ello utilizan estrategias distributivas o que reclaman valores durante la negociación, con uso de tácticas ofensivas. Dichas estrategias son típicas de situaciones polarizantes donde lo que gana un negociador necesariamente lo pierde el otro.

La estrategia distributiva se desarrolla en base a los siguientes criterios: a) las metas que persigue una coalición son incompatibles con las metas que persigue la otra parte (definida de aquí en adelante como PIOC –país o grupo de países con intereses opuestos a la coalición-; b) la coalición intenta maximizar su ganancia -más aún cuando los recursos son escasos- tratando de mejorar su posición anterior; c) la coalición actúa con estrategias y tácticas competitivas que permitan mejorar sus resultados: regateo, ganar-perder; d) existe relación de interdependencia en la cual las partes se hacen concesiones en el curso de la negociación; e) las relaciones se deterioran y perjudican la relación continua de calidad en el largo plazo; f) cuando una parte siente que pierde provoca inadversión y aumenta las diferencias.

Las coaliciones de oposición utilizan tácticas ofensivas que pueden consistir en: a) demandar concesiones para el beneficio exclusivo; b) presentar un reclamo formal en contra de la PIOC bajo reglas globales o regionales; c) estructurar etapas para debilitar la alternativa de un acuerdo con la PIOC para fortalecer la propia, por ejemplo, emprender acciones o negociaciones unilaterales con terceras partes que podrían ayudar a la coalición a compensar un rompimiento en las relaciones con la PIOC o posicionarse en una alterativa superior, o incrementar el costo del rompimiento para la PIOC; d) amenazar con tomar acciones nocivas a menos que la PIOC acepte las concesiones propuestas (Odell, 2003).

Al utilizar este tipo de estrategias, las coaliciones de oposición, “abren la negociación con grandes demandas, postergando concesiones, convenciendo a otros PED de mantener esa postura, mientras ganan tiempo para aprender sobre su propia combinación de intereses” (Narlikar y Odell, 2006, pág. 3). Una versión clara del uso de tácticas ofensivas sería tomar a otros temas como rehenes a los fines de perjudicar el consenso si los temas de interés no son incluidos. Es posible que una coalición pueda empezar como una coalición de oposición

y luego, con un avance más propositivo, se transforme en una coalición temática.

Esto es así porque el mayor riesgo de la utilización de estrategias distributivas solamente, radica en estimular la manipulación y las contraamenazas de la PIOC, posiblemente convenciéndola de que no toma en serio el acuerdo, por tanto la coalición puede provocar el fin de la negociación y aumentar la resistencia. Al no utilizar otro tipo de estrategias en este punto de la negociación, se niega la posibilidad de lograr un nuevo acuerdo con ciertas concesiones que permita ganancias para ambas partes. Por ello, cuando se aplican estrategias distributivas puras, no se realizan concesiones y en el mejor de los casos, las mismas deben representar cambios intrascendentes respecto a la posición original. En este contexto, las concesiones son tomadas como síntomas de debilidad de la PIOC, no existiendo la reciprocidad.

Las primeras coaliciones de países en desarrollo que se originaron dentro del sistema multilateral de comercio, fueron creadas en los años 60's en medio de modelos proteccionistas de crecimiento. En esta época, se crearon las primeras coaliciones de oposición como el Grupo Informal de Países en Desarrollo en el GATT (que se opuso al intento de integrar el sector de servicios) y el G77¹² en la UNCTAD que combinaban un rango de países en desarrollo con diferentes tamaños y de distintas regiones, que tomaron una negociación defensiva bajo el trato especial y diferenciado.

El G77 procuró articular y promover los intereses económicos de los PED (dicho interés motivo la creación de la coalición, tal como indica la teoría de la elección racional) de modo tal de potenciar su capacidad de negociación dentro del sistema de Naciones Unidas, y

¹² Coalición de oposición compuesta por: Afganistán, Algeria, Angola, Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Bahrain, Bangladesh, Barbados, Belize, Benin, Bhutan, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Brasil, Brunei Darussalam, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Camerún, Cape Verde, República Africana Central, Chad, Chile, China, Colombia, Comoros, Congo, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Cuba, Korea, Congo, Djibouti, Dominica, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Ecuatorial Guinea, Eritrea, Etiopía, Fiji, Gabon, Gambia, Ghana, Granada, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Honduras, India, Indonesia, Irán, Irak, Jamaica, Jordán, Kenya, Kuwait, Lao Lebanon, Lesotho, Liberia, Libyan Jamahiriya, Madagascar, Malawi, Malasia, Maldives, Mali, Islas Marshall, Mauritania, Mauritius, Micronesia Mongolia, Morocco, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nepal, Nicaragua, Niger, Nigeria, Omán, Pakistán, Palestina, Panamá, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Filipinas, Qatar, Rwanda, San Kitts y Nevis, Santa Lucia, San Vicente y Granadinas, Samoa, Sao Tome y Príncipe Saudi Arabia, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, Singapur, Islas Salomón, Somalia, Sudáfrica, Sri Lanka, Sudan, Suriname, Swaziland, República Árabe Siria, Tailandia, Timor-Leste, Togo, Tonga, Trinidad y Tobago, Tunisia, Turkmenistan, Uganda, Emiratos Árabes Unidos, Tanzania, Uruguay, Vanuatu, Venezuela, Vietnam, Yemen, Zambia y Zimbabwe.

promover el desarrollo en la cooperación sur-sur. Debido al uso de tácticas de ganar-perder, las estrategias distributivas ofensivas fueron las más utilizadas, y es por ello que se mantiene que las coaliciones de oposición dominaron la política del tercer mundo hasta la década del 80', cuando su tendencia a la fragmentación (riesgo que se observó bajo la TER en el capítulo I) fue tan notoria que los países debieron mejorar las estrategias de negociación utilizadas, comenzando a crear coaliciones temáticas con agendas mucho más proactivas.

Más allá de esto, en la actualidad, las coaliciones de oposición -por su objetivo más básico, es decir, bloquear las negociaciones- siguen siendo una práctica común. Tal es el caso del Grupo de Ideas Afines (Like Minded Group-LMG)¹³ que se creó en la Conferencia de Singapur bajo el liderazgo de India, representando el 5% de las importaciones mundiales. El interés que motivó la formación de esta coalición fue bloquear la inclusión de los llamados temas de Singapur (inversiones, competencia y compras públicas) en la negociación y luego rechazar la incorporación de estándares laborales en la OMC. Asimismo, demandó solucionar los problemas de implementación de la Ronda Uruguay al momento de lanzar otra Ronda.

Bajo una estrategia distributiva estricta, la coalición de oposición LMG utilizó las siguientes tácticas: a) enarbolarse como países que acuerdan trabajar juntos para defender un principio central para los PED (relacionado a las implicancias de la Ronda Uruguay); b) plasmar que la introducción de nuevos temas en la negociación multilateral sólo representa costos netos para los PED; c) comenzar la negociación con una posición abierta pero extremadamente ambiciosa circulando sus demandas detalladamente; d) presentar propuestas que no otorguen ganancias para los PD; e) tomar otros temas como rehenes; f) demandar asistencia técnica, acceso a mercados y trato especial y diferenciado para los PED; g) sostener una postura de "todo o nada" sin demostrar flexibilidad en otros temas.

Sin embargo, los costos de credibilidad que enfrentó esta coalición fueron muy altos, debió atravesar el problema del free-rider al tener amplia membresía, atender la diversidad de intereses, considerar las necesidades de otros PED y prevenir estrategias de "dividir y reinar" (Narlikar y Odell, 2006, pág. 26) por parte de los PD. El LMG adhirió a principios en lugar de circunscribirse a un tema central y al utilizar las estrategias distributivas ofensivas descriptas arriba, sus miembros fueron tentados con pagos laterales de Estados Unidos y de

¹³ Coalición de oposición compuesta por: Algeria, Bangladesh, Belarus, Bhután, China, Cuba, Egipto, India, Indonesia, Irán, Malasia, Myanmar, Nepal, Pakistán, Filipinas, Sri Lanka, Sudan, Siria, Vietnam y Zimbabwe.

la Unión Europea, hasta la fragmentación de la coalición. Si hubiera aplicado estrategias mixtas, tratando de llegar a un acuerdo y bajando por ello sus demandas en indicaciones geográficas¹⁴ o bien habilitar la negociación sobre inversiones, quizás podría haber logrado el éxito, mantenido su unidad, credibilidad y principalmente su poder negociador.

II.2.b.- Coaliciones temáticas

Las coaliciones temáticas, en tanto son menos polarizantes, utilizan estrategias distributivas con tácticas defensivas que consisten en presentar una contrademanda o una contraoferta de acuerdo y tienen más probabilidades de mantener su credibilidad sin fragmentarse. Asimismo, invierten recursos en la investigación y análisis para el balanceo de intereses intra y extra-coalición. Esto sugiere que estas coaliciones tienden a persistir mientras la causa original de su creación persista y la relación entre los miembros se mantenga fuerte debido a los intereses involucrados.

Mientras estas coaliciones pueden combinar intereses entre los sectores, son más fáciles de construir cuando están basadas en un tema específico ya que pueden reducir algunos costos e inconvenientes del manejo y la gestión. Como la táctica utilizada es defensiva, mantiene su credibilidad frente al bloqueo pero evita el juego de ganar-perder y por ende, la fragmentación con pérdidas, ampliando el resultado de no acuerdo a otra posibilidad, es decir, llegar a un acuerdo con ciertas ganancias y ciertas pérdidas.

Dos ejemplos claves de coaliciones temáticas son el Café au Lait¹⁵ y el Grupo Cairns. Por un lado, la coalición conocida como “Café au Lait” sentó las bases de la Declaración de Punta del Este que dio inicio a la Ronda Uruguay (Tussie y Lengyel, 2002). El éxito de este grupo se cimentó en torno a un interés común en torno a la negociación de servicios, lo que permitió a los miembros que lo componían defender sus propios programas en otros ámbitos, transformándose en el primer ejemplo de coalición temática en la que participaron tanto PD como PED (apaciguando las diferencias entre Norte-Sur).

|||||||
¹⁴ De acuerdo a la OMC, las indicaciones geográficas son topónimos (en algunos países son también palabras asociadas con un lugar) que se utilizan para identificar productos (por ejemplo, “Champagne”, “Tequila” o “Roquefort”) que presentan una cualidad particular, una reputación u otra característica por el hecho de proceder de ese lugar. Para la negociación puntual del LMG, ver Narlikar y Odell (2006).

¹⁵ Coalición temática compuesta por: Bangladesh, Chile, Colombia, Hong Kong, Indonesia, Ivory Coast, Jamaica, Malasia, México, Pakistán, Filipinas, Rumania, Singapur, Sri Lanka, Corea del Sur, Tailandia, Turquía, Uruguay, Zambia y Zaire. Asimismo, también forman parte los miembros del G9: Australia, Austria, Canadá, Finlandia, Islandia, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia y Suiza.

La coalición atribuía un valor enorme a la investigación y al intercambio de información como una de sus características operacionales. Dado ello, su estructura temática simple contrastó con la postura de bloqueo del G10¹⁶, focalizándose en un tema y permitiendo la flexibilidad de posiciones.

La experiencia y el éxito de la coalición Café au Lait preludieron en cierto sentido la creación, en el año 1986, del Grupo de Cairns como una coalición temática que marcó el surgimiento de un tipo de asociación sin precedentes en las negociaciones internacionales de comercio, en la cual países desarrollados y en desarrollo exportadores de productos agrícolas con intereses pro-liberalizadores, cruzaron viejas barreras de cooperación y convergieron en el Grupo (al igual que Café au Lait, cubriendo diferencias del debate Norte-Sur). Esta coalición “se mantuvo unida durante la Ronda Uruguay, en contraste con previas asociaciones basadas en amplias membresías en el GATT” (Tussie y Glover, 1993, pág. 181).

Sin embargo, el Grupo Cairns se desarrolló “en una situación coyuntural irreproducible” (Narlikar y Tussie, 2004, pág. 959) ya que su agenda estaba en conformidad con los intereses de Estados Unidos del momento, y esto claramente influyó en su longevidad y éxito como coalición. Más allá de esto, su logro más grande ha sido fijar el programa sobre agricultura durante gran parte de la Ronda Uruguay, obteniendo un resultado de ganar-ganar y por esto, diferenciándose de los resultados de las coaliciones de oposición donde una de las partes pierde. De hecho, aunque muchos nuevos grupos pusieron de relieve la importancia de las alianzas basadas en cuestiones concretas, la mayoría de las iniciativas basadas en cuestiones puntuales durante la Ronda Uruguay tuvieron menos éxito, y puede afirmarse que sólo el Grupo Cairns logró sobrevivir a la transición a la OMC.

Es importante tener en cuenta que las coaliciones de oposición y las coaliciones temáticas tienden a funcionar mejor en distintas ocasiones. Por ejemplo, las coaliciones temáticas, al utilizar estrategias distributivas defensivas son proclives a prosperar en la confección de agendas y en el proceso de negociación, ya que se requiere una flexibilidad intra-coalición así como la existencia de acuerdos redefinidos entre los miembros.

Estas coaliciones ofrecen la ventaja de ser capaces de incluir nuevos miembros sin preocuparse si el estado entrante es suficientemente parecido en intereses o no, y también

|||||

¹⁶ Coalición de oposición abocada a la negociación de servicios, compuesta por: Argentina, Brasil, Cuba, Egipto, India, Nigeria, Nicaragua, Tanzania, Perú y Yugoslavia.

puede incluir nuevos acuerdos y temas vinculados sin temer que esto comprometa el objetivo del grupo. Las coaliciones de oposición, al utilizar estrategias distributivas ofensivas en contraste, tienden a ser mejores en la presentación de demandas, amenazas y concreción de bloqueos, lo que implica procesos que no comprometen el interés del grupo por pequeñas concesiones que puedan tentar a los miembros individualmente.

II.2.c.- Coaliciones flexibles

Por su parte, las coaliciones flexibles recogen las experiencias de los dos anteriores tipos. Estas coaliciones también reúnen estados interesados en un tema específico, pero presentando un costado más propositivo de modo tal que la unión no se disuelva y/o mantenga su credibilidad cuando el tema de su interés ha sido incluido en la agenda multilateral. De este modo, las coaliciones flexibles incorporan estrategias mixtas de negociación, es decir, estrategias distributivas e integrativas.

La estrategia integrativa representa un conjunto de acciones instrumentales para lograr los objetivos que no están en conflicto fundamental con la PIOC y que por tanto, se pueden integrar. Entonces, hay potencial de integración cuando la naturaleza de un problema permite soluciones que benefician a ambas partes o por lo menos, los beneficios de la coalición no representan sacrificios para la PIOC. Las partes adoptan soluciones creativas bajo una relación de ganar-ganar bajo el supuesto de que existe más de un arreglo que permita soluciones satisfactorias, manteniendo y mejorando las relaciones interpersonales hacia la consecución de relaciones a largo plazo. Las coaliciones flexibles toman en cuenta las necesidades de la otra parte buscando alternativas más variadas que permitan ceder en las posiciones para mantener intacta la atención de la PIOC.

El uso de estas estrategias, que permiten el beneficio de ambas partes, abre el panorama a la negociación de un acuerdo referido a un problema en común (o a la temática de la coalición) y/o a un intercambio de concesiones. Para ello, las condiciones mínimas para este tipo de negociación son: la existencia de sensibilidad de cada parte a las necesidades de la otra, un clima de confianza recíproca y la disposición a mostrar flexibilidad.

De hecho, las coaliciones flexibles suelen utilizar las siguientes estrategias integrativas: a) elogiar a la PIOC sin realizar declaraciones públicas que critiquen a la misma o la censuren por el problema o tema en discusión; b) invitar a la PIOC a expresar con franqueza sus objetivos e intereses así como sus prioridades, a medida que las distingue de sus propuestas y demandas; c) proponer e implementar una serie de reuniones cuyo único o

principal propósito es comprometer a las partes a diseñar un estudio de los objetivos y problemas que tienen en común, d) usar la información acerca del problema o del asunto sin dirigirla hacia su propio beneficio, comprometiéndose en una discusión imparcial de todos los hechos, ya sean favorables o contrarios a la coalición. En síntesis, la aplicación de estas estrategias le permite a la coalición diferenciar los intereses de la PIOC, a los fines de mejorar resultados que beneficien a las partes.

Pero “el ideal del comportamiento de integración puro no se registra con frecuencia en las negociaciones económicas internacionales” (Odell, 2003, pág. 78). Esto es así porque las estrategias integrativas implican un comportamiento ideal por parte de las coaliciones, y ni siquiera los países desarrollados han alcanzado el uso de estas estrategias de forma continua. Entonces, el uso de estrategias mixtas despliega el óptimo de combinaciones al fluctuar de la reclamación pura a la reclamación debilitada –de estrategias distributivas ofensivas a defensivas- con movimientos de integración menores, hacia una mezcla balanceada con tácticas que crean valores –estrategias integrativas- debilitadas por ligeros movimientos de demanda (Odell, 2003). En este contexto, las coaliciones flexibles combinan elementos de las coaliciones de oposición y de las temáticas, utilizando estrategias orientadas a la investigación para facilitar la negociación del tema central de la coalición.

Dos ejemplos claves de coaliciones flexibles son el ACP¹⁷ y la coalición de Salud Pública y TRIPs¹⁸. Por un lado, la coalición de ACP, creada en 1975, logró eficientemente utilizar estrategias mixtas en el momento adecuado. En el último día de la Conferencia Ministerial de Doha sus ministros africanos hablaron con el Director General de la OMC y amenazaron

¹⁷ Coalición flexible integrada por países de África, el Caribe y el Pacífico (56 miembros) que mantienen una relación comercial preferencial con la Unión Europea en virtud del antiguo Convenio de Lomé, llamado ahora Acuerdo de Cotonú, compuesta por: Angola, Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, Chad, Djibouti, Dominica, Fiji, Gabón, Gambia, Ghana, Granada, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Islas Salomón, Jamaica, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Malí, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, Papua Nueva Guinea, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Dominicana, Rwanda, San Kitts y Nevis, San Vicente y Granadinas, Santa Lucía, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Suriname, Swazilandia, Tanzania, Togo, Trinidad y Tobago, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

¹⁸ Coalición temática compuesta por 62 países, entre ellos India y el Grupo Africano (con el liderazgo de Zimbabwe), Pakistán, Bangladesh, Indonesia, Tailandia, Sri Lanka, Filipinas, y once países de Latinoamérica y el Caribe, para los cuales Brasil ejerció el liderazgo. “TRIPs” son siglas en inglés para el Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio.

con bloquear la negociación a menos que dos cuestiones fueran resueltas: asistencia técnica y una exención (waiver) de la OMC para establecer un nuevo pacto preferencial entre los países de África, Caribe, Pacífico y Unión Europea. Varios países encontraron esta amenaza creíble y el ACP consiguió la exención y la promesa de asistencia. En retribución de la concesión, el ACP apaciguó su postura en otras cuestiones. El cambio de estrategia en el momento oportuno con la idea de llegar a un acuerdo que permita beneficios para ambas partes (aquí esa idea se transforma en el factor secundario que mantiene a la coalición unida) le permitió incrementar sus ganancias.

Por otro lado, la coalición de Salud Pública y TRIPs también ha utilizado estrategias de negociación mixta de forma exitosa. Durante la Conferencia Ministerial de Doha, Estados Unidos ofreció acuerdos a subgrupos de la coalición para intentar dividirla pero sin éxito, aún redoblando la apuesta a los países menos desarrollados con una propuesta de una extensión de los períodos de transición del TRIPs para productos farmacéuticos hasta el 2016. Asimismo, Estados Unidos intentó otorgar una moratoria para el tratamiento del SIDA a los países del África Subsahariana.

Sin embargo y a pesar de los pagos laterales, la coalición se mantuvo firme a través de negociaciones a nivel interno para prevenir las detracciones. Además, las ONGs del Norte jugaron un papel fundamental en cómo se estructuró el debate sobre la salud pública, manteniendo una ideología compartida sobre la importancia del tema a nivel mundial (aquí también, la existencia de esta ideología, se transforma en el factor secundario que une a la coalición). Cuando en Doha, Estados Unidos accedió a negociar sobre la base de la propuesta de la coalición, la misma aplicó reciprocidad en el uso de estrategias integrativas y cerró el acuerdo. En otras palabras, las estrategias mixtas aplicadas por la coalición de Salud Pública y TRIPs, permitieron enfrentar exitosamente el riesgo de fragmentación desarrollado en la teoría de la elección racional, a diferencia del LMG en el cual los pagos laterales de Estados Unidos y la Unión Europea acabaron por quebrar la coalición.

II.2.d.- Aplicación de la tipología

Por lo expuesto, la tipología del presente trabajo identifica los factores que inciden en la formación de coaliciones, analiza las estrategias de negociación aplicadas en cada caso y los resultados que arrojaron las mismas. En este contexto, la tipología construida demuestra la existencia de un aprendizaje social bajo el cual las coaliciones que aplican estrategias mixtas han logrado aumentar su poder negociador, diferenciándose de los magros resultados obtenidos por aquellas coaliciones de oposición que simplemente han aplicado

estrategias distributivas. Dicho resultado puede ser analizado a través del movimiento del status quo¹⁹ previo a la negociación, bajo las siguientes variantes: a) ganar-ganar si ambas partes han mejorado su status quo y por ende, su poder negociador; y b) ganar-perder si una parte está mejor y la otra peor porque ha visto disminuido su status quo previo a la negociación y por ello, su poder negociador. Para englobar todo lo dicho, se esboza el Cuadro II.1 a continuación:

Cuadro II.1.- Tipología de coaliciones negociadoras y su aplicación

Tipología de coaliciones negociadoras		Tipo 1 Coaliciones de oposición	Tipo 2 Coaliciones temáticas	Tipo 3 Coaliciones flexibles
Factores que inciden en su creación	Intereses (Teoría de la elección racional)	x	x	x
	Ideas o ideologías (Constructivismo)			x
Estrategias de negociación	Distributiva ofensiva	x		
	Distributiva defensiva		x	
	Mixta (distributiva e integrativa)			x
Resultado	Ganar-Perder	x		x
	Ganar-Ganar		x	x
Ejemplos		<ul style="list-style-type: none"> • Grupo Informal de países en desarrollo • G77 • G10 • Grupo de Ideas Afines (LMG) 	<ul style="list-style-type: none"> • Café au Lait • Grupo Cairns • G20 (Cancún) 	<ul style="list-style-type: none"> • ACP • Salud Pública y TRIPs • G20 (Hong Kong)

Fuente: *Elaboración propia*

Como puede observarse, el G20 evidencia una evolución en su tipología, cuestión que será estudiada en profundidad en el próximo capítulo. Esta coalición ha logrado cruzar viejas barreras y demostrar que los PED pueden aumentar su poder negociador, sosteniendo esta coalición de intereses divergentes debatiendo uno de los temas más sensibles de la agenda multilateral, como lo es la agricultura. Magee (1980), en su estudio del proyecto de ley del comercio, concluyó que los sectores son las unidades de análisis más apropiadas para las teorías de política comercial. Entonces, el estudio de la agricultura a través de dos episodios de políticas del G20 a desarrollar en el próximo capítulo, permitirá establecer cuáles han sido los factores claves para mantener unida a esta coalición, aplicando la tipología aquí construida de modo tal de estudiar las estrategias de negociación utilizadas en cada episodio y los resultados que arrojaron las mismas.

¹⁹ El *status quo* se refiere a un estado del momento actual, o en otras palabras, hace referencia al estado global de un asunto en un momento dado. La frase «mantenimiento del status quo» hace referencia a la continuación de la situación de equilibrio, aunque los factores individuales pueden cambiar, pero de forma complementaria, mientras se mantiene el estado de equilibrio global.

CAPITULO III.- El caso del G20

III.1.- Creación de la coalición

III.1.a.- Cuatro motivos para la conformación del G20

Cuatro motivos centrales influyeron en la creación de la coalición de países en desarrollo conocida como el G20. En primer lugar, la decepción de los PED con respecto a los resultados de la implementación del Acuerdo sobre Agricultura (AoA) firmado en la Ronda Uruguay. En segundo lugar, el nuevo mandato de Doha en agricultura se presentaba como muy ambicioso mientras que el borrador de modalidades plasmaba un compromiso muy acotado por parte de los países desarrollados (Salazar-Xirinachs, 2003). En tercer lugar, la propuesta marco presentada por Estados Unidos y la Unión Europea, contrariaba por completo los objetivos de desarrollo establecidos en la Agenda Doha para el Desarrollo (ADD). En cuarto lugar, sendas cuestiones internas y externas promovieron el liderazgo de Brasil en la conformación del G20. A continuación se analizarán en profundidad estas cuestiones que convergieron para la creación del G20.

El primer motivo está relacionado a la decepción de los PED con respecto a los resultados de la RU. A partir de la Ronda Uruguay se comenzó a discutir y disciplinar el comercio agrícola a través del AoA, bajo el cual se prohibió la aplicación de restricciones cuantitativas a las importaciones y se limitó la utilización de subsidios a la exportación y el sostén interno a la producción, medidas cuyo uso, hasta ese entonces, había sido prácticamente irrestricto, conforme a la redacción original de los Artículos XI y XVI del GATT, respectivamente. Sin embargo, “el progreso en este campo puede caracterizarse como modesto, distando un largo proceso para que pueda equipararse con el verificado para el comercio de bienes industriales, de servicios y de propiedad intelectual” (Stancanelli, 2005, pág. 93).

De hecho, las restricciones cuantitativas fueron reemplazadas por su equivalente en aranceles de importación, pero a un nivel tan elevado que, a pesar de la reducción promedio del 36% para países desarrollados dispuesta en la RU, el acceso a los mercados continuó siendo altamente restringido. Asimismo, el alto nivel inicial de los subsidios a la exportación y la falta de acuerdo sobre disciplinas precisas respecto a créditos y ayuda alimentaria, condicionaron considerablemente los logros en esta área.

Asimismo, la ayuda interna (subsidios indirectos con el alcance de lo establecido por el Artículo XVI del GATT) se redujo en un 20%, pero la amplia cobertura de las políticas exentas (caja verde) y la exclusión de diversas medidas de pagos en deficiencia (caja azul),

limitó seriamente la efectividad de ese compromiso. En definitiva, solo el apoyo de precios y las subvenciones a los insumos fueron incluidos en la Medida Agregada de Sostén (caja ámbar) que se redujo en el 20% sobre los promedios registrados en el período pico 1986-88 (Stancanelli, 2005).

La permanencia de las restricciones y distorsiones en el comercio agrícola mostró un desbalance en los resultados obtenidos en la implementación del AoA. Dicho progreso fue entonces “más formal que real” (Salazar-Xirinachs, 2003, pág. 1) y ante los ojos de los países en desarrollo, debía ser compensado en la nueva ronda multilateral de negociaciones.

El segundo motivo para la creación del G20 está relacionado al nuevo mandato de la Ronda de Doha en agricultura respecto al documento de modalidades. El mandato de Doha del año 2001 plasmó mejoras sustanciales en un documento que habilitaba el uso del trato especial y diferenciado por parte de los países en desarrollo. Sin embargo, se podría decir que existió una contra-reacción o desprecio por la Agenda de Doha para el Desarrollo por parte de Estados Unidos y la Unión Europea. En otras palabras, el accionar de estos países no estaba acorde al Mandato Ministerial bajo el cual se “promueve la mayor coherencia de las decisiones en materia de política económica internacional y la promoción de intereses de los PED, mediante el mayor acceso a los mercados, reglas equilibradas y asistencia técnica y financiera bien dirigida” (Tussie y Stancanelli, 2006, pág. 50).

Por un lado, Estados Unidos aprobó en el año 2002 la Ley de Seguridad Agrícola y de Inversión Rural, conocida como Farm Bill, que “incrementó los subsidios en un 80% respecto de los montos establecidos en la anterior ley –la Fair Act de 1996– hasta ese entonces vigente” (Estay Reyno, 2005, pág. 204). Además, la Unión Europea también realizó reformas a su Política Agraria Común (PAC) en el año 2003. Por ello, ambos países ahondaron su régimen de subsidios mientras la reunión del Comité de Agricultura de la OMC en marzo de 2003, no llegaba a ningún acuerdo con cambios sustanciales sino a un básico documento de modalidades de acceso a mercados firmado por 75 países.

El tercer motivo para la creación del G20, radicó en la envergadura de la propuesta marco presentada por Estados Unidos y la Unión Europea, que contrariaba por completo los objetivos de desarrollo establecidos en la ADD. En el mes de agosto del año 2003, EU y la UE presentaron una propuesta conjunta marco para negociar cuestiones clave, pero sin profundizar en las modalidades. El contenido de dicha propuesta, tanto el acceso a mercados -por interés de la UE-, como la reducción a la ayuda interna -por interés de

multilaterales internacionales, ponía de manifiesto la nueva vinculación entre PED claves.

Ciertamente, luego de la presentación de la propuesta EU-UE, Brasil comenzó a temer la posible formación de un bloque proteccionista por parte de ambos países que podría llegar a involucrar a India (como país en desarrollo con un peso importante en las negociaciones), y cuya finalidad podría ser aislar a Brasil al mismo tiempo que se neutralizaría el accionar del Grupo Cairns. Dicho marco plasmaría una división entre los mismos PED justamente en una situación en la cual debían unirse. Pero los perfiles comerciales de Brasil e India divergían ampliamente, el primer país como exportador neto de productos agrícolas (y por ende miembro del Grupo Cairns) y el segundo país, como importador neto de los mismos.

Durante los años 90's el interés *agribusiness*²¹ de Brasil, dentro de la administración de Fernando Henrique Cardozo, coincidía con las ideas del Grupo Cairns bajo el cual se ponía especial interés al acceso a mercados de Estados Unidos y la Unión Europea. Brasil procuró una reforma sustantiva del AoA fortaleciendo una imagen de excelencia interna y externa dentro del Grupo a través de su consistencia técnica y política. En esos años, era distinta la posición de India y de otros PED los cuales sostenían que el acceso a mercados era un tema de menor relevancia, y lo primordial pasaba por el hecho de que los PD redujeran su ayuda interna, crearan flexibilidades dentro del trato especial y diferenciado de modo tal de crear políticas para el desarrollo, sumidos en una lucha contra la pobreza rural y la seguridad alimentaria.

En medio de la Ronda de Doha, el cambio de gobierno de Brasil reaseguró su papel de potencia emergente con un papel clave dentro de las negociaciones agrícolas multilaterales. El presidente Lula Ignacio Da Silva procuraba promover un acercamiento entre los países en desarrollo, particularmente aquellos de mayor importancia regional como Sudáfrica, China, India y Rusia, hecho que motivó la formación del IBSA, anteriormente mencionado. Este hecho, previo a la controversial propuesta de Estados Unidos y la Unión Europea, provocó el interés de Brasil de aunar fuerzas dentro de IBSA. Dado ello, se requería suavizar las diferencias existentes en los perfiles comerciales de cada país, de modo tal de salvaguardar el temor de India con respecto a un cambio ambicioso en acceso a mercados que sólo

²¹ *Agribusiness* es un término que se refiere a las actividades económicas asociadas con la producción agrícola sin transformación del producto incluyendo centros de acopio, almacenes, frigoríficos y plantas de selección, clasificación y empaque; y las diferentes etapas de transporte y distribución hasta vender el producto al consumidor. Por tanto, los *agribusiness* no incluyen industrias y por tanto la palabra *agroindustrias* no sería una traducción correcta.

beneficie a los países exportadores agrícolas netos.

A tal fin, Brasil comenzó una investigación del perfil agrícola indio y las consecuencias que podrían acarrear de incorporar las propuestas de este país con respecto a salvaguardias y productos especiales. La investigación concluyó que las concesiones de acceso a mercados para PED no conduciría a un incremento de costos para Brasil de modo tal que sus intereses exportadores no serían afectados (Soares, 2004, pág. 93). A nivel interno, los actores con intereses *agribusiness* comprendieron la necesidad de flexibilizar las presiones sobre el acceso a mercados a los fines de aunar alianzas para confrontar la propuesta de EU-UE, obviamente, sin dejar de lado la atención sobre los subsidios. Con este antecedente, el uso de la investigación antes del accionar se volvió una práctica común dentro del G20.

Brasil procedió a convocar países miembros para la nueva coalición, en donde Argentina comenzó con la nueva propuesta alternativa sobre la negociación de agricultura de modo tal de analizarla en una reunión con India, la cual a su vez, convocó a China. Luego de ello, Brasil comenzó a invitar al resto de los países latinoamericanos. El claro interés de los países fuertes del Grupo Cairns por discutir la propuesta EU-UE provocó que los PED avanzaran en la concreción de sus intereses a través del G20.

Entonces, sin romper con el Grupo Cairns y dejando de lado su faceta pro-liberalización del comercio, Brasil lideró el establecimiento del G20 como coalición temática, el día 20 de agosto de 2003. Dado que el G20 se originó en base a las tres cuestiones mencionadas anteriormente (decepción de los PED con respecto a los resultados del AoA; borrador de modalidades con un compromiso muy acotado por parte de los PD; características de la propuesta marco de EU-UE), la coalición no empezó su negociación con grandes demandas, postergando o anulando concesiones para los PD. Por lo tanto desde el principio, el G20 dejó de lado estas características típicas de las coaliciones de oposición.

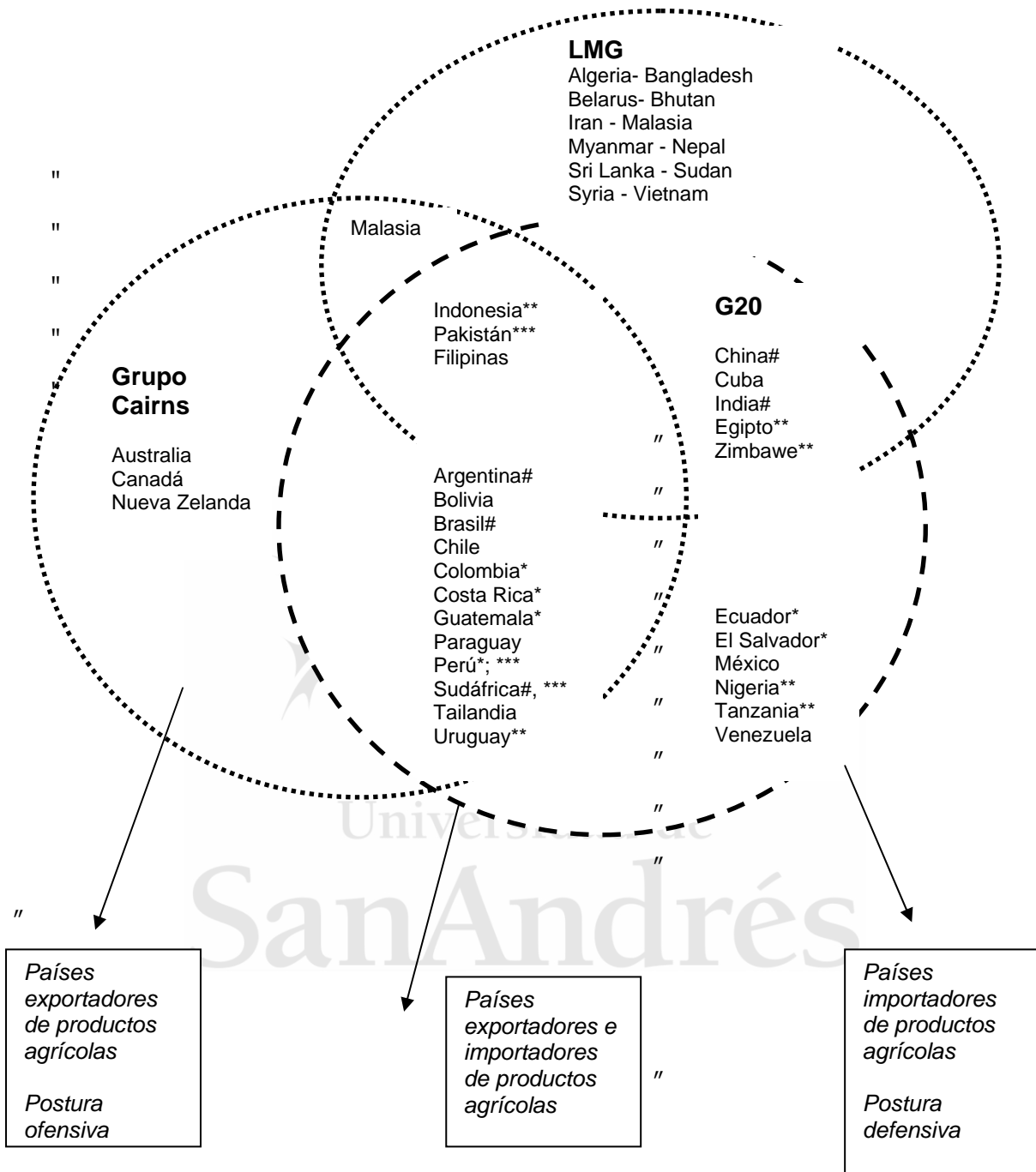
III.1.b.- Análisis de la composición del G20

La membresía del G20 marcó un hito en la historia ya que fue la primera coalición de países en desarrollo que logró satisfacer intereses divergentes en cuanto a la agricultura, siendo uno de los temas más sensibles dentro de la agenda de negociación multilateral. La línea de fractura de la coalición es visible al separar los miembros que pertenecen a otras coaliciones, tal como se vislumbra a continuación:



Universidad de
San Andrés

Gráfico III.1.- Composición de la membresía del G20, su enlace con el LMG y Grupo Cairns



Estos países tomaron el liderazgo en la creación del G20.
 * Estos países abandonaron el G20 al finalizar la Conferencia Ministerial de Cancún debido a la firma del CAFTA. Al momento de la Conferencia Ministerial de Hong Kong, habían reingresado.
 ** Estos países ingresaron luego de la creación del G20
 *** Estos países ingresaron al Grupo Cairns luego de su entrada al G20

Fuente: Elaboración propia

Del Gráfico III.1 se desprende que la línea de fractura más notoria se encuentra, por un lado, entre los miembros que también forman parte del Grupo Cairns (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay) y pugnan por la liberalización de la agricultura; y por el otro, aquellos miembros con una alta proporción de población campesina minifundista que se ven obligados a presentar una actitud más defensiva (China, Cuba, Ecuador, Egipto, El Salvador, India, México, Nigeria, Pakistán, Perú, Tanzania, Zimbawe y Venezuela).

Los países desarrollados miembros del Cairns tienen una clara orientación como exportadores netos de productos agrícolas que promueven la liberalización del comercio, mientras que el núcleo de países miembros del G20 y del Cairns comparten intereses tanto como exportadores e importadores. Tal es así que aquellos integrantes del Grupo Cairns que no pertenecen al G20 son los que han asumido un compromiso mayor en cuanto a la consolidación de sus posiciones arancelarias en productos agrícolas, seguidos por el núcleo mencionado.

En contrapartida, los importadores netos de productos agrícolas son, salvo Filipinas, miembros del G20 pero no del Grupo Cairns, y a la vez son los países con mayor protección arancelaria en esos productos. Por tal motivo, India y Turquía tienen registros récord entre los aranceles promedio aplicados, mientras que India y Egipto se sitúan como los países miembros del G20 con aranceles máximos aplicados para productos agrícolas.

Los intereses proteccionistas o de pro-liberalización del comercio agrícola que componen al G20 no sólo se pueden observar en las posiciones arancelarias alcanzadas. La disponibilidad de bienes importados por habitante, también contribuye a una visión más acabada. Mientras el Grupo Cairns tiene un promedio de más de U\$S 3.000 por habitante/año; los miembros del G20 apenas superan los U\$S 500, a pesar de contar entre ellos con algunas excepciones como México, Chile y Tailandia con economías relativamente abiertas. Hay por otro lado países con grados de apertura muy bajos como India, Pakistán y Bolivia entre los países miembros del G20, mientras que en Cairns solamente Indonesia tiene valores bajos pero superiores a los tres citados anteriormente.

Asimismo, la participación de los PED en la negociación agrícola internacional está “delimitada según la región y sesgada de acuerdo a la condición de país exportador o importador de productos de origen agroalimentario” (Chibbaro, 2005, pág. 15). Por un lado, los países de la región andina participan de la negociación de Doha a través del Grupo Cairns en el caso de Bolivia y Colombia como países exportadores de alimentos (luego se

En cuanto a otros regionalismos, México como integrante del NAFTA²⁴, ha utilizado como estrategia la provocación de entrar al G20, para balancear las asimetrías con sus socios regionales. Por otro lado, en la ASEAN²⁵, Indonesia es el país más implicado de la región, seguido por Malasia y China. Ciertamente, la mayoría de los miembros pequeños del ASEAN forman parte de sólo una coalición (G77).

A pesar de que la articulación de países que se dio en el G20 fue aparentemente contradictoria, con miembros que también formaban parte de otras coaliciones y regionalismos, el conjunto de intereses motivó que permanecieran unidos y constituyeran una fuerza importante hasta la actualidad. De hecho, el G20 ha llegado a una fórmula con mayor flexibilidad en acceso a mercados para los PED, con medidas especiales en los tres pilares de la negociación agrícola.

Tal es así que el G20 coincidió con el Grupo Cairns, en su auspicio de un corte radical en los subsidios domésticos y a las exportaciones de los PD así como un mayor acceso a mercados tanto de países desarrollados como en desarrollo, preservando el tratamiento diferencial para este último grupo de países. Por otro lado, el G20 ha promovido el uso de medidas especiales cuando los intereses de la línea de fractura estaban comprometidos, y por ello, por ejemplo ha propuesto la aplicación de una salvaguardia agrícola indiscriminada, utilizable por los PED (2.7 del JOB 162; Documento de OMC).

La coalición constituyó un peso mayor en términos económicos, especialmente porque contenía el 69% de la población agrícola mundial. Dado ello, se presentó como una amenaza creíble al consenso. Asimismo, poseía un peso moral que ejerció con un crédito mayor, al enfatizar que representaba los intereses de casi la mitad de la población mundial. Claramente, uno de los sucesos más importantes fue la incorporación de China a esta coalición de PED, donde jugó “un papel comprometido y de liderazgo desde que se convirtió en miembro de la OMC” (Narlikar y Tussie, 2004, pág. 953).

Como se verá en la siguiente sección y, más allá de anteriores coaliciones que involucraban países en desarrollo, el G20 no tuvo una agenda de bloqueo de las negociaciones, sino una agenda proactiva, que fue respaldada por propuestas técnicas” (Narlikar y Tussie, 2004, pág. 953).

24 NAFTA es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por sus siglas en inglés. Está integrado por Canadá, Estados Unidos y México.

25 ASEAN es la Asociación de Naciones del Sureste Asiático por sus siglas en inglés. Está integrada por: Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunei, Vietnam, Laos, Birmania, Camboya.

III.2.- Desempeño en el sistema multilateral

III.2.a.- Accionar en Cancún

Una vez conformado el G20, Brasil, India y Argentina, aplicaron una estrategia distributiva defensiva al presentar una contrapropuesta para la negociación de agricultura de la Ronda Doha poco antes de la V Reunión Ministerial de la OMC en Cancún, sumando el apoyo de China, Sudáfrica y de otros PED, en un documento que se mantiene como plataforma de la coalición (Documento OMC: WT / MIN (03) / W / 6). Dicha propuesta se transformó en el pilar de negociación de los países en desarrollo como respuesta al texto presentado por Estados Unidos y la Unión Europea. Las principales diferencias se muestran en el Cuadro III.1, a continuación:

Cuadro III.1.- Comparación de las propuestas de EU-UE y G20 en Cancún sobre agricultura

Tema	Posición	
	EU-UE Documento OMC (03) / 157	G 20 Documento OMC (03) / 162
Acceso a mercados		
Aranceles	Uso de una fórmula combinada ²⁶ aplicable a todos los países. Deja abierta la negociación en cuanto al porcentaje de líneas para cada fórmula.	Uso de una fórmula combinada aplicable a los PD. Proponen que el acceso especial por parte de PD a productos de PED se de por medio de reducción de aranceles y no bajo regímenes de acceso preferencial
Contingentes ²⁷	Japón se opone a la ampliación de contingentes y reducción acelerada de aranceles dentro del mismo.	Solicitan ampliación y creación de nuevos contingentes por parte de PD para facilitar el acceso de productos de PED
Salvaguardia Especial	Negociar su aplicación por parte de PD	Mantener su uso sólo para PED y negociar el tiempo de eliminación para PD

|||||

²⁶ En materia de acceso a mercados, la fórmula "combinada" propuesta para las reducciones de derechos aduaneros, combina elementos de una fórmula armonizadora con un enfoque tipo Ronda de Uruguay, lo que proporciona cierta flexibilidad sobre una base arancelaria.

²⁷ En la actualidad, los miembros de la OMC protegen los productos agropecuarios únicamente con aranceles. Como resultado de la RU todos los obstáculos no arancelarios tuvieron que eliminarse o convertirse en aranceles (esta conversión se denomina "arancelización"). En algunos casos, el equivalente arancelario calculado, al igual que las medidas iniciales objeto de arancelización, era demasiado elevado para permitir oportunidades reales de acceso para las importaciones. Así, se creó un sistema de contingentes arancelarios con el fin de mantener los niveles de acceso existentes para las importaciones y de ofrecer oportunidades de acceso mínimo, lo que significa aranceles más bajos en el marco de los contingentes y tipos más elevados para las cantidades fuera del contingente.

Tema	Posición	
	EU-UE Documento OMC (03) / 157	G 20 Documento OMC (03) / 162
Ayuda interna	Postura de EU-UE "Reducir las medidas de ayuda interna distorsivas para el comercio en el rango de ...%"	Postura G20 "Reducir todas las medidas de ayuda interna distorsivas para el comercio en el rango de ...% a ...%, en base a productos específicos".
Caja Ámbar	Estados Unidos tiene especial interés en el tema del algodón, ya que participa en más del 20% de las exportaciones mundiales, por lo que disciplinas nuevas para productos específicos no parecieran ser de su agrado. Los Estados Unidos se inclinan más por conceder acceso preferencial y no por reducir subsidios a sus sectores productivos.	En el tema de reducción de ayuda por producto específico; se plantea imponer nuevas disciplinas en el caso de productos que excedan más de un porcentaje de las exportaciones mundiales (caso algodón)
Caja Azul	No plantean eliminarla, pero si reducirla.	Plantean su eliminación en un plazo negociado
Caja Verde	Revisión de criterios de aquellas políticas que se pueden considerar dentro de la caja verde y cuáles no.	Fortalecer disciplinas en el tema de pagos directos y en cuanto a los créditos.
Subsidios a la exportación		
	Plantean plazos para su eliminación	Eliminación inmediata
Cláusula de Paz		
	Extenderla por un plazo a negociar	Eliminación en diciembre del 2003, tal cual fue el compromiso inicial.

Fuente: Elaboración propia

Del cuadro arriba se desprende que las principales diferencias entre las propuestas radican en "la postura frente a la ayuda interna y ante los subsidios a la exportación" (Giordano y Soares, 2008, pág. 9). En cuanto a lo primero, el G20 sugiere una reducción en todas las medidas de ayuda interna, no sólo de aquellas que causan las mayores distorsiones al comercio agrícola. Además, solicita la eliminación de la caja azul y la reforma de la caja verde, la cual permanece prácticamente sin cambios en la propuesta EU-UE. Por otro lado, el G20 plantea la reducción del apoyo interno sólo para los países desarrollados y una ampliación de las excepciones para los PED de modo tal de favorecer políticas de desarrollo rural en esos países.

Luego de ello, el día 24 de agosto de 2003, el Presidente del Consejo General de la OMC, Carlos Pérez del Castillo (Embajador de Uruguay) presentó un borrador de la Declaración Ministerial que contenía en su anexo A un texto de modalidades agrícolas, el cual a criterio de muchos países en desarrollo, en especial del G20, se sesgaba mucho al texto propuesto por los Estados Unidos y la Unión Europea. La estrategia distributiva ofensiva de estos países se plasmó en la fuerza importante que realizaron para que el texto desarrollado por Pérez del Castillo fuera utilizado como punto de referencia oficial en las negociaciones.

Otra nueva coalición temática en agricultura fue el G33, generadora de un mecanismo especial de salvaguardias para países en desarrollo. La diferencia con el G20 radica en que todos los miembros tienen una postura defensiva sobre el tema agrícola. Liderado por Indonesia y Filipinas, la coalición propuso que los PED tuviesen derecho a designar individualmente productos especiales que no estuvieran sujetos a nuevos compromisos u obligaciones de reducción de aranceles.

El G33 propuso un mecanismo especial de salvaguardias que podía ser utilizado por los PED para proteger sus mercados domésticos de ciertas importaciones. Coaliciones de oposición de otros países en desarrollo como el ACP y el Grupo Africano³⁰ conformaron el G90³¹ para evitar que los temas de Singapur (inversiones, competencia y compras públicas) continuaran dentro del mandato de Doha. Estos países insistieron asimismo para que se considerara el efecto de la erosión de preferencias derivado de la liberalización comercial.

Durante el tercer día de la Conferencia Ministerial de Cancún, el Presidente de la Ministerial, Luis Ernesto Derbez, lanzó una segunda versión del texto agrícola basado en las propuestas del G20 y la de EU-UE, el cual a criterio de muchos delegados recogía de buena manera ambas posiciones y permitía visualizar un buen final del tema de agricultura en esta Conferencia Ministerial. Sin embargo, la introducción de los temas de Singapur en el seno

.....
³⁰ Coalición de oposición compuesta por todos los países africanos miembros de la OMC (en la actualidad 41 países) que mantiene una posición común sobre diversos temas de negociación.

³¹ Coalición temática de países africanos, ACP y menos adelantados (en la actualidad 64 Miembros de la OMC), compuesta por: Angola, Antigua y Barbuda, Bangladesh, Barbados, Belice, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Camerún, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, Chad, Djibouti, Dominica, Egipto, Fiji, Gabón, Gambia, Ghana, Granada, Guinea (Conakry), Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Islas Salomón, Jamaica, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maldivas, Malí, Marruecos, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nepal, Níger, Nigeria, Papua Nueva Guinea, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Dominicana, Rwanda, San Kitts y Nevis, San Vicente y Granadinas, Santa Lucía, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Suriname, Swazilandia, Tanzania, Togo, Trinidad y Tobago, Túnez, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

de las salas verdes el último día de la Conferencia, provocó una falta de acuerdo entre PED y PD lo que condujo a la falta de consenso.

Dado el principio del *single undertaking* (nada está negociado hasta que todo está negociado) los PED (encabezados por el G20 y el G90) bloquearon la negociación al no poder discutir debidamente sobre el tema principal de su interés, la agricultura. En otras palabras “aunque los temas de Singapur hubieran sido resueltos en el último día, muy probablemente no se hubiera llegado al consenso debido a la insatisfacción del G20 con respecto al magro compromiso asumido por los PD en agricultura, claramente visible en los borradores presentados” (Narlikar y Tussie, 2004, pág. 953).

Entonces, se puede decir que el fracaso de Cancún se debe a cuatro cuestiones principales. En primer lugar, la imposibilidad de cumplir con los periodos establecidos para las modalidades. En segundo lugar, las reformas a la PAC y a la Farm Bill, resultaron antagonistas e insuficientes en relación a las pautas de desarrollo del mandato de Doha y de su ADD. En relación a esto y en tercer lugar, la propuesta “antidesarrollo” de EU-UE para la negociación del comercio agrícola que llevó a la creación del G20.

En cuarto lugar, la indiferencia con respecto a los planteos del G20 por parte de la propuesta presentada por Castillo y por la propuesta de declaración ministerial de Derbez, que adherían por completo a las posiciones de EU-UE. Todas estas cuestiones “incrementaron la desconfianza y frustración por parte de los países en desarrollo por la manera en que el proceso negociador fue conducido y por cómo las declaraciones ministeriales fueron producidas” (Giordano y Soares, 2008, pág. 18).

Ciertamente, tanto Estados Unidos como la Unión Europea supusieron que el G20 se fragmentaría al final de la Conferencia, tal como había ocurrido con sendas coaliciones de PED en la historia del GATT/OMC. El G20 logró mantener cohesión entre los actores principales (Brasil, India y China) y de hecho “enseñó métodos para mantener la coherencia interna y el peso externo a los fines de sostener la coalición aún bajo la presión de los pagos marginales” (Narlikar y Tussie, 2004, pág. 963).

Como coalición temática, el G20 pudo centralizar eficientemente su accionar sobre un tema específico, utilizando estrategias distributivas defensivas tales como: presentar una contrapropuesta, balancear los intereses, apoyar a otras coaliciones de PED y el usar la investigación y el análisis como primera medida antes de accionar. Dicho nivel técnico sumó a la credibilidad del grupo.

Sin embargo, el último día de la Conferencia de Cancún, el G20 se vio obligado a utilizar estrategias distributivas estrictas y bloquear la negociación cuando la agricultura quedó excluida de la agenda. A pesar de la utilización de estas estrategias de las coaliciones de oposición, el G20 logró mantenerse unido, diferenciándose ampliamente de los resultados obtenidos en el LMG en la Conferencia de Singapur. Por esto “la historia del G20 sugiere que una estrategia distributiva puede funcionar si la coalición puede crear acuerdos entre sus miembros, preparándose para evitar posibles detracciones y el correspondiente efecto dominó” (Narlikar y Tussie, 2004, pág. 964).

Otros resultados positivos que arrojó dicha Conferencia se refieren por un lado al fortalecimiento de la habilidad de las ONGs para influenciar el trabajo de la Ronda a través de la creciente articulación de las delegaciones de los países, especialmente aquellos países menos desarrollados. Por otro lado, la capacidad de los países africanos de movilizarse y lograr una mayor coordinación para incluir los temas de su interés en la agenda.

Entonces la creación del G20 es quizás el ejemplo “más significativo en el alineamiento de fuerzas que emergieron en Cancún, con su lema distintivo de estar firmemente comprometidos con la reforma agrícola del mandato de Doha” (Giordano y Soares, 2008, pág. 19), sirviendo de incentivo al resto de los países en desarrollo para mejorar su capacidad de influencia sobre el proceso de negociación multilateral.

La próxima sección, permitirá corroborar los factores que han influido para mantener unido al G20, aplicando nuevamente la tipología para analizar las nuevas estrategias de negociación utilizadas durante la Conferencia de Hong Kong y los resultados que arrojaron las mismas.

III.2.b.- Evolución en Hong Kong

Como se ha visto, el G20 logró en Cancún, focalizarse en una única temática, balancear sus intereses, apoyar a otras coaliciones de países en desarrollo y utilizar la investigación y el análisis en sus propuestas. Sin embargo, “para que las coaliciones puedan realmente influenciar en los resultados de un acuerdo, deben adoptar una estrategia mixta de negociación” (Narlikar y Tussie, 2004, pág. 964).

A tal fin, luego del bloqueo de las negociaciones de Cancún, el G20 requería hacer uso de esa credibilidad en la nueva Conferencia y avanzar en estrategias que le permitieran ganar

eficiencia dentro de la negociación. En otras palabras, combinar estrategias distributivas en una primera instancia e integrativas, en una segunda, lo que permitiría reducir costos de reciprocidad para las partes externas a la coalición y aquellos costos que surgen en el impasse de las negociaciones (por ejemplo, los acuerdos bilaterales). Todo ello, sumado a las experiencias del pasado a los efectos de prevenir errores y evitar nuevos desbalances.

Las actitudes que los países tomaron después de Cancún fueron diversas. Por su parte, el G20 realizó una reunión ministerial en Brasilia durante el mes de diciembre del año 2003 a la cual asistieron además de sus miembros, el director de la OMC Supachai Panitchpakdi y el Comisionado Europeo de Agricultura, Pascal Lamy, legitimando la figura y el capital del G20. Al mes siguiente, en enero de 2004, Estados Unidos instó a recomenzar las negociaciones multilaterales en Hong Kong, convocando a una reunión entre la Unión Europea, Brasil, Australia e India en Londres durante el mes de mayo para discutir soluciones en agricultura creando una suerte de alianza que luego llevó el nombre informal de Cinco Partes Interesadas (G5).

De esta manera, Estados Unidos trataba de atraer a las potencias emergentes del G20, Brasil e India. Muchas ONGs vieron en este accionar una debilidad del G20, pero las reuniones en el G5 permitirían tener una instancia previa de negociación que podrían trasladarse en un acuerdo con ciertas ganancias para el G20, como una estrategia integrativa de ganar-ganar. Esta situación marcó un hito en la historia de las negociaciones internacionales ya que el poder pasó a manos del G5, desplazando al llamado Cuadrilátero conformado por Canadá, Unión Europea, Japón y Estados Unidos.

Mientras tanto, EU ya había comenzado el año anterior, una ofensiva unilateral hacia tratados bilaterales o subregionales poniendo en duda su verdadera prioridad sobre la agenda multilateral o en otras palabras, estableciendo un “doble juego” bajo el cual aquellas concesiones que no lograra bajo el sistema multilateral las conseguiría en el bilateral.

En junio de 2004, Estados Unidos firmó con la región centroamericana el CAFTA (por sus siglas en inglés, Central American Free Trade Area) entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y luego República Dominicana donde los tres primeros países formaban parte del G20. Luego, Estados Unidos comenzó negociaciones para firmar tratados bilaterales en la región andina con Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú (también miembros del G20). Entonces, los objetivos de dichos tratados iban más allá de la dualidad anteriormente mencionada.

Mediante una estrategia distributiva para “dividir y reinar”, Estados Unidos procuró utilizar los pagos laterales para dividir a los PED, debilitar el papel de Brasil (y por ende del MERCOSUR) hasta fragmentar al G20. Este objetivo tuvo un impacto importante ya que el G20 terminó la reunión de Cancún con 22 miembros y luego de la firma de los tratados bilaterales quedaron 18 miembros en esa coalición, tras la salida de Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Perú.

Pero Estados Unidos no fue el único en entablar este “doble juego”. El mensaje interno dado por los gobiernos de Brasil y Argentina a los exportadores de cada país, era que el acceso a mercado se negociaría principalmente en el ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas) y en el acuerdo MERCOSUR-UE, y que en el ámbito de la OMC se negociarían las disciplinas relativas al comercio. Este mensaje era consistente con la estrategia argentina del llamado “pragmatismo negociador” (Nofal, 2006, pág. 31) que venía anunciando el gobierno para llevar a buen puerto las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea y con el ALCA y cerrarlas el 2004 en el primer caso y 2005 en el segundo caso.

El planteo, básicamente, era que las disciplinas sobre subsidios en la agricultura (subsidios a la exportación y ayuda interna), o incluso la normativa sobre antidumping, se negociarían en el ámbito multilateral en la OMC y no a nivel hemisférico en el ALCA o con la UE, formatos en los cuales principalmente se negociaría acceso a mercados (con eventuales compensaciones por subsidios), aunque aceptando que para el caso de los productos sensibles en la UE o en EU, el acceso a mercados se daría bajo la forma de cuotas (y no bajo la forma de reducción progresiva total de aranceles).¹¹¹

Esto significó el uso de una estrategia distributiva por parte del G20 para obtener un resultado de ganar-perder a través de maximizar ganancias dividiendo las áreas en negociación de acuerdo a los ámbitos más convenientes. Brasil y Argentina, en la práctica, condujeron una posición de máxima dureza respecto de disciplinas en la OMC y de relativa blandura respecto de disciplinas en la negociación bilateral (Nofal, 2006).

Inmersos en este “doble juego”, Estados Unidos comenzó a recibir intensas críticas por su accionar bilateral, mientras Brasil utilizaba el G5 y salía victorioso de un panel de la OMC por un reclamo a EU por los subsidios al algodón. El uso de estrategias integrativas a través del G5 atraería entonces a EU hacia la negociación multilateral, tratando de evitar el uso de estrategias distributivas ofensivas que sólo trabarían la negociación.

En el transcurso del año 2004, se presentaron nuevas propuestas para la negociación agrícola. El texto de Luis Ernesto Derbez de la Conferencia Ministerial de Cancún y el texto Marco finalmente acordado en julio de 2004, presentaron distintos niveles de liberalización de la agricultura. Si bien se puede decir a nivel general que “el G20 desarrolló exitosamente su propia agenda y ganó concesiones en el marco de julio” (Narlikar y Tussie, 2008), a nivel particular existieron costos para los PED en cuanto a la ayuda interna y al acceso a mercados, tal se como detalla a continuación:

Cuadro III.2.- Principales diferencias en las propuestas agrícolas durante y post Cancún

Tema	Posición	
	Propuesta Derbez – Cancún-	Propuesta Marco –post Cancún
Acceso a mercados – aranceles-		
Uso de una fórmula combinada aplicable a todos los países, dejando la negociación abierta en cuanto al porcentaje de líneas para cada fórmula.	Sustitución de la fórmula combinada por una fórmula estratificada ³² con progresividad en el área de acceso a mercados. Posibilidad de que los PED designen productos especiales que podrían tener trato especial y diferenciado.	
Ayuda interna		
Postura de EU-UE “Reducir las medidas de ayuda interna distorsivas para el comercio en el rango de ...%”	Adopción de una fórmula estratificada para la reducción de la ayuda interna donde los países que dan más apoyo deben hacer las reducciones más grandes.	
Subsidios a la exportación		
Plantean plazos para su eliminación.	Compromiso para la eliminación de todos los subsidios a las exportaciones.	
Cláusula de Paz		
Extenderla por un plazo a negociar.	No extensión de la Cláusula de Paz.	

Fuente: En base a Soares (2004)

El Cuadro III.2 presenta las principales diferencias entre el texto de Derbez y el Marco de Julio, relacionadas a los costos para los países en desarrollo en aquellas cuestiones dejadas de lado con respecto a la propuesta original del G20, es decir, en cuanto a la ayuda interna (debido al mantenimiento de la caja azul en lugar de su eliminación y el tratamiento flexible de la caja verde) y al acceso a mercados, donde la flexibilidad por recortes arancelarios para

³² En el Marco de Julio no se enuncia la fórmula, sino que se establecen las bases para la fase siguiente de las negociaciones. Se indica que la fórmula debe tener en cuenta las diferentes estructuras arancelarias de los miembros de la OMC (por ejemplo, algunos tienen aranceles que varían ampliamente de un producto a otro, mientras que otros tienen tipos más homogéneos) y se enuncian los principios esenciales que deben regir la fórmula, con el fin de ampliar sustancialmente el comercio.

los productos sensibles fue introducida por demanda de los PD y el desarrollo de una fórmula arancelaria estratificada –que también procuraba los intereses de los PD- fue introducida en la agenda.

Ciertamente, el G20 debía flexibilizar su posición ante la inminente Conferencia de Hong Kong, y para ello, presentó otra propuesta donde desarrolló una nueva versión de la fórmula estratificada, tal como indica el cuadro a continuación:

Cuadro III.3.- Comparación de las propuestas del G20, Cairns y la Declaración Ministerial de Hong Kong

Conferencia Ministerial de Hong Kong	Propuesta del G20	Propuesta del Grupo Cairns	Declaración Ministerial
Acceso a mercados			
Aranceles	Cinco bandas para los países desarrollados y cuatro para los PED. Umbrales: Para los países desarrollados: 0-20, >20-40, >40-60, >60-80, >80; para los países en desarrollo: 0-30, >30-80, >80-130, >130. Recorte lineal. Proporcionalidad (PED 2/3 del recorte de PD). Límites máximos 100% para los PD y 150% para los PED)	Armonización arancelaria de acuerdo con la fórmula suiza.	Cuatro bandas para los PED
Ayuda interna			
Fórmula	Enfoque de tres bandas. Umbrales: ayuda superior a US\$ 60.000 millones; ayuda superior a US\$ 10.000 millones e inferior a 60.000 millones; ayuda inferior a US\$ 10.000 millones. Mayores recortes durante los primeros años de aplicación	Apoyo al enfoque de tres bandas. Opiniones divergentes dentro del grupo en relación a la caja ambar.	Tres bandas conforme propuesta del G20, la Unión Europea se situó en la banda alta, Japón y Estados Unidos en la banda intermedia.
Subsidios a la exportación			
Plazos	Cinco años como máximo para eliminar los subsidios a las exportaciones. Compromisos tempranos.	No fijaron plazo.	Se estableció el año 2013 para la eliminación de los subsidios.

Fuente: En base a Chibbaro (2005)

Como vislumbra el Cuadro III.3, tres logros del G20 merecen destacarse dentro de la Declaración Ministerial de Hong Kong: la nueva fórmula arancelaria estratificada para el acceso a mercados, la eliminación de los subsidios a las exportaciones para el año 2013 y la introducción del párrafo 24, que ata los avances de agricultura con los productos no agrícolas, llamados NAMA en la jerga.

En primer lugar, la Declaración plasmó sin grandes innovaciones, la nueva propuesta del G20 que incluyó una versión desarrollada de la fórmula arancelaria estratificada en el acceso a mercados a través de cuatro bandas para los PED, mecanismos para limitar la caja azul y la solicitud de reducción de los subsidios internos a EU y la UE. En cambio, la propuesta del Grupo Cairns radicó en su adhesión a la fórmula suiza para el acceso a mercados, solicitó la estratificación en la caja ámbar relacionada al apoyo interno y a diferencia del G20, el Grupo no fijó plazos para la eliminación de los subsidios a las exportaciones. Claramente los PED seguían canalizando sus intereses a través del G20.

La importancia que el G20 le dio a la investigación en esta fase fue claramente visible, comunicando sus propuestas a través de los medios, por ejemplo, en el sitio web del ICONE (Instituto de Estudios para el Comercio y Negociaciones Internacionales) y de ICTSD (Centro Internacional para el Comercio y Desarrollo Sostenible), entre otros, lo cual le permitió tener un feedback con otras coaliciones, miembros de la sociedad civil y ONGs. “La información disponible terminó de solidificar al grupo” (Narlikar y Tussie, 2008, pág. 11).

La fórmula estratificada presentada por el G20 que estipulaba el tratamiento a los productos especiales y al Mecanismo Especial de Salvaguardias, incluyó los intereses de otras coaliciones, especialmente los del G33. De esta manera, el G20 logró mantener su credibilidad, a la vez que sumó apoyos reflejados en la declaración conjunta con el G110 (G20, G33, LDC, y SVE³³) en Hong Kong.

Asimismo, el impacto de la investigación tuvo también un alcance doméstico, donde sendos países, como por ejemplo Brasil, armaron subgrupos de consulta para considerar los temas de interés y de este modo contribuir en los procesos de formación de opinión. La dinámica llegó al punto que los grupos técnicos informales a nivel doméstico “se reunieron y trabajaron como si fueran pequeños G20” (Narlikar y Tussie, 2008, pág. 12).

El segundo logro del G20 bajo la Declaración Ministerial de Hong Kong sucedió en el ámbito de los subsidios a la exportación donde se consiguió, luego de fuertes presiones de los demás miembros de la OMC, que la UE aceptara su eliminación para el año 2013, compromiso que vinculó a las disciplinas que se establezcan respecto a créditos a la exportación y ayuda alimentaria. Es de señalar que el compromiso acordado coincide con la

³³ Coalición de oposición llamada “Economías pequeñas y vulnerables / Small and vulnerable economies –SVE”, compuesta por el grupo contra el SIDA más Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Comoros, Fiji, Granada, Guyana, Haití, Maldives, Mauritius, Papua Nueva Guinea, Samoa, Seychelles, Islas Salomón, Surinam y Vanuatu.

reforma de la Política Agrícola Común de reducción progresiva de los subsidios a las exportaciones.

Durante Hong Kong, la UE emergió con una fuerte actitud defensiva en la negociación agrícola. De la mano de una propuesta de mínima en acceso a mercados en agricultura (propuso que los cortes quedaran limitados por la posibilidad de compensarlos en la franja más baja y de cortar entre 1/3 y 2/3 la reducción de la franja más alta en las líneas arancelarias que consideraba sensibles), la UE demandó la reducción de las barreras comerciales de los países en desarrollo para los bienes industriales en casi el doble y la ampliación significativa de las concesiones en servicios de dichos países. En ese contexto, el G20 insistió que las excesivas demandas de la Unión Europea para NAMA y servicios no estaban en sintonía con su ofrecimiento menos que modesto en acceso a mercados en agricultura (Stancanelli, 2007).

El tercer logro del G20 plasmado en la Declaración fue la inclusión del párrafo 24 que establece, por primera vez en una ronda multilateral, el principio de un acceso a mercados para agricultura y NAMA *“comparablemente elevado (...) de manera equilibrada y proporcionada”*. De este modo, se encomendaba a los negociadores que aseguraran un nivel comparablemente elevado de ambición en el acceso al mercado en las dos áreas, evitando que se deje la negociación agrícola para último momento (acusando a los PED de impedir la conclusión de la Ronda) y se favorezca la presión de aquellos con posiciones defensivas en la materia. Esto permitiría llegar al principio de compromiso único en mejores condiciones de equilibrio para los países en desarrollo (Tussie y Stancanelli, 2006).

De este modo, el párrafo 24 constituyó “un reaseguro para evitar que la negociación multilateral avance en forma desequilibrada respecto del interés de los PED: por ejemplo, que se continúe como hasta ahora (desde la constitución del GATT) liberalizando el acceso a mercado en el sector industrial sin avanzar de forma proporcional en la liberalización del sector agrícola, que ha estado prácticamente al margen de la liberalización multilateral, lo cual representa una enorme injusticia para los PED” (Nofal, 2006, pág. 33). Dicho párrafo fue propuesto por Argentina, y luego fue endosado por todo el G-20.

Se puede decir entonces que los avances verificados en Hong Kong, exceptuado el compromiso de eliminación de los subsidios a la exportación, estuvieron limitados a acotar en mayor medida las cuestiones donde existen importantes diferencias, particularmente las referidas a los cortes en acceso a mercados y en la ayuda interna.

El 24 de julio de 2006 el Director General de la OMC, Pascal Lamy, decidió suspender las negociaciones de la Ronda Doha por tiempo indeterminado al constatar que no existía la flexibilidad suficiente para aproximar las posiciones entre las partes. El incumplimiento referido se sumó a los verificados durante las Conferencias de Seattle y Cancún, cuando se debieron aprobar las modalidades de negociación en agricultura, bienes no agrícolas y servicios.

Detrás de las vicisitudes del calendario, se encuentra un “nudo gordiano” (Tussie y Stancanelli, 2006) que no logra desatarse y que se asienta en las importantes diferencias que existen entre los países de la OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y la mayoría de los países en desarrollo. Esas diferencias se vinculan con el nivel de ambición a que se aspira en las negociaciones sobre agricultura, productos no agrícolas, servicios y propiedad intelectual.

Mientras el primer grupo de países presiona por una fuerte liberalización en las últimas tres áreas, gran parte de los integrantes del segundo pretende que se modifiquen las tradicionales políticas de protección y distorsión del comercio y producción agrícolas que aplican los países desarrollados. Al mismo tiempo, se desea preservar cierta flexibilidad en el manejo de las políticas industriales y de servicios, de forma de favorecer la expansión de esos sectores, su competitividad y, consiguientemente, un mayor protagonismo de los países en desarrollo en el comercio internacional. De hecho, las barreras más importantes a cruzar se refieren a la predisposición de la Unión Europea a mejorar su acceso a mercados, de Estados Unidos a reducir su ayuda interna y del G20 en procurar cierta flexibilidad en NAMA.

Al respecto, la voz que los PED lograron alzar en Hong Kong, en especial a través del G20, resultó de gran importancia. Por un lado, dichos países comenzaron a reclamar con más ahínco, el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del mandato de Doha, que tanto esfuerzo implicó a la hora de priorizar las cuestiones principales frente al nuevo milenio.

De acuerdo a Davies, el representante de Sudáfrica en Hong Kong, dicha prioridad había sido subordinada a las necesidades de los países desarrollados de tres maneras: “primero, los lobbies de los PD, tomaron a los recortes en los subsidios que distorsionan el comercio como cuestiones rehenes a la hora de negociar; segundo, las demandas de los PD hacia los PED eran irreales y requerían de ajustes: tercero, existió una marginalización de las cuestiones de interés para los LDC” (Faizel, 2007, pág. 145). Frente a esta situación, la suspensión de Doha, mostró el fortalecimiento de la voz de los PED frente a las verdaderas

prioridades que debe concretar la agenda de negociación multilateral.

En este contexto, el G20 pudo exitosamente aplicar estrategias mixtas que le permitieron aumentar su poder negociador. En primera instancia, luego de la Conferencia Ministerial de Cancún, la coalición utilizó estrategias distributivas al dividir las áreas en las que negociaría la agricultura, ya sea a nivel multilateral o bilateral, manteniendo una posición de máxima dureza respecto de disciplinas en la OMC y de relativa blandura respecto de disciplinas en la negociación bilateral.

Sin embargo, el G20 no utilizó estrategias distributivas ofensivas como bloquear las negociaciones ante el pedido de los PD de una fórmula estratificada, lo que hubiera plasmado peores resultados que la aplicación de una estrategia mixta. Como coalición flexible en esta fase, supo aplicar estrategias integrativas a tiempo al presentar una contrapropuesta a partir de la nueva fórmula estratificada.

De no haber aplicado este tipo de estrategias, probablemente tanto Estados Unidos como la Unión Europea, no habrían ratificado el paquete de concesiones demandadas. El G20, al otorgar concesiones llevó a los negociadores de EU-UE a aceptar el trato, aún a expensas de no obtener ganancias netas para la coalición, pero logrando un resultado de ganar-ganar y evitando un callejón sin salida dentro de la negociación.

Asimismo, el G20 tomó compromisos en sus propuestas, tanto a nivel intra-coalición como extra-coalición al incorporar los intereses de otras coaliciones de PED, en una postura más abierta al intercambio de información y propuestas que las registradas en previas Conferencias dentro de la OMC. El G20, al fomentar la creación de consenso durante Hong Kong, pudo aumentar su credibilidad intra y extra-coalición, apartando los riesgos de fragmentación a pesar de los grandes incentivos marginales ofrecidos por Estados Unidos.

En la próxima sección, se procederá a un análisis comparativo de los dos episodios de políticas a los efectos de caracterizar la evolución del G20 con respecto a la tipología desarrollada y los resultados obtenidos.

III.3.- El proceso de aprendizaje del G20

El estudio realizado en las previas secciones respecto al desempeño multilateral del G20 durante las Conferencias Ministeriales de Cancún y Hong Kong, registró la evolución de la coalición hasta consolidar una posición fuerte dentro de las negociaciones multilaterales de comercio. La existencia de un proceso de aprendizaje social dentro de la coalición, se evidenció a través del manejo efectivo de tres riesgos presentados en la teoría de la elección racional: la ineficaz combinación de intereses, la mínima influencia externa, y el riesgo de fragmentación. En este contexto, el G20 logró combinar exitosamente los intereses que originaron su creación, así como aunar los intereses divergentes entre sus miembros; y finalmente procurar aquellas cuestiones de interés para otras coaliciones de PED.

Aplicando la teoría de la elección racional, los países en desarrollo se unieron en el G20 con el interés común de revertir los resultados alcanzados con respecto a la negociación de agricultura. Es decir, los PED requerían realizar avances sobre el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay, el magro borrador de modalidades de Doha y contrarrestar la propuesta marco presentada por EU-UE. Dicho interés forjó la formación del G20 durante el cambio de gobierno de Brasil, hecho que reaseguró su papel de potencia emergente con un papel clave dentro de las negociaciones agrícolas multilaterales de Doha. Su alineación con India y Sudáfrica en el IBSA, sentó las bases para construir esta coalición de PED sobre agricultura, en la cual China jugó un papel más que importante. Para enfrentar el primer riesgo de la mínima influencia externa, el G20 se conformó con los países en desarrollo más importantes a nivel regional.

Para enfrentar el riesgo de la ineficaz combinación de intereses, el G20 procuró zanjar desde un primer momento, la línea de fractura más notoria entre sus miembros exportadores e importadores agrícolas netos. La propuesta para la negociación de agricultura presentada por el G20 en Cancún mostraba la existencia de un balanceo de intereses intra-coalición. Se consideró a aquellos miembros proteccionistas que estaban a favor de la fórmula suiza para la liberalización de la agricultura a la vez que integró aquellos países a favor de la fórmula de la Ronda Uruguay. A través de la fórmula combinada para acceso a mercados, las cláusulas de trato especial y diferenciado, el mantenimiento de las cuotas arancelarias para los PED, y la falta de compromisos de expansión de los contingentes; el G20 encontró la manera de conciliar intereses defensivos (tal es el caso de India con una población superior

a 650 millones de agricultores) con intereses ofensivos (tal es el caso de Argentina y Brasil, entre otros).

Por otro lado, en lo que respecta a las cuestiones de interés para otras coaliciones de PED, las referencias detalladas con respecto al trato especial y diferenciado también permitieron al G20 prevenir diferencias con la coalición LDC debido a su perfil de importadores agrícolas netos. Además, también propuso el establecimiento del Mecanismo de Salvaguardias Especial y Productos Especiales de modo colaborar con los intereses del G33. Asimismo, al final de Cancún, el G20 participó de propuestas conjuntas de PED a través del G110.

En el primer episodio de política estudiado, situado en la Conferencia Ministerial de Cancún, el G20 respondió al tipo de coalición temática e implementó estrategias distributivas defensivas que intentaron reclamar valor a EU-UE, en comparación con el status quo anterior, considerando la realización de concesiones a cambio. Como táctica defensiva, el G20 se formó para realizar una contrapropuesta que pretendía satisfacer los intereses intra y extra coalición -recién mencionados- y aceptando el texto de Derbez pero de una manera diferente que no impondría una carga directa a las ganancias del G20. Ciertamente, tanto EU como UE supusieron que el G20 se fragmentaría al final de la Conferencia, tal como había ocurrido con sendas coaliciones de PED en la historia del GATT/OMC. Sin embargo, el G20 logró mantener cohesión entre los actores principales (Brasil, India y China) a la vez que utilizó estrategias distributivas hacia fuera.

Aunque muchos autores consideren que los aportes del G20 son meras “contrapropuestas” (Narlikar y Tussie, 2008, pág. 11) y que “no ha existido el mínimo interés de expandir la zona de acuerdo”, el presente capítulo ha demostrado que la coalición, a pesar de involucrar PED con escasos recursos, limitado acceso a la formación técnica y con dificultades de formación de consenso por amplias membresías, ha logrado establecer sus pautas de negociación en la agricultura, considerando los intereses de otras coaliciones, logrando presentar propuestas y contrapropuestas, que permitieron abrir y continuar la negociación en un clima abierto dentro de la álgida negociación multilateral agrícola.

Cuando al final de la Conferencia de Cancún, EU-UE introdujeron los temas de Singapur como prioridad, el G20 se opuso. Haber aceptado esta situación hubiera implicado retroceder en el status quo de la coalición y aceptar la pérdida de la negociación agrícola. Frente a ello, la coalición prefirió hacer uso de las estrategias distributivas ofensivas típicas de las coaliciones de oposición y bloquear las negociaciones, ante la táctica ofensiva de ganar-perder aplicada por EU-UE durante el cierre de Cancún.

Luego del éxito en el bloqueo de las negociaciones de Cancún, el G20 requeriría hacer uso de esa credibilidad en la nueva Conferencia y avanzar en estrategias que le permitieran eficientizar sus ganancias dentro de la negociación. En otras palabras, combinar estrategias distributivas en una primera instancia e integrativas, en una segunda. Todo ello, sumado a las experiencias del pasado a los efectos de prevenir errores y evitar nuevos desbalances.

En el segundo episodio de política analizado, ubicado en la Conferencia Ministerial de Hong Kong, el G20 se desarrolló como una coalición flexible bajo la cual intentó detener un acuerdo sobre la fórmula estratificada para el acceso a mercados, que habría dañado los intereses de los países en desarrollo y habría beneficiado a los EU-UE. La estrategia del G20 fue mixta y secuencial, cayendo más cerca del extremo distributivo del espectro en balance. Después de la fase inicial de la Conferencia, la coalición se apartó de la demanda defensiva para agregar un elemento de creación de valor que resultó decisivo. El nuevo acuerdo sobre fórmulas estratificadas era sensible a los argumentos de EU-UE, por lo menos parcialmente, y su intención era no frustrar al adversario. Esta contrapropuesta resultó un medio que tuvo menores costos para el G20 en relación con la propuesta presentada por EU-UE, moviendo el resultado más cerca de la frontera de posibilidad de un acuerdo.

Ciertamente, si la coalición se hubiera adherido estrictamente al uso de estrategias distributivas, muy probablemente hubiera perdido más de lo que perdió. Sin embargo, se decidió crear valor sin vincularlo a un nuevo aspecto dentro de la negociación agrícola, con el fin de transferir valor a EU-UE. Aquí el elemento de integración consistió en crear una nueva fórmula estratificada como un sustituto para las demandas de EU-UE, y la introducción del párrafo 24 que vinculó NAMA con agricultura.

Por todo lo expuesto, el G20 atravesó exitosamente por todos los riesgos de fragmentación esbozados en la teoría de la elección racional. Primero, combinó diferentes países en desarrollo donde los más pequeños eran vulnerables a las presiones y proclives a los pagos laterales ofrecidos por EU-UE. Segundo, aún refiriéndose a la agricultura, aunó intereses divergentes en cuanto a países con tendencia a la liberalización versus países con tendencias al proteccionismo. Tercero, utilizó en Cancún una estrategia distributiva donde demandó concesiones a EU-UE sin ofrecer mucho a cambio. Cuarto, en Hong Kong aprendió de las lecciones del pasado y pudo aplicar estrategias mixtas, aumentando exitosamente, su poder negociador en las negociaciones multilaterales sobre el comercio agrícola.

Conclusiones

El presente trabajo ha intentado contribuir al análisis de la formación de coaliciones así como también al estudio de los avances y retrocesos en el poder de negociación de los países en desarrollo en el sistema multilateral de comercio.

Más allá de los hallazgos puntuales de los capítulos I.4 (factores que inciden en la construcción de coaliciones), II.2.d (aplicación de la tipología) y III.3 (proceso de aprendizaje del G20), resulta importante destacar una visión más panorámica sobre la existencia de coaliciones en la OMC y su vinculación con el poder negociador de los países en desarrollo.

La existencia de un proceso negociador multilateral formal pero fallido, ha dado origen a varios procesos informales que permiten la participación de aquellos países excluidos de las decisiones tomadas en el marco del GATT/OMC. Un claro ejemplo de esto, es la construcción de coaliciones negociadoras como un paraguas que incluye diferentes tipos de categorías de alineamientos, referida a un grupo de países participando en una negociación que acuerdan actuar en conjunto para alcanzar un interés común.

La necesidad de una instancia superadora, ha llevado a los países en desarrollo a evolucionar en la búsqueda de un modelo de negociación exitoso. En ese contexto, las coaliciones se forman por ser la mejor opción que maximiza la utilidad de los PED y los conduce a la construcción de consensos para la creación de propuestas conjuntas que revaloricen la posición del mundo en desarrollo dentro de las negociaciones multilaterales.

La mayoría de PED ya pertenecían a diversos regionalismos y por ello, habían practicado la complejidad de la conciliación de intereses cuando existen instrumentos vinculantes de participación (por ejemplo, Uniones Aduaneras). Frente a ello, la cooperación dentro de coaliciones ha plasmado una dinámica menos compleja donde los países sólo deben ajustar su comportamiento a las preferencias previstas de los otros miembros, sin mayores exigencias.

El factor principal que une a los países en un mismo grupo es la existencia de intereses en común. La teoría de la elección racional permite inferir cuáles son las preferencias y los intereses de los estados y de otros actores, partiendo de la base de que los intereses se originan a nivel individual. La existencia de una coherencia intrínseca al funcionamiento interno del grupo es lo que realmente mantiene unida la coalición, ni siquiera la obtención de ganancias absolutas se ha constituido como la razón de permanencia, muy a pesar de las

expectativas de las teorías institucionalistas. Por ello, cuando cambian los intereses intra-coalición, se pierde la coherencia dentro del grupo, y la coalición se enfrenta al riesgo de fragmentación. Pero dicha susceptibilidad también depende del tipo de estrategia de negociación utilizada por la coalición.

De acuerdo a la tipología construida en el presente estudio, los países en desarrollo aumentan su poder negociador cuando forman coaliciones flexibles. Este tipo de asociaciones son las que logran una combinación óptima de estrategias distributivas e integrativas de negociación, mediante las cuales los PED logran mantenerse unidos a pesar de los incentivos externos.

Las coaliciones de oposición, al ser las primeras desarrolladas en el marco del GATT, se circunscribieron a la aplicación de estrategias distributivas puras, con el único fin de evitar la exclusión de los temas de interés de los PED de la agenda multilateral. Como se ha visto, el LMG adhirió a principios en lugar de focalizarse en un tema central y al utilizar tácticas ofensivas, sus miembros fueron tentados por los países desarrollados a través de tratados de libre comercio, logrando la fragmentación de la coalición. Si el LMG hubiera aplicado estrategias mixtas, tratando de llegar a un acuerdo y bajando por ello sus demandas en indicaciones geográficas o bien habilitar la negociación sobre inversiones, quizás podría haber logrado algún éxito, manteniendo su unidad, credibilidad y principalmente potenciar su poder negociador.

Con el paso del tiempo, las nuevas coaliciones temáticas reflejaron los aprendizajes del pasado procurando la consecución de un tema de interés. Al utilizar estrategias distributivas defensivas, han logrado perdurar en el tiempo. Tal es el caso de Café au Lait y el Grupo Cairns que, siendo coaliciones compuestas por un amplio abanico de países en desarrollo y desarrollados, atribuyeron un valor fundamental a la investigación y al intercambio de información como una de sus características operacionales. Sin embargo, el Grupo Cairns se desarrolló en una situación coyuntural particular donde su agenda agrícola estaba en conformidad con los intereses de Estados Unidos del momento, y esto claramente influyó en su longevidad como coalición.

La creación del G20 no se dio en circunstancias tan favorables pero, sin embargo, ha logrado mantenerse unido a pesar de los incentivos crecientes por parte de Estados Unidos y la Unión Europea, para su disolución. Este resultado positivo fue logrado a través del uso de estrategias distributivas en una primer instancia (Cancún) y su combinación con estrategias integrativas, en una segunda (Hong Kong). Dado que el ideal del

comportamiento de integración pura no se registra con frecuencia en las negociaciones económicas internacionales, el uso de estrategias mixtas desplegó un panorama de óptimas de combinaciones estratégicas que el G20 pudo desarrollar.

Por un lado, ha evitado el riesgo de la mínima influencia externa, al contar con los PED más importantes a nivel regional, tales como China, India, Sudáfrica y Brasil. La previa formación del IBSA había facilitado la identificación de los aliados, reforzando los lazos hacia adentro y hacia fuera del grupo, donde los intereses recreados y compartidos se enriquecieron dentro de la nueva sinergia.

Por otro lado, ha podido desmitificar la creencia de que los países se alían si comparten la misma identidad. Desde su fase de coalición temática, el G20 pudo demostrar que el hecho de compartir el mismo perfil de países (exportadores o importadores) o diferentes niveles de desarrollo (PD o PED), no son factores excluyentes para la creación de alianzas, a pesar de la experiencia de previas formaciones en el GATT/OMC.

Asimismo, ha logrado posicionarse y aumentar su poder de negociación al considerar los intereses de otras coaliciones –aún las no relacionadas a la agricultura-, logrando presentar demandas y propuestas, que permitieron abrir y continuar la negociación en un clima abierto dentro de la álgida negociación multilateral agrícola. El presente trabajo ha revalorizado el alcance de resultados de la coalición, considerando tanto las propuestas (párrafo 24 en Hong Kong) como las contrapropuestas (el desarrollo de la fórmula combinada y la estratificada), más allá de las opiniones adversas de Wolfe (2008), y Tussie y Narlikar (2008).

Claramente, el G20 atravesó su propio proceso de aprendizaje social de Cancún a Hong Kong, donde el fortalecimiento de su coherencia interna y el uso de estrategias mixtas le ha permitido superar los riesgos de fragmentación y a la vez, aumentar su poder negociador en las negociaciones multilaterales de comercio. De este modo, el G20 se transforma en un modelo de coalición que optimiza la relación entre las partes dentro de un proceso negociador formal ineficiente *per se*.

Finalmente, al aplicar el método de la diferencia se vislumbra entonces, que el éxito en la negociación radica en la combinación de estrategias negociadoras que permiten mejorar los resultados al aumentar el status quo previo, alejándose cada vez más, de un círculo vicioso de suma cero.

Bibliografía

1. Adler, E. (1992) "The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control", *International Organization* N° 46, pág. 101-145.
2. Axelrod, D. (1984) "The Evolution of Cooperation", Basic Books Inc. Publishers.
3. Axelrod, D. y Keohane, R. (1986) "Achieving cooperation Under anarchy: strategies and institutions", *World Politics* N° 38/1, pág.226-254.
4. Baldwin, D. (1993) "Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate", Columbia University Press.
5. Bello, W. y Kwa, A. (2004) "G20 leaders succumb to divide and rule tactics: the story behind Washington's triumph in Geneva", *Focus On Global South*.
6. Bouzas, R. (ed.) (2007) "Después de Doha: la agenda emergente del sistema de comercio internacional", Marcial Pons Ediciones.
7. Browne, E. (1973) "Coalition Theories: A Logical and Empirical Critique", *Sage Professional Papers in Comparative Politics*, Serie N° 01-043.
8. Buchanan, J. (1965) "An Economic Theory of Clubs", *Economica*, N° 32.
9. Caporaso, J. (1993) "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations", en John Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Columbia University Press.
10. Chadha. T. *et al* (2000) "Developing Countries and the Next Round of WTO Negotiations" en *The World Economy* vol. 23, N° 4.
11. Chen, A. (2007) "A reflection on the South-South Coalition in the Last Half-Century from the Perspective of International Economic Law-Making", en Lee, Y. S. *Economic Development through World Trade*, Kluwer Law Internacional BV, pág. 33-65.
12. Chibbaro, A. (2005) "El comercio agroalimentario en el Mercosur ampliado y el acuerdo sobre agricultura en la OMC", *Serie LATN Otros Papers* N° 43.
13. Clapp, J. (2006) "Developing Countries and the WTO Agriculture Negotiations", *CIGI Working Paper* N° 6.
14. Clapp, J. (2007) "WTO Agriculture Negotiations and the Global South", en Rorden Wilkinson y Donna Lee (eds.), *The WTO after Hong Kong*, Routledge, pág.37-55.
15. Coase, R. (1937) "The Nature of the Firm", *Economica* N° 16, pág. 386-405.
16. Coase, R. (1960) "The Problem of Social Cost." *Journal of Law and Economics* N° 3, pág. 1-44.
17. Coleman, J. (1988) "Social capital in the creation of human capital". *American Journal of Sociology*, Supplement, The University of Chicago, Vol. 95, pág. 95-120.

18. Da Motta Veiga, P. (2005) "Brazil and the G20 group of developing countries" en Peter Gallagher, Patrick Low y Andrew Stoler (eds.), *Managing the challenges of WTO participation*, Cambridge University Press.
19. Dingman, R.U. (1979) "Theories of, and approaches to, alliance politics", en P.G. Lauren (ed.), *Diplomacy: New approaches in History, Theory and Policy*, Free Press Macmillan.
20. Doportó Miguez, I. y Fossati, V. y Galperín, C. y Stancanelli, N. (2006) "Ambición y equilibrio en la Ronda Doha: Ronda del Desarrollo", *Revista del CEI Comercio Exterior e Integración* N° 6, pág. 51-58
21. Drache, D. (2006) , "Trade, Development and the Doha Round: A Sure Bet or a Train Wreck?", CIGI Working Paper No. 5
22. Drahos, P. (2003) "When the Weak Bargain with the Strong: Negotiations in the World Trade Organization". *International Negotiation*, V. 8, N° 1, Martinus Nijhoff Publishers, pág. 79-109.
23. Draper, P. y Sally, R. (2005) "Developing Country Coalitions in Multilateral Trade Negotiations: Aligning the Majors?", South African Institute of International Affairs.
24. Estay Reyno, J. (2005) "América Latina en las negociaciones comerciales multilaterales y hemisféricas", en Jaime Estay Reyno (Comp.), *La economía mundial y América Latina. Tendencias, problemas y desafíos*, CLACSO, pág. 193-219.
25. Evenett, S. (2005) "Can the WTO rise to the challenge of economic development?", University of St. Gallen y CEPR.
26. Faizel, I. (2007) "One year since the WTO Hong Kong Ministerial Conference: Developing Countries Re-Claim the Development Content of the Doha Round", en Lee, Y.S. *Economic Development through World Trade*, Klumer Law Internacional.
27. FAO (1998) "El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay Repercusiones en los países en desarrollo: Manual de capacitación", disponible online en <http://www.fao.org/docrep/004/W7814S/W7814S00.HTM>
28. Finnemore, M. (1996) "National Interests in International Society", Cornell University Press.
29. Frohlich, N y Oppenheimer, J. & Young, O. (1971) "Political Leadership and Collective Good", Princeton University Press.
30. Gamson, W. (1964) "Experimental Studies of Coalition Formation", en Berkowitz (ed.) *Advances in Experimental Social Psychology*, Academic Press.
31. Giacalone, R. (2005) "Las negociaciones comerciales agrícolas a comienzos del siglo XXI: situación y expectativas", *Revista Agroalimentaria* V. 20, N° 10.

32. Giddens, A. (1984) "The Constitution of Society", University of California Press, pág. 170-173.
33. Gilpin, R. (1975) "US Power and Multinational Corporations: The Political Economy of Foreign Direct Investment", Basic Books.
34. Giordano, N. y Soares, A. (2008) "The G-20: its origin, evolution, meaning and prospects", Serie LATN Working Paper N° 89.
35. Goldstein J. y Keohane R.O. (eds.) (1993) "Ideas and Foreign Policy", Cornell University Press.
36. Grieco, J. M. (1988) "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism", *International Organization* N° 42, pág. 485-507.
37. Haas, P. (1992) "Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization* N° 46, pág. 1-35.
38. Haas, P. (1993) "Epistemic Communities and the Dynamics of International Cooperation" en Rittberger (ed.), *Regime Theory and International Relations*, Oxford Clarendon Press.
39. Habermas, J (1992) "Faktizität und geltung –Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen rechtsstaats", Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
40. Hall, P.A. (1989) "The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations", Princeton University Press.
41. Hamilton, C. y Whalley, J. (1989) "Coalitions in the Uruguay Round", *IDEAS / Review of World Economics* N° 125 / 3, pág. 547-62.
42. Higgott, R. y Cooper, A. (1990) "Middle Power Leadership and Coalition Building: Australia, the Cairns Group and the Uruguay Round of Trade Negotiations" *International Organization* N° 44 / 4, pág. 589-632.
43. Jervis, R. (1978) "Realism, Game Theory and Cooperation" en *World Politics*, V. 30, pág. 167-214.
44. Johnston, I. (2001) "Treating International Institutions as Social Environments", en *International Studies Quarterly*, V. 45, pág. 487-515.
45. Keohane, R. (1984) "After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy", Princeton University Press.
46. Keohane, R. (1988) "International Institutions: two approaches", *International Studies Quarterly*, V. 32, pág. 379-396.
47. Keohane, R. (1995) "International Institutions: Two Approaches" en James Der Derian (ed.), *International Theory Critical Investigations*, New York University Press.

48. Krajewski, M. (2000) "From green room to glass room: participation of developing countries and internal transparency in the WTO decision-making process", Global Trade Watch.
49. Kumar, R. (1995) "Developing-Country Coalitions in International Trade Negotiations", en Diana Tussie y David Glover (eds.), *The Developing Countries in World Trade: Policies and Bargaining Strategies*, Lynne Rienner.
50. Lake, D. (1993) "The International Political Economy of Trade", Edward Elgar Publishing Limited, V. 2.
51. Lake, D. (2007) "International Political Economy: A Maturing Interdiscipline," en Barry Weingast y Donald Wittman (eds.) *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford University Press, pág. 757-777.
52. Landau, A. y Whitman, R. G. (eds.) (1997) "Rethinking the European Union. Institutions, Interests and Identities", Macmillan.
53. Magee, S. (1980) "Three Simple Tests of the Stolper-Samuelson Theorem", en Peter Oppenheimer (ed.), *Issues in International Economics*, Oriel Press.
54. Mansfield, E y Milner, H. & Pevehouse, J. (2008) "Democracy, Veto Players and the Depth of Regional Integration", *The World Economy* N° 31 / 1, pág. 67-96
55. Mearcheimer, J. J. (1995) "The False Promise of International Institutions", *International Security* N° 19 / 3, pág. 5-49.
56. Michalopoulos, C. (1999) "The Developing Countries in the WTO" en *The World Economy*, V. 22, N° 1.
57. Miller, C. (2000) "Influencia sin poder. El desafío argentino ante los foros internacionales", Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Nuevo Hacer / Grupo Editor Latinoamericano.
58. Milner, H (1992) "International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weaknesses", *World Politics* 44, N° 3, pág. 466-496.
59. Milner, H. (1997) "Interests, institutions, and information: Domestic politics and international relations", Princeton University Press.
60. Milner, H. (2000), "The Analysis of International Relations: International Political Economy and Formal Methods of Political Economy", Columbia University.
61. Narlikar, A. (2001) "WTO Decision-Making and Developing Countries". Trade-Related Agenda, Development and Equity (T.R.A.D.E.), South Centre Working Paper N° 11.
62. Narlikar, A. (2002) "The Politics of Participation. Decisión-Making processes and developing countries in the world trade organization", Carfax Publishing, Edición The Round Table, pág. 171-185.

63. Narlikar, A. (2003) "International Trade and Developing Countries: Bargaining Coalitions in the GATT & WTO", Serie *Studies in Global Political Economy*, Routledge/RIPE.
64. Narlikar, A. (2005) "Bargaining over the Doha Development Agenda: Coalitions in the World Trade Organization", LATN Working Paper N° 36.
65. Narlikar, A. (2005) "The World Trade Organization -A very short introduction-", Oxford University Press.
66. Narlikar, A. y Odell, J. (2006) "The Strict Distributive Strategy for a Bargaining Coalition: The Like Minded Group in the World Trade Organization, 1998-2001", en John Odell (ed.) *Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and NAFTA*, Cambridge University Press.
67. Narlikar, A. y Tussie, D. (2004) "The G20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and their Evolving Coalitions in the WTO", *The World Economy*, V. 27, N° 7, pág. 947-966.
68. Narlikar, A. y Tussie, D. (2008) "Multiple Access Points: Knowledge Generation for the Group of Twenty", en Diana Tussie (ed) *The Politics of Trade: The Role of Research in Trade Policy and Negotiation*, LATN / Martin Nijhoff-Brill & IDRC, en prensa.
69. Niou, E. y Ordershook, P.C. (1994) "Alliances in anarchic international systems", *International Studies Quarterly* N° 38 / 2, pág. 167-191.
70. Nofal, B. (2006) "Las negociaciones comerciales internacionales y el futuro de la Argentina y del Mercosur", documento presentado en el *Seminario para Académicos Latinoamericanos "Las negociaciones en la OMC y los procesos de integración en América Latina"*, Auditorio BID/INTAL, 5 y 6 de septiembre.
71. Odell, J. (2000) "Negotiating the World Economy", Cornell University Press.
72. Odell, J. (2003) "Teoría de las negociaciones en la economía mundial", Versión traducida al español de "*Negotiating the World Economy*" con prólogo de Antonio Ortiz Mena, Ediciones Gernika.
73. Odell, J. (ed.) (2006) "Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and NAFTA", Cambridge University Press.
74. Olson, M. (1971) "The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups", Harvard University Press.
75. OMC (2005) Folleto institucional "Entender la OMC", edición N° 3.
76. OMC (2008) "Informe sobre el Comercio Mundial 2007: 60 años de GATT/OMC: Seis décadas de multilateralismo en el comercio".

77. OMC / DISCURSO / Pascal Lamy: "El comercio es un instrumento fundamental en la lucha contra la pobreza". UNCTAD, Palais des Nations, 6 de octubre de 2005.
78. OMC / Documentos / "La participación de las economías en desarrollo en el sistema mundial de comercio", Comité de Comercio y Desarrollo, 6 de diciembre de 2004, WT/COMTD/W/136/Rev.1
79. Onuf, N. (1989) "World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations", Columbia: University of South Carolina Press.
80. Onuf, N. (1995) "Intervention for the Common Good", en Gene Lyons y Michael Mastanduno (eds.) *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*, The Johns Hopkins University Press.
81. Oyejide, T. (2000) "Interests and Options of Developing and Least-Developed Countries in a New Round of Multilateral Trade Negotiations", G-24 Discussion Paper Series, Research Papers for the Intergovernmental Group of Twenty-Four on International Monetary Affairs, Naciones Unidas, Nº 2.
82. Palan, R. (ed.) (2000), "Global Political Economy", Contemporary Theories, Routledge.
83. Panagariya, A. (2002) "Developing Countries at Doha: A Political Economy Analysis" *The World Economy*, V. 25 / 9, pág. 1205-1233.
84. Pedersen, P. (2006) "WTO Decision-Making and Internal Transparency", *World Trade Review* Nº 5 / 1, pág. 103-132.
85. Riker, W. (1962) "The Theory of Political Coalitions", Yale University Press.
86. Risse-Kappen, T. (1994) "Ideas Do Not Float Freely: Transnational Coalitions, Democratic Structures, and the End of the Cold War", *International Organization* Nº 48, pág. 185-214.
87. Risse-Kappen, T. (1995) "Collective identity in a democratic community: the case of NATO", en P. Katzenstein (ed.), *The culture of National Security Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press.
88. Rogowski, R. (1989) "Commerce and Coalitions", Princeton University Press.
89. Salazar-Xirinachs (2003) "G20 – Comments on the paper by Ambassador Rubens Antonio Barbosa about Why the Group of 20 was Suddenly Formed", Transcripción de su presentación en la Mesa Redonda sobre Política Comercial realizada en el Instituto Cordell Hull, 25 de noviembre.
90. Sandler, T y Tschirhart, J. T. (1980) "The economic theory of clubs: an evaluative survey", *Journal of Economic Literature* Nº 18 / 4, pág. 1481-1521.
91. Schott, J. y Watal, J. (2000) "Decision-making in the WTO", Institute for International Economics, Policy Brief Nº 2.

92. Schweller, R. (1994) "Bandwagoning for profit: bringing the revisionist state back in", *International Security* N° 19 /1, pág. 72-107.
93. Serrano, O. y Prieur, J. (2006) "Coalitions of Developing Countries in the WTO: Why Regionalism Matters?" Trabajo presentado en el Seminario de la OMC realizado en el Departamento de Ciencia Política del Instituto de Estudios Internacionales de Ginebra.
94. Shaffer, G. y Ratton Sanchez, M. & Rosenberg, B. (2006) "Brazil's Response to the Judicialized WTO Regime: Strengthening the State through Diffusing Expertise", Serie ICTSD Working Paper.
95. Soares, A. (2004) "G 20: Origem, Significados e Implicações para a Política Comercial Brasileira", CPDA/UFRRJ.
96. Stancanelli, N. (2005) "Políticas agrícolas: impacto en los países en desarrollo y necesidades de reforma", *Revista Comercio Exterior e Integración* N° 4, sección Artículos, pág. 93-105
97. Stancanelli, N. (2007) "Situación de la Ronda Doha a junio de 2007", *Revista Comercio Exterior e Integración* N° 8, pág. 44-47
98. Stuart Mill, J. (1843) "System of logic".
99. Tussie, D. (1997) "La política comercial en el marco de la Organización Mundial del Comercio", *Revista de la CEPAL* N° 62, Naciones Unidas.
100. Tussie, D. (2005) "Developmental Opposition in International Trade Regimes: Regional Groupings, State and Civil Society Coalitions", Documento de Trabajo del Area de Relaciones Internacionales de FLACSO.
101. Tussie, D. (2008) "Los desafíos de la política comercial externa en América Latina" Ponencia realizada en el Taller de discusión y lanzamiento del libro *Saber y Política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones económicas internacionales*, Mercedes Botto (Comp.), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 22 de julio.
102. Tussie, D. y Glover, D. (eds.) (1993) "The Developing Countries in World Trade: Policies and Bargaining Strategies", Lynne Rienner Publishers.
103. Tussie, D. y Lengyel, M. (2002) "Países en vías de desarrollo y la Organización Mundial del Comercio: participación versus influencia", en Claudio Maggi y Dirk Messner (eds.) *Gobernanza Global. Una mirada desde América Latina. El rol de la región frente a la globalización y a los nuevos desafíos de la política global*, Fundación Desarrollo y Paz / Nueva Sociedad.

104. Tussie, D. y Stancanelli, N. (2006) "La Ronda Doha después de Hong Kong".
Revista Comercio Exterior e Integración N° 5, pág. 49-78
105. Walt, S.M. (1987) "The Origins of Alliances", Cornell University Press.
106. Walt, S.M. (1997) "Why Alliances Endure or Collapse", Survival N° 39 / 1, pág.
156-179.
107. Waltz, K. (1979) "Theory of Internacional Politic", Mc Graw Hill.
108. Wendt, A. (1987) "The Agent-Structure Problem in International Relations
Theory", International Organization N° 41, pág. 335-370.
109. Wendt, A. (1992) "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction
of Power Politics", International Organization N° 46, pág. 391-425.
110. Wendt, A. (1994) "Collective Identity Formation and the International State",
American Political Science Review N° 88 / 2, pág. 384-396.
111. Weston, A. y Delich V. (2000) "La solución de diferencias comerciales en el
hemisferio", Serie LATN Brief N° 10.
112. Wolfe, R. (2006) 'New Groups in the WTO Agricultural Trade Negotiations:
Power, Learning and Institutional Design', Canadian Agricultural Trade Policy
Research Network Commissioned Paper CP 2006-2, pág. 1-25.
113. Wolfe, R. (2007) 'Can the trading system be governed? Institutional
Implications of the WTO's suspended animation', Centre for International Governance
Innovation Serie Working Paper.
114. Wolfe, R. (2008) 'Canada's Adventures in Clubland: Trade Clubs and Political
Influence' en Jean Daudelin y Daniel Schwanen (eds) *Canada among Nations 2007:
Room for Manoeuvre*, McGill-Queen's University Press, pág. 181-97.
115. Woods, N. (1995) "Economic ideas and International Relations: Beyond
Racional Neglect". International Studies Quarterly N° 39, pág. 161-180.
116. Woods, N. y Narlikar, A. (2001) "Governance and the limits of accountability:
the WTO, the IMF, and the World Bank", Internacional Social Sciende Journal N° 53 /
170, pág. 569-583.