

EL ANÁLISIS DE LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES. REFLEXIONES METODOLÓGICAS SOBRE LA APLICACIÓN DEL ESQUEMA DE DOBLE NIVEL*

por Pablo Nemiña** y Julieta Zelicovich***

Introducción

Basta con una revisión rápida a la literatura de las relaciones internacionales y de la economía política dedicada al análisis de negociaciones internacionales para notar la relevancia y difusión del trabajo de Robert Putnam en dicho campo de análisis. Cuestiones comerciales, financieras y de seguridad, han sido frecuentemente analizadas a partir de la premisa de que los procesos negociadores deben entenderse como un juego de doble nivel en el que los planos doméstico e internacional se encuentran conectados entre sí, aunque con lógicas diferentes. De hecho, la necesaria vinculación entre los planos domésticos e internacional se ha convertido en un elemento de amplia aceptación dentro de la disciplina como factor explicativo de la conduc-

* Los autores se indican en orden alfabético. Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, en agosto de 2015. Se agradecen los comentarios de Natalia Ceppi y Diana Tussie, naturalmente, se las exime de toda responsabilidad en cuanto a los errores u omisiones existentes.

** Sociólogo y doctor en ciencias sociales, en ambos casos por la Universidad de Buenos Aires. Investigador asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, con sede en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Investigador asociado del área de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina. E-mail: pablonemina@yahoo.com.ar.

*** Doctora en Relaciones Internacionales, por la Universidad Nacional de Rosario. Magíster en Relaciones Comerciales Internacionales por la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Becaria postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, con sede en la Universidad Nacional de Rosario. E-mail: julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar.

ta de los estados; sin embargo, el cómo y cuándo se produce dicha vinculación permanece objeto de debate (Moravcsik 1993, Heldt 2011). En este sentido, resulta necesario ampliar las investigaciones teóricas y empíricas que aplican este marco conceptual.

Si bien el esquema tiene el mérito de poner orden en lo que puede parecer una red intrincada de intereses y estrategias, desplegadas por una multiplicidad de actores, locales y externos, su utilidad para el análisis de procesos de negociación concretos puede verse limitada por un excesivo esquematismo y por la apelación a supuestos poco congruentes con la realidad, como el del negociador como un actor racional. Asimismo, su aplicación a casos empíricos que no se ajustan al tipo ideal considerado por el autor —negociaciones bilaterales entre estados y sobre pocos temas— no siempre ha resultado sencilla, especialmente al trasladarla a casos de países en desarrollo. Es por ello que este trabajo tiene por objeto presentar una reflexión metodológica sobre el uso de la teoría de los juegos de doble nivel en dos estudios de casos que se alejan de la tipología de negociación bilateral planteada por Putnam: uno relativo a las negociaciones de la Ronda de Doha en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y otro referido a las negociaciones entre el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los países en desarrollo en torno a la suscripción de un acuerdo de financiamiento. Nos proponemos identificar cuáles son las dificultades metodológicas más frecuentes de la aplicación del marco conceptual de los juegos de doble nivel al análisis de diversos tipos de negociación. En este caso, negociaciones internacionales multilaterales y negociaciones bilaterales en las cuales uno de los negociadores es un actor no estatal. En base a la experiencia de investigación derivada de nuestras tesis doctorales y a un relevamiento de la literatura del área, procedemos a analizar las distintas alternativas para abordar dichas dificultades.

En un primer apartado se repasan los conceptos centrales de la perspectiva de análisis de negociaciones internacionales, centrándonos en la teoría de los juegos de doble nivel. Seguidamente, en el segundo apartado se presentan las distintas consideraciones y dificultades metodológicas que surgen de la aplicación de tal marco conceptual. Finalmente se exponen las conclusiones de este trabajo.

I. La teoría de los juegos de doble nivel en los análisis de negociaciones internacionales

Uno de los desafíos más importantes que enfrenta la Economía Política Internacional consiste en abordar el estudio de problemáticas como las relaciones monetarias, los flujos comerciales y la inversión extranjera, las cuales reflejan la interacción entre actores estatales y no estatales insertos en el ámbito doméstico e internacional (Frieden y Martin 2002). El objetivo central radica en dar cuenta de la interrelación entre intereses domésticos sobre la política internacional e intereses internacionales sobre la política doméstica. Un posible abordaje consiste en estudiar cómo inciden los intereses económicos domésticos sobre la política externa de un país (Lasagna 1995). Otro enfoque propone estudiar la incidencia de las condiciones económicas internacionales sobre las decisiones políticas domésticas (Gourevitch 1993). De manera complementaria a los enfoques señalados, el esquema de doble nivel propone analizar simultáneamente la interrelación entre la política doméstica e internacional (Putnam 1996)¹.

Para Putnam (1996), es inútil debatir si la política nacional influye sobre las relaciones internacionales o viceversa, ya que ambas están interrelacionadas; más interesante es analizar cuándo y cómo influyen. Propuso para ello la teoría de los juegos de doble nivel. Según ésta, la política de las negociaciones internacionales puede concebirse como un proceso de dos niveles superpuestos e interconectados entre sí. En el nivel nacional, los grupos domésticos persiguen sus intereses presionando al gobierno, mientras los gobernantes buscan consolidar su poder construyendo coaliciones entre esos grupos. En el nivel internacional, los gobiernos buscan maximizar su capacidad para satisfacer las presiones internas, minimizando al mismo tiempo, las consecuencias adversas de las negociaciones internacionales. Los miembros del gobierno no pueden ignorar ninguno de los dos niveles, dado que se condicionan mutuamente. La particular complejidad de este esquema radica en que las decisiones que pueden parecer adecuadas para un negociador en un nivel, pueden resultar imprudentes para ese mismo negociador en el otro nivel.

Conforme al esquema los acuerdos dependen de la interacción y superposición de los conjuntos ganadores de los planos domésticos de cada

¹ El artículo fue publicado originalmente en *International Organization*, Vol. 42, N° 3, 1988.

una de las partes involucradas en la negociación, en el plano internacional de la misma. Estos conjuntos son definidos como todos los acuerdos posibles del nivel I (internacional) factibles de ser ratificados en el nivel II (doméstico). Cada negociador puja por obtener una mayor tajada para sí, en esta superposición de conjuntos ganadores, maximizando los beneficios que pueda alcanzar en el nivel I para satisfacer las demandas de los actores del nivel II.

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

El esquema de dos niveles presenta tres características destacables: primero, se trata de una teoría sobre negociaciones internacionales; segundo, enfatiza el papel de la máxima autoridad como el actor estratégico central de la negociación, debido a que está directamente expuesto y media entre las presiones domésticas e internacionales; tercero, la estrategia elegida por el negociador principal refleja una evaluación simultánea de las restricciones y oportunidades que se presentan tanto en el plano interno como externo (Moravcsik 1993).

El enfoque reconoce que las políticas domésticas pueden ser usadas para afectar los resultados de las negociaciones internacionales y que los movimientos en la esfera internacional pueden estar orientados a cumplir objetivos domésticos. Aunque el negociador principal suele expresar los intereses de los grupos domésticos a los cuales busca beneficiar, en ocasiones puede favorecer intereses externos, ya sea por convicción o para presionar a sectores de la oposición local. Por ello, la comprensión de la configuración y el resultado de los procesos de negociación de doble nivel requieren tomar en cuenta, además de los intereses de los actores domésticos y externos con capacidad efectiva de influencia política, los del propio negociador principal, cuyas motivaciones pueden estar orientadas a modificar el equilibrio de poder en el plano doméstico, o perseguir en el ámbito internacional sus propios intereses (Putnam 1996).

A la necesidad de centrar el análisis en la política, Putnam agrega que es un error estudiar las negociaciones internacionales considerando al Estado como un actor unitario, ya que en la práctica, en casi todos los asuntos importantes existen divergencias entre los funcionarios del gobierno acerca de las líneas de acción a seguir y los intereses a priorizar². En función de ello se propone abrir la “caja negra”, enfocando la investigación a los procesos concretos mediante los que se construyen los intereses y se resuelven los conflictos (ver Osorno 1995).

El enfoque de dos niveles puede entenderse como una metáfora o como una teoría. Como metáfora, proporciona un marco general para describir las negociaciones internacionales. Cada lado está representado por un negociador individual y el proceso de negociación se divide en dos etapas: fase de negociación, donde los negociadores discuten un acuerdo internacional tentativo, y fase de ratificación, donde los actores domésticos de cada país deciden, formal o informalmente, si ratifican e implementan el acuerdo. En este esquema, el proceso de ratificación constituye el vínculo teórico crucial entre política doméstica e internacional. No obstante, Putnam señala que las etapas de negociación internacional y doméstica están entrelazadas y son simultáneas, y que las expectativas y desarrollos de una arena afectan las negociaciones en la otra. Por lo tanto, la distinción posee sólo una finalidad analítica.

Según Moravcsik (1993), la consolidación de este esquema como una teoría requiere profundizar la vinculación con tres bloques teóricos esenciales: la naturaleza del juego de la política doméstica (las restricciones domésticas), la estructuración del entorno externo de negociación (las restricciones internacionales y las características y preferencias del negociador principal (lo que puede denominarse como las restricciones individuales —o grupales— que impone el negociador).

A continuación, se presenta una reflexión acerca de las posibilidades y limitaciones que ofrece el esquema de doble nivel para el análisis de procesos bilaterales y multilaterales de negociación internacional, entre un organismo internacional (el FMI) y un gobierno, y entre varios gobiernos en el ámbito de la OMC, respectivamente. Aunque el esquema de Putnam fue pensado originalmente para negociaciones entre dos estados, resulta relevante tam-

² Idea que desde la economía política se había planteado hacía más de una década Strange (1970).

bién para considerar las negociaciones multilaterales y aquellas en las que intervienen organismos internacionales. Respecto de las negociaciones multilaterales, algunos precedentes de la aplicación de Putnam los encontramos en Bouzas y Avogadro (2002), en la compilación del INTAL-ITD-STA (2002), en Porras (2003), en Carvalho (2010), en Heldt (2011) y en Zelicovich (2014), entre otros. En el caso de las negociaciones entre un gobierno y el FMI, el propio Putnam señala que el esquema podría aplicarse al *“análisis de negociaciones entre un ministro de Hacienda y el equipo del FMI”* (Putnam 1996: 82); por otra parte, Dash (1999), Kahler (1993), Labaqui (2009), Luján (2007), Nemiña (2011a), Vreeland (2005) estudian estas negociaciones a partir del esquema de doble nivel.

La complejidad de estos procesos de negociación estriba en que los negociadores toman decisiones tomando en cuenta no solo los intereses propios, sino también los de los actores económicos y políticos locales e internacionales a los que representan, o de los que reciben presiones. Por ello, el esquema de doble nivel se presenta como una herramienta conveniente para el estudio de negociaciones donde el negociador está sentado en la mesa internacional y doméstica simultáneamente. A continuación, se desarrollan las principales consideraciones relativas a este esquema.

II. Los juegos de doble nivel en la práctica de investigación en economía política internacional

Putnam centra su abordaje al estudio de negociaciones no institucionalizadas, ocasionales, entre pocos actores estatales y sobre un único o pocos temas, que además están sujetas a la mutua ratificación para su implementación. Ese parece ser el “tipo ideal” para la aplicación de la teoría de juegos de doble nivel. Sin embargo, en la práctica este marco conceptual ha sido extendido a casos mucho más diversos de procesos de negociación, como la renegociación de la deuda externa (Lehman y McCoy 1992), las condicionalidades relativas a la legislación laboral (Caraway, Rickerd y Anner 2012) o la difusión de patentes médicas (Morin 2010). Tal extensión supone adecuar la herramienta conceptual al caso o problema bajo análisis y también a los recursos del investigador.

A continuación revisamos las dificultades más frecuentes surgidas en la implementación del enfoque y realizamos algunas consideraciones respec-

to de la aplicación del marco conceptual de los juegos de doble nivel en función de: i) el tipo de negociación que se trate, tanto por *agentes* —con la incorporación de actores no estatales y de procedimientos multilaterales— como por *objeto*, con el abordaje de agendas complejas; y ii) de la lógica argumental empleada, refiriendo con ello al supuesto del actor racional, a la asignación de causalidades y medición de resultados, y a la asunción de la negociación como un proceso de etapas y dinámicas relativamente estáticas. Identificamos dificultades en el uso de esta teoría en distintos casos de estudio y recopilamos algunas de las alternativas empleadas para lidiar con las mismas, con especial énfasis en las que utilizamos en nuestras tesis doctorales (Nemiña 2011a, Zelicovich 2014). Los casos seleccionados permiten no solo resaltar las limitaciones y posibilidades del esquema de Putnam, sino también reflexionar acerca de la extensión del mismo a un grupo más amplio de negociaciones para las que originalmente fue pensado, a la vez que señalar las complejidades metodológicas que se presentan en su implementación.

II. I. El abordaje de distintos tipos de negociación

II. I. a. La incorporación de actores no estatales

El análisis de la negociación entre el FMI y un gobierno en torno a la suscripción de un acuerdo de financiamiento en base al esquema de doble nivel (donde se considera al FMI como un negociador equivalente a un gobierno) obliga a abordar dos cuestiones de índole metodológica: el origen y la naturaleza de la política doméstica del organismo y las características y orientación de las estrategias en función de la dinámica y el objeto de la negociación.

Para Putnam, el margen de negociación en el plano internacional está fuertemente condicionado por la estructura de intereses y relaciones de fuerza en el plano doméstico, las constricciones institucionales y las características del negociador principal. En el caso de un gobierno, la literatura coincide en que esto implica considerar a los actores con intereses en la relación, las particularidades de la organización política del país (por ejemplo, si se trata de un régimen parlamentario o presidencialista) y el estilo negociador del presidente (Porras 2003).

Respecto de los principales actores sociales “domésticos” del FMI, hay que distinguir entre los que inciden directa e indirectamente en la negociación. Los primeros son los gobiernos de los 188 países miembros, que tienen voz y voto sobre los acuerdos y están representados en el Directorio a través de sus directores ejecutivos. Los segundos suelen ser bancos, instituciones financieras y asociaciones de acreedores que poseen un interés en asegurar que el país solicitante acceda a los recursos financieros y/o se comprometa a implementar un ajuste fiscal suficiente para hacer frente a sus obligaciones externas. La principal diferencia entre ambos es que a través de su voto en el Directorio, los primeros determinan la ratificación (o no) de los acuerdos, mientras que los segundos influyen indirectamente a través de sus posicionamientos o vínculos con los gobiernos (Gould 2006).

Si bien todos los países poseen representación en el Directorio, la uniformidad de tratamiento se ve limitada por el voto calificado y las mayorías especiales. A diferencia de organismos como la ONU, donde cada país posee un voto, en el FMI (como en el Banco Mundial), los países poseen una cantidad de votos que procura reflejar su peso en la economía internacional. Esto lleva a que las potencias nucleadas en el G7 posean más del 45 por ciento de los votos y más del 16 por ciento estén concentrados en los Estados Unidos, lo cual le otorga a este grupo de países una capacidad de influencia destacada³.

Si bien las potencias centrales juegan un rol dominante, esto no implica considerar al FMI como un mero instrumento de política exterior de éstas. El staff y la gerencia (integrada por el director gerente y tres vice directores) disponen de un margen de autonomía de los países miembros, basado en la administración de recursos propios y el poder que les otorga ser la agencia del sistema ONU con legitimidad en el *expertise* en temas monetarios y financieros a nivel global (Strange 1974, Woods 2006). Recuperando las consideraciones de Evans (1993), esto habilita a pensar a la gerencia y al staff como un negociador principal colectivo, liderado por el director gerente.

En segundo lugar, para acceder al financiamiento del Fondo, los países convienen un programa de política económica (o acuerdo), donde se

³ En el caso de Estados Unidos, su posición le otorga un poder de veto de facto para las decisiones sustantivas que requieren mayorías especiales del 85 por ciento de los votos. Esta desigualdad se ve agravada porque solo ocho países –Estados Unidos, Japón, Alemania, Gran Bretaña, Francia, Rusia, China y Arabia Saudita– poseen un director propio; los 180 restantes deben compartir a 16 directores (Woods y Lombardi 2006).

establecen metas cuantitativas y estructurales. Los acuerdos son el resultado de un complejo proceso de negociación, en el cual los negociadores procuran obtener el mayor beneficio para ellos y su base de apoyo. Para esto despliegan una serie de estrategias de negociación, que pueden caracterizarse en función de tres variables: a) disposición a otorgar concesiones, b) disposición a implementar los compromisos asumidos y c) disposición a tolerar los incumplimientos. La primera corresponde a la etapa inicial de la negociación y refiere tanto al FMI como al gobierno del país que solicita el financiamiento; la segunda y tercera corresponden a la segunda etapa y refieren al gobierno y al FMI respectivamente⁴.

Que el FMI presente una alta disposición a otorgar concesiones al suscribir el acuerdo, o el gobierno una baja disposición a implementar compromisos, está en relación con la posición negociadora y el estilo de negociación. La posición negociadora expresa el grado de fortaleza que se ostenta en la negociación, el cual puede evaluarse a partir de la existencia de apoyos por parte de actores que posean intereses compartidos o similares, la neutralización de enfrentamientos con actores que posean intereses divergentes, y el contexto macroeconómico local e internacional. La consideración del contexto como un tercer atributo se basa en las características del objeto de estudio. A diferencia de los países industrializados, los países periféricos con economías abiertas son mucho más vulnerables a los cambios en las condiciones económicas internacionales, los que influyen alterando la relación de fuerzas entre los negociadores (Kahler 1993). Por ejemplo, el estallido de una crisis financiera refuerza la posición negociadora del FMI, ya que puede proveer financiamiento en un contexto de restricción del crédito; del mismo modo, la mejora de los saldos de balanza de pagos mejora la posición negociadora del gobierno, en tanto reduce la necesidad de contar con créditos externos para equilibrar el sector externo. En la arena de las negociaciones comerciales, estos cambios contextuales también resultan relevantes, en tanto fortalecen o debilitan el poder de mercado del negociador, a la vez que impactan en la conformación de los conjuntos ganadores (por ejemplo cuando cambia el precio de un bien importado o exportado, tales como los *commodities* agrícolas en la última década).

⁴ La primera etapa refiere a la negociación entre el FMI y el gobierno del país por la suscripción de un acuerdo, y la segunda etapa se vincula con la ratificación e implementación del mismo por parte del Fondo y el gobierno respectivamente. La explicación referida a este punto se desarrolla en el apartado II.2.c.

Con todo, una explicación más acabada de las estrategias requiere considerar, además, el estilo de negociación (Salacuse 2000). Éste se caracteriza en función de la flexibilidad para adaptarse a las exigencias del adversario, la cual puede evaluarse a partir de la existencia de preferencias sobre la política económica y la receptividad a las propuestas del adversario. Por ejemplo, si el presidente del país negociador no posee preferencias sobre la política económica, será más flexible y estará más dispuesto a cooperar que otro que posee convicciones diferentes a las del FMI (Kahler 1993).

Por último, las estrategias implementadas se ajustan al objeto de la negociación. En términos estilizados, puede concebirse una negociación típica entre el gobierno de un país y el FMI, como una situación en la cual ambos coinciden en la importancia de que el primero reciba financiamiento multilateral para mitigar los efectos del desequilibrio externo que enfrenta (o puede enfrentar), pero difieren respecto de la orientación que debe tomar la política económica para resolverlo. Los desembolsos y las condicionalidades constituyen el objeto principal en torno al cual se dirigen las estrategias del gobierno y el Fondo para mejorar el resultado en beneficio propio. Por ello, la configuración definitiva que toma el acuerdo, esto es, el tipo y la magnitud del financiamiento, y el tipo y la cantidad de condicionalidades incluidas, puede interpretarse como expresión de las relaciones de poder en ese momento.

En el caso de los desembolsos, la evaluación de la disposición a otorgar concesiones por parte del Fondo requiere considerar si mostró resistencia para otorgar o no el financiamiento, ya que el organismo no suele negociar sobre la magnitud de los montos a otorgar. Respecto de las condicionalidades, la existencia de diferentes parámetros para clasificarlas hace más compleja su evaluación. Pueden identificarse dos clases: cuantitativas y estructurales. Las primeras refieren a metas numéricas sobre indicadores macroeconómicos como saldo fiscal, endeudamiento y base monetaria. Las segundas consisten en reformas del marco institucional de la economía. Aquí la variedad es mayor y se cuentan, entre otras, privatizaciones, desregulaciones y reformas al régimen financiero, tributario o laboral. Asimismo, debe considerarse el tipo de condicionalidad, las cuales pueden ir de acciones previas y criterios de ejecución, cuyo incumplimiento amerita la suspensión de los desembolsos⁵, a medidas indicativas, cuyo incumplimiento no conlleva sanción formal.

⁵ En estos casos, el organismo puede otorgar un *waiver* (dispensa) para que el programa continúe vigente, o no otorgarlo, lo que lleva a la suspensión del acuerdo. Dado es

II. I. b. La incorporación de múltiples actores estatales

En el análisis de las negociaciones de la OMC, y en particular en el caso de las de la Ronda Doha —lanzada en 2001 en el seno de dicha organización—, las negociaciones resultan mejor conceptualizadas como negociaciones formales, multilaterales y de una agenda extensa y compleja, en vinculación con otras negociaciones a su vez. Reconocer estas características particulares resulta fundamental para la aplicación de la propuesta de Putnam.

En primer lugar, la organización en torno a rondas transforma a las negociaciones en procesos de largo plazo, en lugar de negociaciones únicas. Éstas se ven condicionadas, a su vez, por ciertas normas. Por ejemplo, en la Ronda Uruguay y en la Ronda Doha, mecanismos como el *single undertaking*⁶ han condicionado tanto el inicio como el cierre de las negociaciones (Steinberg 2002). Asimismo otros principios rectores como el de la reciprocidad (y reciprocidad no plena) condicionan la forma en la que se desarrollan las negociaciones comerciales y las lógicas entre niveles⁷. Por su parte, la aplicación de la regla del consenso al proceso de toma de decisiones otorga a cada Estado un cierto poder de veto, aunque, como veremos, con limitaciones. Por último, debe reconocerse el rol de los órganos que encausan la negociación: formalmente, el Comité de Negociaciones Comerciales, el cual funcio-

frecuente que exista algún tipo de desvío de las metas pautadas, en la práctica los *waivers* suelen operar como un instrumento político a través del cual el FMI manifiesta su apoyo o desacuerdo con la gestión económica del país. Véase Buira (2003).

⁶ La cláusula del *single undertaking* o todo único establece que “nada está acordado hasta que todo este acordado”. Como resultado, todos los países tienen que llegar a un acuerdo sobre todos los temas que están dentro de la agenda de negociación. Si bien se sostiene que este mecanismo tiene como espíritu garantizar que se produzcan intercambios de propuestas en todos los temas hasta alcanzar un acuerdo para la totalidad de los mismos, también conduce a que no puedan concretarse avances parciales en las negociaciones. A su vez, dada la dificultad que los países en desarrollo tienen para abordar de manera individual el conjunto de los temas, dicho mecanismo contribuye a acentuar la distancia entre las capacidades negociadoras de los estados miembro de la OMC. Por otra parte, este mecanismo permite a los países desarrollados ejercer mayor presión sobre los demás, exigiendo el consenso de los países en desarrollo en la totalidad de los compromisos de los acuerdos en discusión.

⁷ Hasta la Ronda Kennedy las negociaciones se ordenaron bajo la regla del proveedor dominante (Tussie 1986) y en una modalidad lista por lista, a partir de esa Ronda, en 1964, se adoptaron los recortes lineales, y desde la Ronda Tokio se dio lugar al abordaje de temas no arancelarios y a una “diplomacia de edición” (Sjostedt 1994).

na bajo la autoridad del Consejo General; e informalmente, las reuniones “mini-ministeriales”, “*Green-rooms*” y “*Five Interested Parties meetings* (conocidas como FIPs)”⁸ en las que ha canalizado el proceso negociador⁹.

A la hora de considerar la dinámica negociadora, estas modificaciones en el grado de institucionalización de las negociaciones de la OMC vis a vis el tipo ideal considerado por Putnam, generan un impacto en las estrategias que están a disposición de las partes. En efecto, la opción de mantener el statu quo (la no negociación) no se encuentra disponible en estos casos, o al menos no lo está sin enfrentar costos, como puede suceder en el caso de una negociación bilateral. La oposición a la propuesta de una nueva ronda de negociaciones remite a la aplicación de un veto, que como ha conceptualizado Rolland (2007) puede tener costos, especialmente para los países en desarrollo. Por otra parte, en términos generales, las negociaciones institucionalizadas se rigen por reglas preestablecidas que condicionan la conducta del negociador individual. Asimismo, al ser negociaciones multilaterales institucionalizadas, en las que el ejercicio del veto resulta costoso, hay un menor efecto del riesgo de condicionar el acuerdo a una *defección voluntaria o involuntaria* (Putnam 1996), siempre y cuando ésta se limite a actores individuales y con menor peso relativo en el sistema¹⁰. Como resultado de estas variaciones consideramos especialmente importante incorporar a los diseños de investigación de casos como éste lo que Moravcsik (1993) ha señalado como el *entorno* de la negociación internacional, es decir los condicionantes sistémicos e institucionales¹¹.

⁸ Estos tres tipos de esquema señalan una práctica de negociación discriminatoria. Se trata de un mecanismo de reuniones de un grupo reducido de miembros de la organización, utilizado para alcanzar consensos entre un número pequeño de negociadores, para luego ser extendidos al resto de los miembros.

⁹ Debe señalarse que, según el caso, en las distintas rondas e instancias de las negociaciones multilaterales de comercio han existido variaciones en esta combinación precisa de alcance, principios, modalidad de negociación, plazos y procedimientos de toma de decisión y órganos facilitadores intervinientes en proceso. Tales variaciones se acuerdan a comienzo de cada ronda y se plasman en el documento de modalidades que orientan las mismas.

¹⁰ La defección de un caso opuesto, es decir, de actores con un peso relativo mayor en el sistema, sí puede poner en riesgo el proceso negociador, tal como sucedió con la no ratificación de Estados Unidos del acuerdo que establecía la Organización Internacional de Comercio.

¹¹ A modo de ejemplo, en Heldt (2011) se busca explicar cómo las negociaciones multilaterales de comercio son afectadas por las instituciones domésticas de los estados y por el tipo de presión que puede ejercer el factor temporal en el plano internacional.

A modo de ejemplo, señalamos que durante la Ronda de Doha, tanto la incorporación del principio del *single undertaking* sobre una amplia agenda de temas como el uso intensivo de las instancias informales de negociación, han sido condicionantes relevantes para la participación negociadora de los países en desarrollo, lo cual, entre otros, ha conducido a la conformación de coaliciones negociadoras (Narlikar y Tussie 2004).

Los cambios en el número y tipo de actores intervinientes, también repercuten en el diseño de la investigación. El análisis multilateral supone un incremento en la complejidad del estudio. Al aumentarse la cantidad de actores, se multiplican los conjuntos ganadores y se incrementan las posibilidades de vínculos sinérgicos y de reverberación que pueden establecerse entre las partes. En caso de involucrar a actores que tengan algún grado de supra o sub-nacionalidad (como un proceso de integración como la Unión Europea o una coalición como el G20) la negociación cobra carácter de multinivel¹². Por ejemplo, en el caso de las negociaciones de la Ronda Doha, se trata de la interacción de 160 países, además de la propia Secretaría de la OMC, de los cuales algunos actúan agrupados en procesos de integración, como la Unión Europea, y otros lo hacen coordinados en subconjuntos como coaliciones negociadoras.

La multiplicidad de temas de la agenda negociadora acentúa el incremento de la complejidad arriba mencionada conforme se amplían la cantidad de datos a considerar en el estudio. En el caso de las negociaciones de la Ronda Doha, la agenda negociadora se compuso de ocho puntos sobre los cuales estableció la celebración de negociaciones e incluyó otros tantos en los que se disponía la creación de programas de trabajo. Para cada uno de estos aspectos ha existido en el plano doméstico de los más de 160 países un conjunto de actores que puján sobre su definición y que, a la luz de las percepciones y márgenes de acción del negociador principal, van confor-

¹² Al analizar los procesos de integración, Balaban (2006) sostiene que es preciso incorporar un tercer nivel de análisis convirtiendo el esquema de doble nivel en uno de tres instancias, interactivas entre sí. A partir de allí los procesos de integración se constituyen en un nivel adicional en las negociaciones. En el mismo sentido, Leib (2004) sostiene la necesidad de reconceptualizar el modelo de doble nivel como un modelo de multi o n- niveles. Asimismo, este trabajo pone de manifiesto la idea de simultaneidad de las mesas o niveles de análisis, en oposición a la secuencialidad de los niveles, enfatizando así los procesos de negociación, en detrimento de la instancia de ratificación, que es la que recibe mayor peso en el análisis de Putnam.

mando los conjuntos ganadores. Ello además da lugar a las múltiples posibilidades de vinculación de cuestiones que se presentan al interior de la negociación, y entre ésta y el entorno —es decir, las otras negociaciones que se producen en simultáneo fuera de la OMC—. Como resultado “las preferencias de los distintos actores domésticos dejan de ser nítidas” (Porras 2003: 10) y la determinación de las posibles zonas de acuerdo no resultan fácilmente identificables. Así, tanto para el negociador como para el investigador, el acercamiento a la superposición de los conjuntos ganadores de la totalidad de países que están involucrados en la Ronda Doha, constituye una tarea de difícil abordaje.

La respuesta más habitual dentro de los estudios cualitativos a la dificultad que esta gran cantidad de datos genera, ha sido establecer recortes dentro de ese entramado que queda tejido a modo de telaraña. Para los estudios cuantitativos, puede considerarse la modelización de distintas variables. El propio Putnam (1996), de hecho, propone analizarlo en términos de iso-votos o curvas de indiferencia política. No obstante, no se han encontrado aplicaciones de este tipo en la literatura.

En el caso, por ejemplo, de Argentina en la Ronda Doha, la opción utilizada ha sido la de centrarse en la *participación negociadora* de este país y considerar cómo se modificaba su nivel II y su accionar en el nivel I, a partir de la interacción con un conjunto de actores prioritarios y conforme también a un recorte en los temas abarcados en la negociación (Zelicovich 2014).

II.2 La consideración de distintas lógicas argumentales

II.2.a. La racionalidad del actor

El negociador principal es el nexo entre la política doméstica e internacional, lo cual lo ubica en una posición preferencial en el proceso de negociación y le otorga un margen de autonomía de sus representados. Así, puede implementar estrategias hacia su adversario; hacia los grupos domésticos de su contraparte extranjera, buscando aliados “detrás de la espalda” de sus adversarios; y hacia los propios actores domésticos, con el fin de modificar el conjunto ganador. Por tal motivo, el esquema permite pensar que el negociador no necesariamente puede sostener los intereses de sus representados, sino también los de su contraparte o los propios definidos individualmente.

Por otra parte, Putnam reconoce que el Estado (en tanto actor paradigmático del esquema de doble nivel) no es un actor unitario sino colectivo, y por lo tanto es necesario abrir la “caja negra”, entendiendo por esto el análisis de la red de relaciones entre organismos y funcionarios que lo componen. Pero en la práctica, esto queda desdibujado por dos motivos. Primero, debido a una economía argumentativa que reproduce la idea del Estado como un actor unitario y racional, común —huelga decirlo— a buena parte de los enfoques clásicos de las Relaciones Internacionales hasta la década de 1980. Por otra parte, el esquema evita afrontar la complejidad que presentan los colectivos sociales ya que la figura del negociador principal queda reducida a un individuo, que en el caso del ejemplo de Putnam, es la autoridad máxima del Estado (el presidente o el primer ministro).

La decisión de sostener el supuesto de la racionalidad instrumental del negociador conlleva algunas limitaciones. En primer lugar, se subestiman las restricciones que impone la situación de incertidumbre sobre las estrategias del negociador, en particular la consideración de los efectos de las expectativas y la ausencia de información perfecta. Segundo, no se toma en cuenta la posibilidad de que los intereses de los actores participantes se modifiquen durante la negociación, obligando a orientar el análisis sobre el supuesto poco verosímil de que los intereses se mantienen constantes. Finalmente, la figura del negociador principal ostenta un exceso de autonomía y poder, que subestima los condicionamientos estructurales que enfrenta tanto internos como externos, lo cual implica considerar tanto los de su contraparte como los de actores domésticos opuestos a su gestión. A continuación, se desarrollan las críticas basadas en estos puntos.

Los conflictos entre actores colectivos como el FMI y un gobierno se dan en un marco de alta complejidad e incertidumbre, que limita la posibilidad de disponer de un conocimiento probabilístico de las consecuencias causales de las decisiones, y por ende, comprender con precisión la relación óptima medios-fines (Beckert 2003). En este sentido, si un negociador hábil se caracteriza por tomar decisiones poco predecibles por su adversario, un buen negociador será aquel que se forma no para aplicar las recomendaciones recibidas, sino para prever los movimientos de su adversario y sorprenderlo con acciones no esperadas. Así, el supuesto de la racionalidad conduce curiosamente a que un buen negociador sea aquel que no actúa racionalmente, dado que sus movimientos poseen menos margen de anticipación para su adversario.

Por otra parte, menos que permanecer constantes, las posiciones e intereses de los negociadores suelen modificarse en función de la dinámica del conflicto; de este modo, las acciones pueden cambiar la estructura y la acción del adversario, y por ende, el resultado calculado. Por ello, menos que una estructura determinada a priori, la negociación debe comprenderse como lo que los participantes hacen de ella (Sebenius 1992).

Por último, aparece la cuestión de la autonomía del negociador principal. Putnam señala que la capacidad para negociar internacionalmente y remitir el resultado luego para su ratificación doméstica, proporciona al negociador un veto táctico sobre cualquier acuerdo, que puede ejercer simplemente rehusándose a negociar o a remitir el acuerdo para ratificación. Sin negar la capacidad de influencia que le proporciona ser quien se sienta en ambos tableros, las posibilidades de alcanzar un acuerdo dependen tanto de la estrategia que despliega el negociador, como en la configuración doméstica e internacional de relaciones de fuerza. De acuerdo con Evans (1993), el rol del negociador no puede comprenderse aislado, en efecto, como veremos en el siguiente apartado, el éxito o fracaso de una negociación depende de su impacto sobre las estructuras preexistentes de interés, tanto domésticas como internacionales. Así, si bien los negociadores pueden ser preeminentes en los dos niveles, las agendas de los actores participantes condicionan su margen de maniobra.

II.2.b. La asignación de causalidades y la medición de resultados

Otro aspecto a destacar remite a la asignación de causalidades. En términos precisos, este es un problema que excede al enfoque y es más bien propio de los estudios de negociaciones internacionales. No obstante, el carácter de este artículo amerita su inclusión. Dentro de los análisis de las negociaciones —especialmente multilaterales— resulta complejo medir la influencia de un actor, y adjudicar causalidades entre la participación negociadora y el resultado alcanzado. Pueden plantearse interrogantes como ¿el negociador principal presenta una mejor estrategia negociadora? ¿el acuerdo evidencia algún *linkage*? ¿los conjuntos ganadores de uno resultaron menos permeables que el de otro?, y su respuesta será difícil de determinar. La

dificultad se incrementa en el caso de las negociaciones plurilaterales, pero puede existir incluso en las bilaterales¹³.

En efecto, en su investigación sobre la participación de Argentina en distintos procesos negociadores Miller (2000) señala que, más allá de determinar si Argentina durante la Ronda Uruguay alcanzó o no sus objetivos, no se podría demostrar una conexión causa-efecto entre la diplomacia argentina y tales logros. Algo semejante es sugerido por Dowding (2003), quien en el análisis de situaciones de negociación económicas intraestatales introduce la idea de que puede existir una coincidencia entre los intereses de una de las partes y la estructura de poder, y que entonces, los resultados obtenidos por aquella no se deben adjudicar a su habilidad negociadora, sino a la “suerte” de dicha coincidencia.

Una manera de sortear esta dificultad es a través de la triangulación de fuentes, la cual consiste en la utilización de diversos tipos de fuentes para el testeo de una misma hipótesis o argumento, dentro de un mismo diseño de investigación. Por ejemplo, la aplicación del análisis de contenido a entrevistas en profundidad, fuentes secundarias periodísticas y fuentes documentales (Cantor 2002). En el caso del estudio de la participación de Argentina en las negociaciones de la Ronda Doha fue este método el que permitió establecer la causalidad entre el accionar de este país y la aprobación del párrafo 24 de la Declaración Ministerial de Hong Kong, entre otros hitos del proceso negociador (Zelicovich 2014)¹⁴.

¹³ Más aún si se considera que en ciertas ocasiones los gobernantes celebran acuerdos que son más una herramienta para la consolidación de reformas domésticas que un instrumento de integración internacional per se. Como puede verse en la base del “efecto Juggernaut” conceptualizado por Baldwin (2006), los acuerdos internacionales pueden afectar las preferencias y composición de las coaliciones políticas necesarias para la aprobación de medidas en el plano nacional. Véase por ejemplo Sánchez Cuenca (1995) en cuanto a la reforma de la PAC y la Ronda Uruguay o bien Paarlberg (1997), sobre la reforma agrícola europea y norteamericana, ambos trabajos a partir de la aplicación de los juegos de doble nivel.

¹⁴ Allí pudo determinarse la autoría de Argentina de ese documento a partir de entrevistas a tres informantes clave (dos pertenecientes al nivel II y uno al nivel I), el acceso a fuentes documentales que circularon tanto en el plano doméstico, como en el regional y el de la propia OMC, y el análisis de fuentes secundarias, de carácter periodístico. La propuesta, que estableció un cerrojo entre las negociaciones agrícolas y no agrícolas, tuvo su origen en una serie de trabajos técnicos realizados por los Ministerios de Relaciones Exteriores y Producción de la Argentina, en vinculación con el sector privado. Estos

Vinculado al establecimiento de causalidades otro aspecto relevante en los análisis de negociaciones, no exclusivo de las de doble nivel, es la medición de la efectividad de la negociación. El resultado del proceso de negociación (sea un acuerdo o el statu quo) altera las relaciones entre las partes y se encuadra dentro de los puntos de contacto de los respectivos conjuntos ganadores. Desde la perspectiva de cada una de las partes, su efectividad respecto de cada uno de los resultados parciales y globales será la medida de su capacidad para generar influencia, plasmando sus propios intereses y posicionamientos en cada una de las instancias de las que se compone el proceso negociador. Debe considerarse el ajuste entre medios y fines al analizar tal efectividad: una participación efectiva, en última instancia, implica el mínimo ajuste en la propia conducta, y el máximo cambio en el comportamiento de los otros, para alcanzar un acuerdo mutuamente beneficioso y/o aceptable (Solignac 2001, Richards 2001). Una de las formas de considerar entonces la efectividad de la influencia de la participación sobre los temas elegidos será considerada en función de la receptividad de la posición negociadora inicial (conjuntos ganadores de nivel II) en los documentos de negociación resultantes de cada momento clave en la instancia internacional (nivel I).

Nuevamente apelando al caso de Argentina y el párrafo 24 de la declaración ministerial de Hong Kong, la efectividad de este accionar puede ser medida a partir de la consideración de ese documento a la luz de los conjuntos ganadores nacionales. Debe señalarse que Argentina tradicionalmente había tenido una postura liberal —y exclusiva— en agricultura que, desde 2003 en adelante la había complementado con una posición más proteccionista en bienes industriales fundada en el fortalecimiento de este sector en el plano nacional tras la aplicación de un modelo económico de corte neodesarrollista (Wylde 2011). En consecuencia, en el plano doméstico dos grandes sectores se enfrentaban en la configuración de los conjuntos ganadores, dejando a los negociadores con un *trade-off* limitado. La fórmula de equilibrio, tal cual fue volcada en la propuesta elevada por nuestro país, condicionaba la liberalización de los bienes industriales a una mayor apertu-

trabajos fueron discutidos en dos instancias del Mercosur, con buena aceptación de los países miembros (las reuniones del GMC y del Grupo Ad hoc OMC-SGPC), y puestos en consideración de la mesa de nivel I por uno de los negociadores argentinos, a sabiendas del respaldo de su grupo regional. La negociación fue desarrollada por la propia Argentina, en representación de una coalición de países, y finalmente aceptada en la declaración ministerial.

ra de los sectores agrícolas. La alta correspondencia entre el documento en cuestión y la posición negociadora de la Argentina, permite inferir la existencia de una “participación efectiva”.

II.2.c. La negociación como proceso

La tercera y última consideración desde la lógica argumental remite a la idea de proceso. Respecto de las negociaciones entre el FMI y un gobierno, si bien el esquema de doble nivel aparece como un marco adecuado para el análisis (Kahler 1993, Labaqui 2009, Miller 2006, Nemiña 2011a), las particularidades de una negociación entre un gobierno y un organismo internacional alrededor de un acuerdo que no posee rango de tratado internacional y cuyo incumplimiento no conlleva las mismas sanciones formales (Gold 1970), requiere tomar en cuenta algunas consideraciones adicionales en función de las particularidades del caso. En especial deben resaltarse dos. Primero, la diferencia entre niveles y etapas de negociación; segundo, la complejidad del proceso de ratificación que, a diferencia del ejemplo de Putnam, no sucede de manera simultánea entre ambos negociadores, sino en instancias consecutivas y periódicas.

A diferencia de las negociaciones entre estados, en las cuales desde el punto de vista analítico la fase de negociación internacional y de ratificación es simultánea, en las negociaciones entre el FMI y gobierno prestatario hay una demora como consecuencia de la estructura del proceso de negociación. Analíticamente, estas negociaciones pueden dividirse en dos etapas (o fases), en las cuales se concentran en cada una conflictos correspondientes a un nivel determinado, sin perjuicio de que, en la práctica, tengan implicancias en ambos niveles debido a la interacción existente entre la dimensión local e internacional.

En la primera etapa la disputa gira esencialmente en torno a los términos del acuerdo provisional, esto es, el financiamiento y las condicionalidades que se incluirán en la carta de intención; por lo tanto, el conflicto se manifiesta fundamentalmente en el plano internacional. Esta etapa comienza con el envío de una misión del FMI al país para negociar junto a los funcionarios locales. Aquí los negociadores disponen de diferentes tácticas, las cuales se ajustan a la orientación de la estrategia desplegada, ya sea cooperativa o confrontativa.

Debido a que una mayor fortaleza de la posición negociadora amplía el margen de acción y aumenta las posibilidades de éxito de la estrategia, tanto la gerencia como el gobierno procuran obtener el apoyo de los actores con los cuales comparten intereses, o neutralizar conflictos con los actores que poseen diferentes posturas en relación a los temas en discusión. Del ámbito internacional —desde el punto de vista del gobierno negociador— intervienen los gobiernos de los países centrales, y en menor medida, asociaciones de instituciones financieras y grupos de acreedores. Del ámbito local intervienen los partidos políticos, corporaciones empresarias, asociaciones bancarias y sindicatos, entre otros¹⁵.

Una vez concluida la negociación entre la misión y el gobierno, el Fondo redacta la versión definitiva de la carta de intención que será presentada por el director gerente ante el Directorio Ejecutivo para su ratificación. En términos analíticos, aquí se cierra la primera etapa de la negociación. En la segunda etapa la tensión se traslada al ámbito doméstico de cada negociador, quien debe obtener la ratificación del acuerdo. La carta de intención se discute dentro del Directorio del FMI donde participan, directamente, los gobiernos de los países miembros mediante el voto de sus directores, e indirectamente, empresas transnacionales, asociaciones de acreedores e instituciones financieras, entre otros. La participación indirecta de estos actores se funda en que no poseen capacidad de influencia directa sobre la negociación, sino que deben hacerlo a través de los miembros del gobierno. Debido a las características del proceso de ratificación, se entiende al Directorio Ejecutivo como el ámbito doméstico de negociación de nivel II de la Gerencia del FMI (Kahler 1993; Dash 1999). Dado que rara vez un acuerdo preliminar que es puesto a consideración del Directorio Ejecutivo del FMI es desechado¹⁶, en la práctica la disputa suele girar alrededor del desempeño del país respecto de la implementación de los compromisos asumidos.

¹⁵ La lista de actores no pretende ser estable ni definitiva, por el contrario, varía en función de los temas en discusión. Por ejemplo, la privatización de una empresa generará la resistencia de los sindicatos de empleados que allí trabajan. O el establecimiento de un tope a la tasa de interés, la reacción de los bancos internacionales con subsidiarias en el país. El análisis se centra en las estrategias que implementan el FMI y el gobierno del país uno frente a otro.

¹⁶ Aunque suelen darse discusiones intensas, los acuerdos avalados por el staff y la gerencia suelen aprobarse y la forma mediante la cual tradicional —y excepcionalmente— un director demuestra su disconformidad es absteniéndose en la votación.

Ahora bien, la ratificación del acuerdo en los países no implica una votación formal, sino la implementación del mismo, es decir, el cumplimiento de los compromisos establecidos y el mantenimiento al día de las obligaciones financieras (Kahler 1993, Putnam 1996). A diferencia de un acuerdo negociado entre países, la ratificación de un acuerdo con el FMI no puede reducirse a aprobar o rechazar, ya que la implementación puede llevar a que algunos compromisos se cumplan, otros se pospongan, y otros queden incompletos (Dreher 2009). Aquí es clave considerar la disposición del país a implementar los compromisos asumidos, junto al comportamiento de los actores domésticos participantes, esto es, que poseen capacidad material y formal directa de incidir sobre las medidas a implementar por el gobierno, ya sea apoyando u oponiendo resistencia¹⁷.

Entre dos y cuatro meses después el organismo envía una nueva misión para monitorear el cumplimiento de las condicionalidades y recomendar al Directorio, en caso de ser necesario, el otorgamiento de *waivers* ante incumplimientos. En el marco del esquema de análisis, la revisión posee un doble carácter: concluye la segunda etapa y abre una nueva negociación. Por ello, durante su realización se encuentran tácticas relativas tanto a la etapa de revisión como a la de negociación (Nemiña 2011b).

Esta instancia intensifica los conflictos relativos a la segunda etapa de la negociación, y con ellos, las estrategias del gobierno y el organismo. El proceso continúa de esta forma hasta que el acuerdo: concluye en el tiempo establecido, es cancelado por el FMI ante numerosos incumplimientos, o queda suspendido por la decisión del gobierno de no avanzar en las revisiones, por lo general, para evitar cumplir compromisos que el FMI no acepta flexibilizar. El hecho de que la ratificación del acuerdo en el país refiere a la implementación del mismo (lo cual puede designarse como una larga ratificación), e implica una nueva negociación internacional que se abre para revisar el acuerdo vigente, justifica la referencia a procesos de negociación. De este modo —siempre en términos analíticos— puede pensarse el objeto

¹⁷ Se entiende por actores participantes en el nivel II del gobierno, los sectores económicos o políticos cuya participación es necesaria para la implementación de las medidas incluidas en el acuerdo, que estén organizados para llevar a cabo una acción colectiva e influir sobre la negociación. Por ejemplo, ante la exigencia de la flexibilización de las leyes laborales, debe considerarse junto a la disposición del gobierno a implementar esa medida, el comportamiento desplegado por los sindicatos.

de estudio como un proceso iterativo de sucesivas negociaciones de dos etapas que se implican mutuamente (Kahler 1993).

En el caso de la OMC las etapas de la negociación son también múltiples. Primero debe acordarse el lanzamiento de una negociación y cuáles serán los temas de la agenda y la manera a implementarse (por ejemplo, si se aplicará un principio de todo único o no). Esta etapa tiene lugar formalmente en la Conferencia Ministerial, aunque la negociación es llevada a cabo con anterioridad en las instancias informales. La segunda etapa corresponde a la negociación de los temas incluidos en la agenda, dividida en dos etapas: la de definición de las modalidades e intercambio de posiciones de negociación y la de identificación de posibles acuerdos. Esta etapa, que puede tener una duración imprecisa, se lleva a cabo tanto en los comités de negociación, como en las instancias informales, y otras modalidades que el secretario general decida implementar. Finalmente, el cierre de las negociaciones se plasma en un nuevo documento que debe ser aprobado por todos los miembros en la Conferencia Ministerial. Luego cada país debe ratificar los acuerdos a través de sus respectivos procesos de internalización normativa. Como se mencionó en el apartado II.1.b, debido al carácter multilateral del proceso, la defección de unos pocos actores —siempre que estos sean de menor poder relativo— no obstaculiza la puesta en vigor de los nuevos documentos, sino que con un determinado piso de ratificaciones los mismos ya quedan firmes para los estados que los han aplicado y son extendidos por el principio de nación más favorecida al resto.

El reconocimiento de la negociación como proceso y la identificación de estas etapas, tienen una implicancia no menor para los estudios de negociaciones internacionales, debido a que puede aplicarse el enfoque de doble nivel para el estudio de negociaciones inconclusas. En nuestra aproximación esto resulta plausible, en tanto y en cuanto exista una concepción de ratificación amplia y se asuma a las negociaciones como procesos (ver Sjostedt 1994 y Lang 1994).

La idea de proceso implica comprender a la negociación como una *secuencia de acciones* a través de las cuales dos o más negociadores realizan demandas y propuestas unos a los otros con el propósito de alcanzar un acuerdo o modificar una conducta (Odell 2003). La idea de proceso lleva a enfatizar, como señala Hopmann (2002), no la correlación entre las condiciones iniciales y el resultado de la negociación, sino aquellas variables que intervienen en las instancias intermedias y que van dando cuenta de los

cambios de conducta. Así, dentro de la negociación entendida como proceso es posible identificar momentos claves o *turning points* (Druckman, Olekalns y Smith 2009), entendidos como puntos de inflexión en los que el proceso negociador cambia, sea en momentos de consensos o de confrontación.

En este sentido, una negociación puede estudiarse no solo a partir del resultado final, sino también en función de las diferentes instancias sucedidas entre el punto en el cual las partes convergen ante la necesidad de iniciar una negociación, el intercambio de posiciones negociadoras y la definición de las estrategias, la identificación de espacios de posibles acuerdos, la celebración o no de un acuerdo final y la ratificación (parcial, completa o nula) del mismo. Cada una de estas instancias presenta un resultado parcial, que recibe un tratamiento determinado en la mesa doméstica a modo de una ratificación transitoria entendida en sentido amplio. De esta forma es posible considerar la efectividad del proceso negociador al contrastar tales resultados de los momentos claves, con la mesa de nivel I y los distintos conjuntos ganadores.

Conclusiones

A lo largo del trabajo analizamos la pertinencia del marco conceptual propuesto por Putnam para el análisis de las negociaciones internacionales, ponderando las ventajas y limitaciones de la aplicación del esquema de doble nivel a negociaciones internacionales bilaterales y multilaterales. Se trata de un esquema que permite ordenar los procesos de negociación, aunque apoyado en algunas generalizaciones que pueden erosionar la capacidad explicativa. Esto lleva a una tensión entre promover análisis más complejos y alentar una mayor comprensión de la realidad. En función de lo evidenciado a lo largo del artículo, entendemos que existe una mediación posible a partir de ciertas adaptaciones conceptuales y metodológicas. Con ello, tomamos una posición optimista frente a la inquietud que el propio Putnam plantea respecto de la existencia de una tensión entre “las ventajas de un mayor detalle en la especificación de los factores” y “la complejidad del problema” (Putnam 1996: 103).

El esquema de doble nivel puede ser utilizado satisfactoriamente en el estudio de negociaciones internacionales no limitadas exclusivamente a las bilaterales entre estados. El análisis pone de manifiesto su pertinencia para el

estudio de negociaciones bilaterales entre organismos internacionales, como el FMI, y estados, y de negociaciones multilaterales entre varios estados, como las de la OMC. Su aplicación, no obstante, requiere una serie de adaptaciones a fin de alcanzar una explicación que de cuenta de la complejidad del proceso sin caer en análisis abstractos descontextualizados de la realidad que pretenden reflejar.

En términos esquemáticos podemos señalar dos grandes cuestiones. Primero, la inclusión de actores no estatales o múltiples estados requiere tomar en cuenta las particularidades que implican sobre la dinámica del proceso de negociación, y los objetos de negociación. La negociación acerca de un acuerdo de financiamiento con el FMI, que no posee rango de tratado internacional, complejiza y aumenta la importancia de la instancia de ratificación; mientras que la discusión de cientos de países acerca de una agenda compleja de temas bajo la lógica de *single undertaking* acentúa la centralidad de la fase de negociación internacional.

En segundo lugar, estos casos requieren adaptar tres aspectos de la lógica argumental de Putnam, que en función de ganar simpleza no logra captar las particularidades de estas negociaciones. Aquí pueden señalarse la necesidad de incorporar la idea de racionalidad limitada del negociador, la posibilidad de que éste no sea un individuo sino también un equipo (con sus correspondientes conflictos internos), la posibilidad de que factores azarosos intervengan en la negociación —por ende, la necesidad de considerar entonces la inclusión de la triangulación de fuentes como mecanismo para asignar causalidades— y la consideración de la negociación como un proceso dinámico, cuyas etapas y fases suelen solaparse y desarrollarse de manera simultánea. El análisis en el último apartado de la dinámica de las negociaciones entre el FMI y un gobierno y varios estados en la OMC, muestra con claridad este último punto.

Las consideraciones precedentes no implican desdeñar del esquema de doble nivel, sino por el contrario, reforzar sus bases conceptuales de manera de facilitar y extender su utilización a negociaciones económicas internacionales multilaterales o aquellas que incluyan la participación de actores no estatales.

Bibliografía

- Balaban, Stela (2006)** “Dynamics of Three-level Games and Implications on Policy-making”, en *Conferencia anual de la Southern Political Science Association*, TBA (disponible en www.allacademic.com).
- Baldwin, Richard (2006)** “Multilaterilising Regionalism: Spaghetti Bowl as Building Blocs on the Path to Global Free Trade”, National Bureau Of Economic Research, Working Paper N° 12.545 (disponible en www.nber.org).
- Banco Interamericano de Desarrollo (INTAL-ITD-STA) (2002)** “El proceso de formulación de la política comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: estudios de países en el hemisferio occidental”, Serie INTAL-ITD-STA, Documento de divulgación N° 13, Buenos Aires, INTAL.
- Beckert, Jens (2003)** “Economic Sociology and Embeddedness: How Shall We Conceptualize Economic Action?”, en *Journal of Economic Issues*, Vol. 37, N° 3.
- Bouzas, Roberto y Enrique Avogadro (2002)** “La elaboración de políticas comerciales y el sector privado: Memorando sobre Argentina”, en Banco Interamericano de Desarrollo (INTAL-ITD-STA) “El proceso de formulación de la política comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: estudios de países en el hemisferio occidental”, Serie INTAL-ITD-STA, Documento de divulgación N° 13, Buenos Aires, INTAL.
- Buira, Ariel (2003)** “An Analysis of IMF Conditionality”, paper for the XVI Technical Group Meeting, G24, Port of Spain, Trinidad and Tobago (disponible en <http://www.g24.org/buiratgm.pdf>).
- Cantor, Guillermo (2002)** “La triangulación metodológica en ciencias sociales. Reflexiones a partir de un trabajo de investigación empírica”, en *Cinta de Moebio*, N° 13.
- Caraway, Teri, Stephanie Rickard y Mark Anner (2012)** “International Negotiations and Domestic Politics: The Case of IMF Labor Market Conditionality”, en *International Organization*, Vol. 66, N° 1.
- Carvalho, Maria Izabel Valladão de (2010)** “Condicionantes internacionais e domésticos: O Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha”, en *Dados*, Vol. 53, N° 2.
- Dash, Kishore (1999)** “India’s International Monetary Fund Loans: Finessing Win-Set Negotiations within Domestic and International Politics”, en *Asian Survey*, Vol. 39, N° 6.
- Dowding, Keith (2003)** “Resources, Power and Systematic Luck: A Response to Barry”, en *Politics, Philosophy & Economics*, Vol. 2, N° 3.
- Dreher, Axel (2009)** “IMF Conditionality: Theory and Evidence”, en *Public Choice*, Vol. 141, N° 1.

- Evans, Peter (1993) "Building an Integrative Approach to International and Domestic Politics", en Evans, P., H. Jacobson y R. Putnam (eds.) *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press.
- Frieden, Jeffrey y Lisa Martin (2002) "International Political Economy: The State of the Sub-discipline", en Katznelson, I. y H. Milner (eds.) *Political Science: The State of the Discipline*, Nueva York, W. W. Norton.
- Gold, Joseph (1970) *The Stand-by Arrangements of the International Monetary Fund: A Commentary on Their Formal, Legal, and Financial Aspects*, Washington, IMF.
- Gould, Erica (2006) *Money Talks: The International Monetary Fund, Conditionality, and Supplementary Financiers*, Stanford, Stanford University Press.
- Gourevitch, Peter (1993) *Políticas estratégicas en tiempos difíciles*, México D.F., FCE.
- Harper, Richard (1998) *Inside the IMF: An Ethnography of Documents, Technology, and Organizational Action*, San Diego, Academic Press.
- Heldt, Eugénia da Conceição (2011) *Negotiating Trade Liberalization at the WTO. Domestic Politics and Bargaining Dynamics*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Hopmann, Terrence (2002) "Negotiating Data: Reflections on the Qualitative and Quantitative Analysis of Negotiation Processes", en *International Negotiation*, Vol 1, N° 7.
- Kahler, Miles (1993) "Bargaining with the IMF. Two-Level Strategies and Developing Countries", en Evans, P., H. Jacobson y R. Putnam (eds.) *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press.
- Labaqui, Ignacio (2009) "¿Negociando sobre la cubierta del Titanic? La Argentina y el FMI durante el gobierno de Eduardo Duhalde", en XVIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Río de Janeiro, PUC, 11-14 de junio.
- Lang, Winfried (1994) "Lessons Drawn from Practice: Open Covenants", en Zartman, William (ed.) *International Multilateral Negotiation. Approaches to the Management of Complexity*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Lasagna, Marcelo (1995) "Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior", *Estudios Internacionales*, Vol. 28, N° 111.
- Lehman, Howard y Jennifer McCoy (1992) "The Dynamics of the Two-Level Bargaining Game: The 1988 Brazilian Debt Negotiations", en *World Politics*, Vol. 44, N° 4.
- Leib, Karl (2004) "Negotiating the Space Station. Reflections on an N-Level Game", Ponencia presentada en la conferencia anual de la Asociación de Estudios Internacionales. Montreal, Canadá.

- Luján, Carlos (2007) “La negociación de la deuda uruguaya con el FMI en el 2005”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 16.
- Miller, Calum (2006) “Pathways Through Financial Crisis: Turkey”, en *Global Governance*, Vol. 12, N° 4.
- Miller, Carina (2000) *Influencia sin poder. El desafío argentino ante los foros internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Moravcsik, Andrew (1993) “Introduction: Integration International and Domestic Theories of International Bargaining”, en Evans, P., H. Jacobson y R. Putnam (eds.) *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press.
- Morin, Jean-Frederic (2010) “The Two-Level Game of Transnational Networks: The Case of the Access to Medicines Campaign”, en *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations*, Vol. 36, N° 4.
- Narlikar, Amrita y Diana Tussie (2004) “The G-20 and the Cancun Ministerial: Developing Countries and Their Evolving Coalitions in the WTO”, en *The World Economy*, Vol. 27, N° 7.
- Nemiña, Pablo (2011a) *La relación entre el FMI y los gobiernos tomadores de créditos. Los procesos de negociación con la Argentina durante el estallido y la salida de la crisis de la convertibilidad (1998-2006)*, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Mimeo.
- Nemiña, Pablo (2011b) “Estrategias de negociación del FMI y la Argentina durante el período 2003-2004”, en *Temas y Debates*, Año 15, N° 22.
- Odell, John (2003) “Developing Countries and the Trade Negotiation Process”, Ponencia presentada en la Conferencia Developing Countries and the Trade Negotiation Process, UNCTAD, Ginebra.
- Osorno, Guillermo (1995) “El vínculo entre los ámbitos interno e internacional. De la política de eslabones la diplomacia de doble filo”, en *Foro Internacional*,. Vol.35, N° 3.
- Paarlberg, Robert (1997) “Agricultural Policy reform and the Uruguay Round: Synergistic Linkage in a Two-level Game?”, en *International Organization*, Vol. 51, N° 3.
- Porrás, José (2003) “La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político”, en *Serie Comercio Internacional*, CEPAL, N° 36.
- Putnam, Robert (1996) “Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel”, en *Zona Abierta*, N° 74.
- Richards, Michael (2001) “A Review of the Effectiveness of Developing Country Participation in the Climate Change Convention Negotiations”, Londres, Overseas Development Institute (disponible en www.odi.org.uk).

- Rolland, Sonia (2007)** “Developing Country Coalitions at the WTO: In Search of Legal Support”, en *Harvard International Law Journal*, Vol. 48, N° 2.
- Rosenau, James (1973)** “Hacia el estudio de las vinculaciones nacionales-internacionales”, en Rosenau, James y David Singer, *Sistema global, subsistemas y vinculaciones nacionales-internacionales*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Salacuse, Jeswald (2000)** “Lessons for Practice”, en Zartman W. y J. Rubin (eds.) *Power and Negotiation*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Sánchez Cuenca, Ignacio (1995)** “La reforma de la Política Agrícola Común y las negociaciones de la Ronda Uruguay”, en *Agricultura y Sociedad*, N° 76.
- Sebenius, James (1992)** “Negotiation Analysis: A Characterization and Review”, en *Management Science*, Vol. 38. N° 1.
- Sjöstedt, Gunnard (1994)** “Negotiating the Uruguay Round of the General Agreement on Tariffs and Trade”, en Zartman, William (ed.) *International Multilateral Negotiation. Approaches to the Management of Complexity*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Solignac, Lecomte, y Bernard Henry (2001)** “Effectiveness of Developing Country Participation in ACP-EU Negotiations”, Londres, Overseas Development Institute (disponible en www.odi.org.uk).
- Steinberg, Richard (2002)** “In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO”, en *International Organization*, Vol. 56, N° 2.
- Stiles, Kendall (1991)** *Negotiating Debt. The IMF Lending Process*, Boulder, San Francisco, Oxford, Westview Press.
- Strange, Susan (1970)** “International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect”, en *International Affairs*, Vol. 46, N° 2.
- Strange, Susan (1974)** “IMF: Monetary Managers”, en Cox, R. y H. Jacobson, *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organization*, New Haven y Londres, Yale University Press.
- Tussie, Diana (1986)** *Los países menos desarrollados y el sistema de comercio mundial*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Vreeland, James (2005)** “The International and Domestic Politics of IMF Programs”, Department of Political Science, Yale University (disponible en www9.georgetown.edu/faculty).
- Woods, Ngaire (2006)** *The Globalizers. The IMF, the World Bank and Their Borrowers*, Ithaca y Londres, Cornell University Press.

- Woods, Ngaire y Lombardi, Domenico (2006) “Uneven Patterns of Governance: How Developing Countries Are Represented in the IMF”, en *Review of International Political Economy*, Vol. 13, Nº 3.
- Wylde, Christopher (2011) “State, Society and Markets in Argentina: The Political Economy of Neodesarrollismo under Néstor Kirchner, 2003–2007”, en *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 30, Nº 4.
- Zelicovich, Julieta (2014) “Argentina en las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Doha (2001-2011). Análisis de su participación en el proceso negociador”, Tesis presentada para la obtención del título de Doctora en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Resumen

La teoría de los juegos de doble nivel de Putnam ha sido reconocida por su mérito para explicitar las vinculaciones entre los planos doméstico y sistémico, y a la vez ordenar negociaciones con múltiples vectores. Sin embargo, su utilidad para el análisis de procesos de negociación concretos puede verse limitada por un excesivo esquematismo y por la apelación a supuestos poco congruentes con la realidad. Es por ello que este trabajo tiene por objeto identificar cuáles son las dificultades metodológicas más frecuentes de la aplicación del marco conceptual de los juegos de

doble nivel al análisis de negociaciones multilaterales en el ámbito de la OMC y bilaterales en las cuales uno de los negociadores es un actor no estatal (FMI), tomando como caso la participación de Argentina. En base a la experiencia de investigación derivada de nuestras tesis doctorales y a un relevamiento de la literatura del área, se presentan tres alternativas para superar dichas dificultades: la incorporación de la racionalidad limitada del negociador, la posibilidad de que intervengan factores azarosos y la consideración de la negociación como un proceso dinámico.

Palabras clave

Negociaciones internacionales – metodología - juegos de doble nivel – FMI - OMC

Abstract

Putnam's theory of the two-level games has been recognized for its merit of making explicit the linkages between the domestic level and the systemic level, while it allows to order negotiations with multiple vectors. However, its usefulness for the analysis of specific negotiation processes may be limited by being too schematic and by sustaining some assumptions inconsistent with reality. For that reason this work aims to identify what are the most common methodological difficulties of implementing the framework

of two-level games, analyzing multilateral negotiations in the realm of the WTO and bilateral negotiations in which one of the negotiators is a non-State actor (IMF), both with Argentina's participation. Based on the research experience derived from our ph.d dissertations, and on a review of the literature of the area, three alternatives are proposed to address these difficulties: the incorporation of negotiator's bounded rationality, the possibility of randomness and the consideration of the negotiation as a dynamic process.

Key words

International negotiations – methodology - two-level game theory – IMF - WTO