



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Análisis del bloqueo de la Ronda de Doha

Trabajo Final de Máster

Autoría: David Pascual Fernández

Tutoría: Patricia García-Duran Huet

Curso académico: 2021-2022

Máster en Internacionalización

RESUMEN

La globalización ha sido una constante en las últimas décadas y la Organización Mundial del Comercio (OMC) uno de sus mayores contribuyentes. Las negociaciones de la OMC han determinado la forma en que los países comercian. Sin embargo, la última ronda de negociaciones comenzada en 2001, la Ronda de Doha, está bloqueada. El objetivo de esta tesis es identificar qué factores, y en qué medida, determinaron su estancamiento. Lo primero se consigue en base a una revisión de la abundante literatura sobre el tema. La valoración de su importancia se hace a través de un análisis de su presencia en las Conferencias ministeriales habidas a lo largo de la Ronda. La hipótesis parte de que el motivo principal del bloqueo de Doha fue la incapacidad de llegar a acuerdos entre países desarrollados y en desarrollo. Los resultados indican, sin embargo, que el bloqueo de la Ronda de Doha se explica por una combinación de factores internos y externos y que estos factores son complementarios. Se concluye que no se puede decir que la división ideológica de los miembros sea el factor principal.

Palabras clave: Ronda de Doha, OMC, liberalización comercial, negociaciones comerciales

ABSTRACT

The globalization has been a constant in the last decades and one of the biggest contributors is the World Trade Organization (WTO). The WTO's negotiations have determined the way countries trade. Nevertheless, the last round of negotiations started on 2001, the Doha Round, has eventually failed. The aim of this thesis is to identify which factors, and in which degree, determined its stagnation. The first point is achieved based on literature review. The assessment of its importance is made through an analysis of its presence in the Ministerial conferences held throughout the Round. The hypothesis is that the main reason for the Doha blockage was the inability to reach agreements between developed and developing countries. The results show, however, that the blockage of the Doha Round is explained by a combination of internal and external factors and that these factors are complementary. It is concluded that it cannot be said that the ideological division of the members is the main factor.

Key words: Doha Round, WTO, trade liberalization, trade negotiations

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
I. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA RONDA DE DOHA	5
1.1. ANTECEDENTES A LA RONDA DE DOHA.....	5
1.2. LA RONDA DE DOHA: AGENDA Y EVOLUCIÓN.....	11
1.3. CONCLUSIONES.....	17
II. FACTORES EXPLICATIVOS	19
2.1. EL FACTOR IDEOLÓGICO	19
2.2. EL FACTOR INSTITUCIONAL	26
2.3. FACTORES EXTERNOS: LOS CAMBIOS EN LAS RELACIONES DE PODER.....	30
2.4. CONCLUSIONES.....	35
III. ANÁLISIS HISTÓRICO DE LOS FACTORES	37
3.1. PRESENCIA O AUSENCIA	37
3.2. VALOR POSITIVO O NEGATIVO	39
3.3. CONCLUSIONES.....	41
IV. CONCLUSIONES	42
V. BIBLIOGRAFÍA	44

INTRODUCCIÓN

La globalización del capitalismo de libre comercio ha sido una constante en las últimas décadas, con una serie de procesos socioeconómicos que han remodelado el panorama mundial. La globalización es un proceso complejo que ha moldeado la forma en que los países se relacionan en la actualidad. Muchos autores han intentado dar con una definición para el concepto de globalización. Algunos de ellos defienden que no es posible, ya que de este modo se restringiría su propio significado. De acuerdo con la definición que da el Comité de Políticas de Desarrollo, órgano consultivo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, la globalización es, desde una perspectiva económica, “(...) la creciente interdependencia de las economías mundiales como resultado de la creciente escala del comercio transfronterizo de productos y servicios, el flujo de capital internacional y la amplia y rápida difusión de las tecnologías.” Además, “refleja la expansión continua y la integración mutua de las fronteras de los mercados” y se destaca que “La creciente importancia de la información en todo tipo de actividades productivas y la mercantilización son las dos principales fuerzas impulsoras de la globalización económica.”¹ La globalización ha sido así pues impulsada por la expansión del comercio internacional, la inversión directa extranjera y la innovación tecnológica.

Existe consenso en la literatura sobre la globalización de que otro factor importante en su aparición y amplio desarrollo es la existencia de instituciones internacionales que han proporcionado normas comerciales de carácter común. Tanto el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, de sus siglas en inglés) como la Organización Mundial del Comercio (OMC) son actores que han contribuido a esta globalización económica trabajando por la liberalización económica y el libre comercio. Desde los años cuarenta, las diversas negociaciones comerciales multilaterales han ayudado a gestar y desarrollar la globalización y han determinado la forma en que los países comercian globalmente. Sin embargo, la última ronda de negociaciones, que fue iniciada en 2001, la Ronda de Doha, ha acabado fracasando y, con ello, reforzado la idea de que la globalización está en peligro.

El objetivo de esta tesis es analizar las razones por las que la Ronda de Doha ha fracasado. La hipótesis es que la razón principal del bloqueo y fracaso de Doha ha sido la incapacidad de llegar a acuerdos entre países desarrollados y en desarrollo, especialmente en temas de agricultura. Es decir, que el fracaso de la Ronda de Doha es la culminación de problemas no resueltos sobre como liberalizar el comercio de forma que se consiga beneficiar tanto a los países desarrollados como a los países en vías de desarrollo. Para testar esta hipótesis este trabajo hace una revisión de la literatura sobre las causas del fracaso de la Ronda y valora la importancia relativa de los factores identificados a través de un análisis de su presencia en las Conferencias ministeriales habidas a lo largo de la Ronda. La hipótesis se verá rechazada si otros factores, como la estructura de las negociaciones o el contexto internacional, se revelan más importantes.

El cuerpo del trabajo se estructura en cuatro capítulos. Después de explicar en el primero que es la OMC y el porqué de la Ronda de Doha, así como su agenda y evolución, el segundo

¹ Shangquan, G. (2000). Economic Globalization: Trends, Risks and Risk Prevention. Committee for Development Policy Background Paper No. 1. ST/ESA/2000/CDP/1.

capítulo presenta los resultados de la revisión de la literatura. Así, en el segundo capítulo se presentan los tres factores causales del fracaso de la Ronda de Doha identificados por la literatura: el factor ideológico, el institucional y el externo. El tercer capítulo valora la importancia relativa de estos factores a través de un análisis de contenido de las conclusiones de las Conferencias Ministeriales habidas a lo largo de la Ronda. El cuarto capítulo concluye.

I. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA RONDA DE DOHA

En este capítulo se presenta la Ronda de Doha, y por lo tanto también a la OMC y al GATT. El capítulo se estructura en tres apartados. En el primero se introducen los precedentes históricos a la Ronda de Doha. Posteriormente, en el segundo, se hace un repaso a la agenda de la Ronda y su evolución a lo largo de los años. En el último se concluye.

1.1. ANTECEDENTES A LA RONDA DE DOHA

Para hablar de la Ronda de Doha, antes es importante entender los antecedentes de la OMC y del comercio internacional en general. Durante la historia, diferentes instituciones y organizaciones políticas han tratado de gobernar el comercio internacional.

Aunque la fundación de la OMC fue en 1995, podemos trazar sus raíces hasta inicios del siglo XX, en las diferentes instituciones que se establecieron después de finalizar la Primera Guerra Mundial. En las décadas anteriores al conflicto bélico, el marco económico global estaba compuesto principalmente de acuerdos bilaterales entre países europeos. Aún y la falta de acuerdos multilaterales, la mayoría de los países europeos mantenían barreras comerciales bajas, lo que conllevó un aumento del volumen comercial y la actividad económica (Irwin 1995).

La Primera Guerra Mundial significó el final de la estructura de tratados bilaterales, dando paso a un aumento de las políticas proteccionistas, con la introducción tanto de barreras comerciales como políticas comerciales discriminatorias, con prácticas tales como políticas de control cambiario de divisas y establecimiento de cuotas de importación. La Liga de las Naciones, organismo internacional creado por el Tratado de Versalles con la intención de establecer las bases para la paz y la reorganización de las relaciones internacionales después de la Primera Guerra Mundial, intentó, de forma fallida, revertir la tendencia regionalista del sistema económico mundial. Posteriormente, la Gran Depresión de los años 30 también impactó negativamente al comercio y economía mundial, con aun más políticas proteccionistas y un aumento en las barreras comerciales implementadas.

Después de la Segunda Guerra Mundial, las potencias económicas prevaletientes aprendieron de los desastres económicos y sociales ocurridos tras la Primera, esforzándose de esto modo durante el periodo de reconstrucción mundial para crear un sistema de cooperación internacional fuerte, que redujera las barreras comerciales y eliminara gradualmente los aranceles (Irwin 1995). De esta forma, bajo el liderazgo de los Estados Unidos, se establecieron dos nuevas instituciones destinadas a regular el sistema económico y político mundial, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (VanGrasstek 2013). Hubo una tercera institución para la gobernación internacional, la Organización Internacional del Comercio (OIC), que nunca fue formalmente ratificada. El motivo principal que se identifica para este bloqueo fue el contexto político internacional, que se encontraba inmerso en un clima inestable con la Guerra Fría, así como una fuerte oposición por parte de la mayoría de las potencias económicas a un sistema global de comercio que pudiera disminuir la soberanía comercial de sus estados miembros (VanGrasstek 2013).

A pesar de que el tratado constitutivo de la OIC nunca fue ratificado, en 1947 ya había dado lugar a un acuerdo arancelario, el GATT. Este se convirtió en la base para la planificación del comercio internacional para las siguientes décadas hasta su absorción por la OMC en 1995. En la Tabla 1, podemos ver un cuadro resumen de las diferentes rondas de negociación del GATT y la OMC, con los temas tratados y el número de países participantes. En ella se aprecia que la Ronda de Doha es la primera ronda de negociaciones multilaterales sobre comercio desde el establecimiento de la OMC. Sin embargo, desde el acuerdo del GATT en Ginebra en 1947 entre 23 países, y antes de la OMC, se llegaron a dar siete rondas:

Año	Lugar / denominación	Temas abarcados	Países
GATT			
1947	Ginebra	Aranceles	23
1949	Annecy	Aranceles	13
1951	Torquay	Aranceles	38
1956	Ginebra	Aranceles	26
1960-1961	Ginebra / Ronda Dillon	Aranceles	26
1964-1967	Ginebra / Ronda Kennedy	Aranceles y medidas antidumping	62
1973-1979	Ginebra	Aranceles, medidas no arancelarias y acuerdos relativos al marco jurídico	102
1986-1994	Ginebra / Ronda de Uruguay	Aranceles, medidas no arancelarias, normas, servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias, textiles, agricultura y creación de la OMC	123
OMC			
2001-	Ginebra / Ronda de Doha	Agricultura, servicios y un programa de trabajo para el desarrollo	123

*Tabla 1. Rondas de negociación del GATT y de la OMC.
Fuente: Organización Mundial del Comercio (2022).*

La ronda inicial del GATT, que ocurrió en Ginebra, incluyó a los principales países europeos, comprendiendo más del 80% del comercio internacional, y culminó con una importante reducción arancelaria (Irwin 1995). Después de un inicio exitoso, el GATT pasó por un periodo de crecimiento económico inconsistente, con reducciones marginales de aranceles de forma irregular. Así, durante la década de 1950, el GATT se centró en mantener el progreso inicial, asegurando que los miembros renovaran sus compromisos de mantener bajos los aranceles comerciales. Coincidiendo con la creación de la ahora Unión Europea en 1957, y un nuevo esfuerzo de los Estados Unidos para promocionar las negociaciones comerciales, los años siguientes fueron más productivos para el GATT.

No fue hasta los años 1980 que se empezaron a vislumbrar las debilidades del sistema del GATT, al producirse conflictos comerciales, así como incumplimientos continuados de acuerdos multilaterales, motivados en gran parte por las tácticas de los Estados Unidos en contra de cualquier país que limitara de alguna forma el acceso de las exportaciones estadounidenses (Dunkley 2000, citado en Chorev 2007). Encontramos ejemplos de estas

disputas en las sanciones estadounidenses a Brasil, debido a sus laxos estándares para los derechos de propiedad intelectual, así como en el conflicto entre la Unión Europea y los Estados Unidos sobre la prohibición de la importación de carne estadounidense con crecimiento hormonas (Johnson 2015). Otro problema del GATT es que áreas del comercio como la agricultura estaban fuera de su autoridad, lo que llevó a que muchos países no industrializados fueran incluidos de forma parcial en las agendas y negociaciones, sin tener ninguna motivación para desempeñar un papel activo en ellas. Por último, también considerar la ineficiencia de los mecanismos de resolución de conflictos del GATT, que eran considerados unos procedimientos discriminatorios, favoreciendo en ocasiones a los países más ricos (deKieffer 1980). Estas limitaciones serían abordadas en lo que sería la última ronda de negociaciones del GATT, la Ronda de Uruguay, llevada a cabo en 1986.

De esta forma, los principales objetivos de la Ronda de Uruguay eran la reducción de las barreras no arancelarias al comercio y la expansión de los acuerdos del GATT para que comprendieran otras áreas comerciales como la agricultura y el sector textil, que habían estado totalmente ignoradas durante las rondas previas. Con esta estrategia de inclusión, se esperaba aumentar el nivel de participación por parte de los países en desarrollo, que habían sido mayormente pasivos en las negociaciones anteriores (Finger 2001). Antes de 1986, los países en desarrollo que se involucraron en las negociaciones comerciales buscaban en su gran mayoría liberarse de cumplir con las normas del GATT, como los requerimientos de disminuir las barreras comerciales. En muchos casos esos países carecían de los recursos y/o experiencia necesaria para la formulación de políticas comerciales favorables. Con un total de 117 países parte de la negociación, el comenzamiento de la Ronda de Uruguay reflejó un cambio en las creencias respecto al comercio internacional y su impacto en el desarrollo, siendo la primera negociación bajo el sistema GATT donde los países en desarrollo tenían un rol más activo (Finger 2001).

Aún y el aumento generalizado del deseo de un sistema comercial libre, las negociaciones de la Ronda de Uruguay fueron lentas y sufrieron una creciente fricción política entre países desarrollados y en desarrollo, sobre números temas. Gran parte de esto se debió a la amplia y ambiciosa agenda de la ronda, que no incluía únicamente aspectos relacionados con la agricultura y la reducción continua en aranceles para bienes industriales, sino que también buscaba compromisos a largo plazo para la reducción de medidas proteccionistas, eliminación de restricciones a la exportación, cambios institucionales y reformas para medidas anti-dumping y compensatorias, así como la inclusión de nuevos aspectos del comercio como los acuerdos respecto a los derechos de propiedad intelectual (también conocidos como TRIPS, por sus siglas en inglés) (Kumar 2002). Aún y así, el debate principal fue respecto a los subsidios en la agricultura, que llevaron a una división destacada entre los miembros del GATT en diferentes coaliciones. Las discusiones respecto a la agricultura fueron dominadas por los Estados Unidos, la Unión Europea y un grupo de 13 países, desarrollados y en desarrollo, liderados por Australia y denominado como Grupo Cairns (ciudad australiana donde se funda dicho grupo) y formado por países de Latinoamérica y varias regiones asiáticas.

Como hemos comentado, la agricultura no fue el único punto del debate que bloqueaba el progreso de las negociaciones de Uruguay. Otros puntos de debate importantes fueron la

regulación del comercio de servicios y los derechos de propiedad intelectual. Estas áreas no eran únicamente nuevas para la agenda internacional, sino que también lo eran para los países en desarrollo, desde el punto de vista de su implementación. Para los países desarrollados esto significaba una gran oportunidad para acceder a nuevos mercados, e insistieron en la adopción de estándares internacionales para regular estos aspectos del comercio. Un acuerdo que garantizase derechos de propiedad (limitando las copias piratas) era muy beneficioso para las empresas multinacionales, y el sector privado en general, de los países ricos, mientras que los países en desarrollo dudaban de la rentabilidad de dichos acuerdos, por los costos de implementación que tendrían, así como también ponían en duda los efectos potenciales que tendrían los derechos de propiedad intelectual sobre la transferencia de tecnología (Finger & Nogues 2001).

Respecto al comercio internacional de servicios, se produjo una creciente presión por parte de los países desarrollados para su liberalización, en nombre y beneficio de sus sectores privados. Esto es debido a la creciente importancia de estos sectores para la economía mundial y los beneficios potenciales de la inversión directa extranjera (Chanda 2002). Los países en desarrollo no estaban familiarizados con estos 'nuevos' aspectos del comercio, que demostraron ser importantes impedimentos y se encontraron con la resistencia de un grupo de países, conocidos como *G-10 Hardliners*, y liderados por Brasil e India, quienes se opusieron severamente a la inclusión de estos temas en las negociaciones (Ostry 2000). De esta manera, la ronda de Uruguay acabó derivando en un debate político, donde los países en desarrollo trataban de incluir la agricultura en la agenda de las negociaciones mientras querían evitar compromisos en relación con los nuevos aspectos del comercio internacional.

A pesar de todos los problemas, la conclusión de la Ronda Uruguay culminó en dos hitos de gran relevancia para el comercio internacional. El primero fue el conocido como “the grand bargain” o el gran pacto (Ostry 2000), un intercambio de concesiones entre los países desarrollados y los países en desarrollo, para llegar a el acuerdo final en 1993. Con este acuerdo se buscaba alcanzar un compromiso entre los dos grupos opuestos. Por una parte, los países desarrollados se comprometían a abrir gradualmente sus mercados, liberalizando sus barreras comerciales para productos agrícolas y textiles, en un periodo de diez años. Por la otra parte, los países en desarrollo acordaban asumir compromisos en áreas como el comercio de servicios, inversiones extranjeras y los derechos de propiedad intelectual (Ostry 2000). La Ronda de Uruguay se concluyó, por lo tanto, con numerosos acuerdos, siendo el más importante el relativo a la agricultura, donde se acordaba una reducción de las exportaciones subvencionadas, así como también una importante reducción arancelaria para bienes industriales.

El otro gran hito de la Ronda de Uruguay fue la formalización de la creación de la institución sucesora del GATT, la OMC, que tuvo lugar en enero de 1995. La OMC se forma como una organización permanente, donde todo el poder es asignado y delegado por sus partes contratantes, operando bajo un sistema con órganos judiciales y políticos separados, que toman decisiones vinculantes con respecto a las regulaciones del comercio, así como a los derechos y responsabilidades de los países miembros (OMC 2022). El sistema de la OMC ya

no se centraba exclusivamente en las economías desarrolladas, sino también se valoraban las necesidades de las economías en desarrollo.

Como resultado de la continua liberalización, el comercio internacional experimentó un aumento significativo durante la década de 1990. En la Figura 1 podemos ver la evolución del volumen de exportaciones de bienes y servicios a nivel mundial, durante el periodo de 1970 a 2020, como porcentaje del PIB. Apreciamos una primera etapa de crecimiento sostenido pero moderado, que dura desde 1970 a 1995, coincidiendo con la fundación de la OMC. A partir de ese momento podemos ver una segunda etapa con un crecimiento mucho más pronunciado, hasta mediados de la primera década del siglo XXI. Si bien ha habido otros factores, la OMC (y, por tanto, el acuerdo de la Ronda de Uruguay) ha tenido un impacto en ese crecimiento, favoreciendo a la expansión de muchas empresas y al desarrollo de la industria y economía de los países emergentes (Fernández 2020).

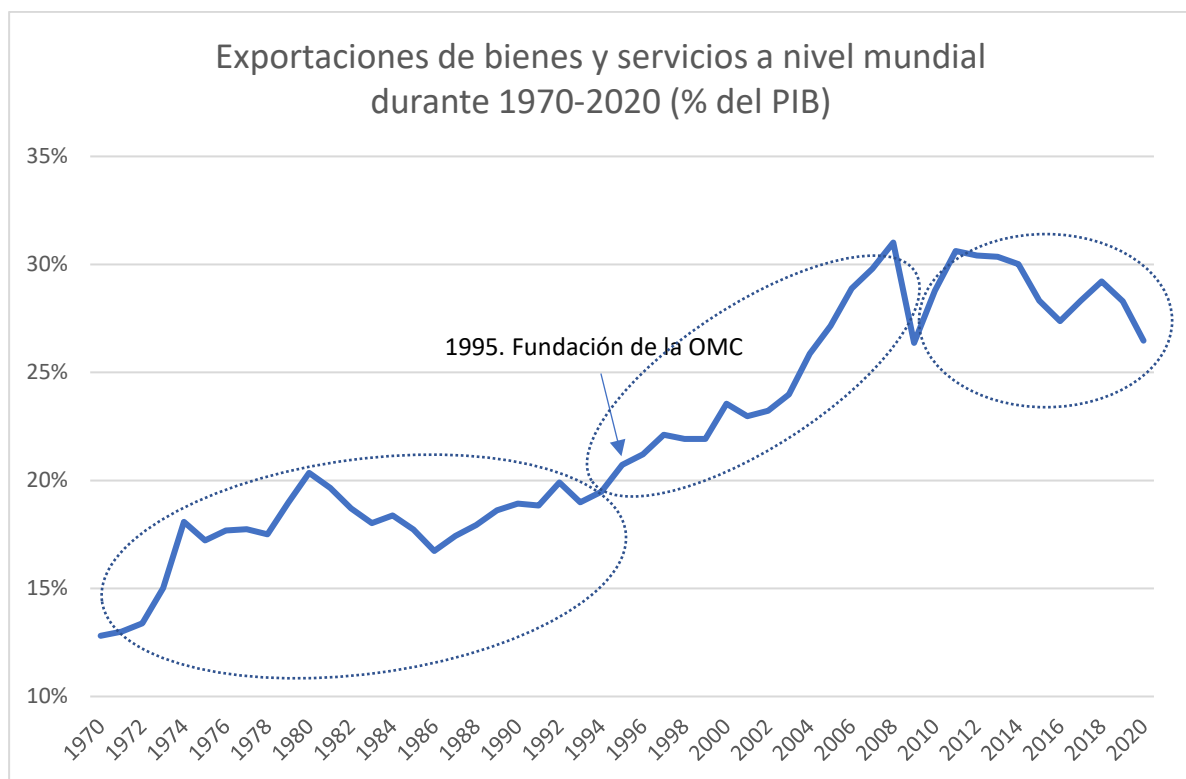


Figura 1. Evolución de las exportaciones mundiales como porcentaje del PIB.
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, 2022.

Sin embargo, este crecimiento económico no fue disfrutado por todos los países de la misma forma. Aunque se dieron grandes pasos hacia el objetivo continuo de la liberalización económica y la integración de todos los países, el establecimiento de la OMC no estuvo exento de inconvenientes para una serie de países en desarrollo más pobres, que en muchos casos experimentaron sólo un crecimiento económico marginal y una reducción global de su participación económica mundial. Como se puede apreciar en la Tabla 2, mientras que regiones como Asia y Latinoamérica experimentaron el mayor crecimiento de sus exportaciones entre 1990 y 2000 (9% y 8% respectivamente), otras regiones como África experimentaron un crecimiento más reducido (3%). Además, los considerados países menos

desarrollados (PMD), experimentaron muy pocas ganancias generales y solo un crecimiento reducido en el acceso al mercado (Kumar 2002).

Exportaciones mundiales de mercancías, por regiones, 2000							
	Importe (en miles de millones de \$)	Porcentaje mundial (%)		Variación porcentual anual (%)			
		1990	2000	1990-00	1998	1999	2000
Total mundial	6.186	100,0	100,0	6	-1	4	12
América del Norte	1.058	15,4	17,1	7	-1	5	12
Estados Unidos	781	11,6	12,6	7	-1	3	11
América Latina	359	4,3	5,8	9	-1	7	20
México	166	1,2	2,7	15	6	16	22
Europa Occidental	2.441	48,3	39,5	4	4	0	3
Unión Europea (15)	2.251	44,5	36,4	4	4	0	2
Europa C./O., Estados Bálticos, CEI	271	3,1	4,4	7	-4	0	26
Europa Central y Oriental	116	1,4	1,9	8	9	1	14
Rusia, Fed. de	105	-	1,7	-	-15	1	39
África	145	3,1	2,3	3	-16	10	27
Sudáfrica	30	0,7	0,5	3	-9	1	12
Oriente Medio	263	4,0	4,2	7	-21	28	46
Asia	1.649	21,8	26,7	8	-6	7	18
Japón	479	8,5	7,7	5	-8	8	14
China	249	1,8	4,0	15	0	6	28
Seis países comerciantes del Asia Oriental	649	7,9	10,5	9	-7	8	19

Tabla 2. Exportaciones mundiales de mercancías, por regiones, 2000. Comparación del porcentaje mundial con 1990.

Fuente: Elaboración propia con datos de "Estadísticas del comercio internacional". OMC (2001).

La falta de beneficios económicos y la reducción de las cuotas de mercado afectó a varios países en desarrollo. Parte de la razón de esta deficiencia fue debida a las concesiones que los países en desarrollo acordaron hacer durante las discusiones de la Ronda Uruguay. El "gran trato" alcanzado entre los países desarrollados y en desarrollo finalmente resultó menos equilibrado de lo que la mayoría esperaba originalmente (Ostry 2000). Los países en desarrollo se vieron abrumados por las costosas implementaciones de las políticas internas sobre cuestiones comerciales, en particular, las valoraciones aduaneras, los derechos de propiedad intelectual y las medidas sanitarias y fitosanitarias (Henson & Loader 2001). Estas nuevas incorporaciones, que anteriormente no eran aplicables a la mayoría de los países en

desarrollo, ahora eran requisitos importantes de acuerdo con el paquete de medidas aprobado en la Ronda de Uruguay. A los países desarrollados, por otro lado, todavía se les permitía mantener barreras comerciales durante los siguientes años (Kleen 2008).

El establecimiento formal de la OMC también condujo a que todos los países miembros asumieran retroactivamente todos los acuerdos a los que se había llegado con anterioridad, independientemente de si habían participado previamente en ellos, lo que llevó a un aumento aún mayor tanto en las obligaciones asumidas como en los costos de implementación de estos acuerdos vinculantes. (Kleen 2008). Estos cambios sistémicos ligados al establecimiento de la OMC llevaron a una mayor erosión en la formulación de políticas internas y obligaron a los gobiernos nacionales a emprender nuevas políticas que resultaron perjudiciales para sus economías, aún en desarrollo, pero se veían obligados a incorporar esas políticas por temor a las posibles sanciones económicas como represalia por no seguir las directrices establecidas (Khor 2000).

De esta forma, los elevados costes de implementación de las políticas, sumados también a las prácticas de proteccionismo que aún eran llevadas a cabo por los países desarrollados, implicó un desequilibrio importante en los resultados de la liberalización del comercio entre países desarrollados, también conocidos como el Norte global, por ser países mayormente situados en el hemisferio norte (con la gran excepción de Australia), y los países en desarrollo, o también conocidos como Sur global, por estar mayormente situados en el hemisferio sur, e hizo poco o nada para ajustar la redistribución de la riqueza y el panorama económico mundial durante la década de 1990. Respecto a los países pertenecientes al Sur global, el desequilibrio se produce por partida doble, ya que, en última instancia, las economías en desarrollo más avanzadas cosecharon los mayores beneficios en detrimento de los países más pobres.

El acuerdo TRIPS fue particularmente criticado, debido a que fue culpado por los países en desarrollo de retrasar el proceso de transferencia de tecnología y por ser contrario a los principios de libre comercio y a los acuerdos multilaterales. Además, a pesar de introducir la agricultura en la agenda, muy poca liberalización en relación con los productos agrícolas tuvo lugar. La introducción de medidas sanitarias y fitosanitarias, en muchos casos sustituyeron a los aranceles y cuotas como barreras no arancelarias, que limitaban de igual modo al acceso al mercado, siendo incluso más difíciles de sortear (Kleen 2008). Por último, los países en desarrollo continuaron sufriendo económicamente por el uso prolongado de medidas proteccionistas en áreas sensibles del comercio como la agricultura y los textiles, aspectos del comercio en los que la mayoría de los países en desarrollo tendrían una ventaja comparativa y, por lo tanto, no vieron materializados los beneficios de un mejor acceso al mercado o de cualquier asistencia técnica o financiera (McGuirk 2002).

1.2. LA RONDA DE DOHA: AGENDA Y EVOLUCIÓN

En este apartado nos centramos en la última ronda de negociaciones comerciales multilaterales, la única celebrada desde el nacimiento de la OMC, y presentamos los principales acontecimientos que se han producido a lo largo de sus largas discusiones. Cabe recordar que, en las rondas multilaterales de negociación comercial, las Conferencias Ministeriales son el principal órgano de toma de decisiones. En ellas, los ministros de

comercio, y otros funcionarios de los países miembros, se reúnen de forma periódica, cada dos años, para llegar a acuerdos, por consenso, sobre temas que se han ido negociando por grupos de trabajo durante esos años.

La Ronda de Doha se inició oficialmente en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Doha, capital de Catar, en noviembre de 2001 (OMC 2022) y, en 2015, el gobierno de los Estados Unidos pediría aceptar su fin. En la última década ha sido declarada “muerta” por numerosos analistas, en gran parte por la renuncia a la regla del *single undertaking* en las negociaciones. Esta regla establecía que todos los temas de la agenda en una negociación debían ser acordados para poder cerrar con éxito la Ronda, pero a partir de 2011 se renunció a ella. En las negociaciones hacia la Conferencia Ministerial de Bali, que tuvo lugar en 2001, los países miembros de la OMC se comprometieron a avanzar en las negociaciones en aquellos ámbitos donde se pudiese lograr avances (Bellman 2014). Se logró un pequeño paquete de medidas focalizado en la facilitación del comercio, un tema que originalmente no formaba parte del mandato de Doha, pero que era una de las áreas de negociación más dinámicas en los últimos años. La ruptura con el principio de *single undertaking* se confirmó en la siguiente Ministerial, celebrada en Nairobi en 2005 en la que, de nuevo, los esfuerzos se centraron en unos temas concretos. De esta forma, podemos dividir las negociaciones de la Ronda de Doha en dos períodos: una primera parte (2001-2011) donde las Conferencias Ministeriales tenían el principio del *single undertaking*, y una segunda parte (2011-hasta hoy) donde se flexibilizan, y acaban renunciado al mismo con el objetivo de poder llegar a un cierto grado de avance.

Desde su principio, la Ronda de Doha tuvo que lidiar con obstáculos técnicos y políticos. La Unión Europea lideró el lanzamiento de la Ronda mientras que, por su parte, los Estados Unidos, asumió una posición opuesta en comparación con los inicios de la Ronda de Uruguay, mucho menos a favor de iniciar otra ronda de negociaciones, después de obtener resultados ampliamente favorables para ellos en la última Ronda. Una complicación añadida fue el creciente interés de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) en las negociaciones (Kleen 2008). Hay que destacar, que la sociedad civil ya había dado muestras de inconformismo con los organismos internacionales, con las protestas ante el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en 1994, así como las protestas contra el Acuerdo Multilateral de Inversión, que estaba siendo negociado en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Este acuerdo nacía con el objetivo de regular la inversión internacional, pero fue vista por diferentes organizaciones de la sociedad civil como una carta de derechos para las empresas multinacionales, y en consecuencia bloquearon las negociaciones (Ibáñez & García-Duran 2021). Estas críticas y creciente desilusión también afectaron a la OMC, como ejemplifican las protestas por parte de diferentes movimientos sociales contra la globalización neoliberal durante la tercera Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Seattle a finales de 1999 (Fernández 2020).

El objetivo de la Ministerial de Seattle era examinar los acuerdos comerciales y discutir la formulación de una agenda para una nueva ronda de negociaciones coincidiendo con el nuevo milenio. También se esperaba que la conferencia sirviera como un foro para discutir posibles soluciones sobre una serie de cuestiones, incluidas la protección ambiental, las regulaciones

laborales y la prestación de ayuda a los países en desarrollo, en particular a los PMD. Sin embargo, no fue posible debido sobre todo a disputas internas sobre los objetivos de una nueva ronda de negociación. Un discurso pronunciado por Bill Clinton, el entonces presidente de los Estados Unidos, expresando su apoyo a los manifestantes por sus reivindicaciones de mejores estándares laborales aumentó las disputas dentro de la OMC y puso a muchos países en desarrollo a la defensiva sobre el tema (Cho 2004). Después de varios días de debate continuo, no se pudo llegar a un consenso, y, por lo tanto, la Ministerial de Seattle terminó sin ninguna conclusión significativa. La debacle de Seattle no solo fracasó en procurar una nueva agenda comercial para el nuevo milenio, sino que también implicó serias dudas sobre el progreso futuro del libre comercio a nivel global y la validez de la OMC como un mediador adecuado.

Por una parte, a pesar de las críticas de los países en desarrollo con respecto al sistema comercial mundial establecido de la OMC, y el deseo de corregir los desequilibrios provocados por el sistema del GATT, los propios países en desarrollo se vieron en una posición difícil para participar en otra ronda, después de sufrir bastante para afrontar las costosas concesiones hechas durante la Ronda de Uruguay (Cho 2010). Es decir, había una voluntad clara por parte de estos países en centrar la agenda en el desarrollo, mientras que no tenían esa misma disposición para realizar más concesiones. Por otra parte, la Unión Europea tenía un gran interés en el comenzamiento de una nueva ronda de negociaciones, para poder así evitar que las negociaciones comerciales tratarán únicamente sobre temas de liberalización agrícola. Para poder conseguirlo, prometen a los países en desarrollo que se tendrá en cuenta su necesidad de recibir un trato diferencial en los potenciales acuerdos, y presionan a Estados Unidos para que se sumen a la iniciativa.

Si bien esta primera reunión ministerial para fijar la agenda en Seattle fue un fracaso, dos años más tarde, en diciembre de 2001 en Doha, fue posible llegar a un consenso para una nueva agenda. Para lograrlo, la estrategia de la OMC fue poner el desarrollo como parte principal en las negociaciones, así como dar mejor acceso a las organizaciones de la sociedad civil a la organización. Hay literatura que también apunta a que el contexto mundial, a los pocos meses de los atentados del 11 de septiembre en Nueva York, necesitado de un mensaje de estabilidad internacional, facilitó la llegada a un consenso de la agenda (Ibáñez & García-Duran 2021).

El mandato oficial de Doha fue bastante amplio y ambicioso, incluso más que para la anterior Ronda de Uruguay. Se destacó de todas las demás rondas anteriores hasta la fecha porque fue etiquetada específicamente como una Ronda para el Desarrollo desde el principio, gran maniobra de la Unión Europea para convencer a los países en desarrollo, prestando especial interés no solo a las limitaciones económicas internacionales, sino que también a las limitaciones internas que viven los países en desarrollo, destacando la importancia del comercio como un medio para precisamente aupar el desarrollo de esos países (Cho 2010). Gran parte de estos nuevos cambios en la dirección de las negociaciones comerciales, con el énfasis puesto ahora en el desarrollo, fueron en gran medida el resultado de un cambio notable en la distribución del poder económico, que se alejaba ahora de los países desarrollados previamente dominantes, para ser adquirido en parte por los países

emergentes, con una creciente influencia económica de los países en desarrollo más grandes. A eso hay que añadirle el ascenso de China a la condición de miembro de la OMC, concluido en ese mismo año (Steger 2009). El cambio de dirección se hará más evidente en la Conferencia Ministerial en Cancún, como veremos más adelante.

La declaración de Doha abarcó entonces una amplia gama de cuestiones relacionadas con el comercio y el desarrollo. Una gran cantidad de los objetivos enumerados en la declaración se relacionaban específicamente con las necesidades de los países en desarrollo, o abordaban los problemas de implementación que se manifestaron tras el resultado de la Ronda de Uruguay (OMC 2022). La consideración de Doha como una agenda para el desarrollo no solo sirvió como un reconocimiento a la creciente influencia e importancia de los países en desarrollo, sino que también fue un intento de rectificar las limitaciones de los acuerdos multilaterales hasta el momento y de destacar la necesidad de establecer exenciones y asistencia para los países que no habían podido beneficiarse de la liberalización hasta la fecha, o que carecen de la infraestructura y conocimientos técnicos necesarios para competir con eficiencia.

Estos nuevos objetivos inculcaron un énfasis renovado para las negociaciones multilaterales y la esperanza de un cambio duradero en la economía mundial. Los países en desarrollo esperaban que se corrigiera el desequilibrio comercial causado por la Ronda de Uruguay. Teniendo en cuenta la urgencia del asunto y el clima político de la época, se estableció un plazo ambicioso para la finalización de la Ronda, el 1 de enero de 2005 (Cho 2010). Como hemos visto con el tiempo, esa fecha límite resultó ser, lamentablemente, muy poco realista.

La Quinta Conferencia Ministerial de la OMC, que tuvo lugar en Cancún, México, se reunió el 14 de septiembre de 2003 y se llevó a cabo con el objetivo principal de evaluar el progreso de las negociaciones de Doha y para desarrollar un marco viable para facilitar la finalización de Doha en el plazo inicialmente previsto, en un contexto de optimismo, ya que Estados Unidos y la Unión Europea habían llegado a un acuerdo sobre liberalización agrícola (OMC 2022). Esta conferencia pretendía evocar una perspectiva más optimista sobre el futuro del sistema de comercio mundial. Sin embargo, la conferencia terminó sin acuerdo, debido al auge del poder de los países emergentes, dando un duro golpe a la pretensión de la Ronda de Doha de ser un proceso de negociación rápido y sin problemas.

Para entender el colapso de Cancún, primero hay que entender mejor el funcionamiento de las negociaciones de la OMC. Con un sistema que ya tenía sus bases asentadas en los GATT, los consensos para las reducciones arancelarias y los pactos comerciales se llevaban a cabo por las grandes potencias mundiales en las “salas verdes”, nombre con el que se conocían las reuniones informales en búsqueda de consenso, con asistencia condicionada a invitación previa. De esta forma, primero negociaban los países partes del Quad, que estaba compuesto por los Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y Canadá. Posteriormente, cuando el Quad había llegado a un acuerdo, convencían a las potencias medianas mediante negociaciones, y como último paso, al resto de los miembros de la organización, utilizando en ese caso tanto la coerción como la promesa de ayudas (Ibáñez & García-Duran 2021). La asistencia a la Conferencia Ministerial de Cancún mostraba el poder del Quad en la OMC. Mientras que tanto Estados Unidos como la Unión Europea asistieron con más de 800 delegados y Japón más de

300, países en desarrollo, como por ejemplo la República Centroafricana, asistían con entre dos o tres delegados. A primera vista, no había igualdad de condiciones para negociar, pero lo que no tuvieron en cuenta los países desarrollados eran la creación de alianzas.

Si bien las alianzas se pueden considerar habituales en las negociaciones comerciales (Ibáñez & García-Duran 2021), la Conferencia de Cancún es conocida por ser la primera vez que una alianza de países en desarrollo (liderada por India y Brasil, e incluyendo a China) tenía la influencia necesaria para bloquear un acuerdo alcanzado por el Quad, rechazando de plano el acuerdo agrícola al que habían llegado Estados Unidos y la Unión Europea. La alianza había estado constituida poco antes que la propia conferencia, con la determinación de no aprobar el principio de acuerdo europeo-estadounidense en materia agrícola.

Como veremos más a fondo en el siguiente capítulo, la agricultura y los productos textiles estuvieron en el centro de la controversia, junto a los conocidos como “temas de Singapur”. Los “Temas de Singapur” son cuatro temas que fueron incluidos en el programa de la Conferencia Ministerial de 1996 en Singapur, siendo los siguientes: comercio e inversiones, comercio y política de competencia, transparencia de la contratación pública y facilitación del comercio. Si las cuestiones relativas a la agricultura fueron una barrera considerable, la negativa permanente por parte de los países en desarrollo a considerar los “temas de Singapur” contribuyó de forma final y decisiva al fracaso de la Conferencia de Cancún.

De esta forma, la Ministerial de Cancún pronto se convirtió en el escenario de un polarizado debate político entre los países miembros, que no lograron ponerse de acuerdo sobre estos temas (Cho 2004). Las consecuencias del colapso de la Conferencia de Cancún no solo pusieron en duda el futuro de la cooperación comercial mundial, sino que también evidenciaron una tendencia cada vez mayor de luchas de poder en la OMC y el fraccionamiento y posicionamientos regionales e ideológicos. Estados Unidos y la Unión Europea se ven obligadas a aceptar en los primeros niveles de negociación a India y Brasil, cambiando la composición del Quad y renunciando a puntos ambiciosos de la agenda, como varios de los temas de Singapur, eliminándose de la misma temas relativos a las inversiones, políticas de competencia y la contratación pública. Aún y así, India siguió propiciando el bloqueo, ya que tenía como línea roja entre sus peticiones que los países en desarrollo, incluidos los países emergentes, no tuvieran que abrir sus mercados agrícolas de forma recíproca a los miembros desarrollados de la OMC, algo que Estados Unidos no aceptaría.

El proceso de negociación fue retomado de nuevo a principios de 2004, con un acuerdo marco del Consejo General, en que la OMC intentaba remediar el fracaso de Cancún. Durante julio de 2004, los miembros de la OMC se reunieron en Ginebra, logrando llegar a un acuerdo para establecer un marco para el resto de la Ronda de Doha, en preparación para la próxima Conferencia Ministerial en Hong Kong (Cho 2010). Por otra parte, esta decisión suprimía del Programa de Doha tres de los puntos que formaban los “temas de Singapur”. Este éxito inicial pronto se desvanecería debido al incumplimiento de los plazos sobre las estrategias de implementación y a la delicadez de las cuestiones comerciales planteadas.

La Conferencia Ministerial de Hong Kong era vista como la última oportunidad para volver a encarrilar la Ronda de Doha, llegando a un compromiso de preacuerdo multilateral que

obligaba a los países desarrollados a eliminar los aranceles a al menos el 97% de los productos de los países menos desarrollados a partir de 2008 (Ibáñez & García-Duran 2021). Las diferencias políticas y comerciales entre actores clave en las negociaciones, otra vez la India y los Estados Unidos, finalmente eliminaron cualquier esperanza de una resolución definitiva. Después de que se suspendieran las futuras conferencias ministeriales, los Estados Unidos, la Unión Europea, India y Brasil entablaron sus propias discusiones para resolver el bloqueo en las negociaciones, pero resultaron en otro colapso en el tercer día de la Reunión Ministerial de este G4 en Potsdam, Alemania, en junio de 2007 (Ismail 2009).

Las divergencias entre los miembros se pudieron reducir, y las discusiones a nivel del comité de seguimiento arrojaron algunos resultados positivos, logrando crear un proyecto de acuerdo y concesiones, supuestamente equilibradas entre países desarrollados y en desarrollo. Después de una serie de revisiones, se presentaron proyectos revisados de modalidades, un borrador del acuerdo final que se distribuyó en julio de 2008 en Ginebra, pero fue muy criticado por prácticamente todas las partes involucradas y, como era de esperar, las negociaciones fracasaron (Fergusson 2008).

La crisis financiera global de 2008 motivó a muchos líderes mundiales a volver a convocar negociaciones comerciales, siendo en gran medida la principal motivación para el restablecimiento de la conferencia ministerial de la OMC. La Séptima Conferencia Ministerial tuvo lugar en Ginebra el 30 de noviembre 2009, cuatro años después de la terminación de la de Hong Kong. Sin embargo, a diferencia de las otras conferencias, Ginebra 2009 evitó discusiones comerciales detalladas sobre los temas más polémicos, centrándose en cambio en los aspectos técnicos de las discusiones de la OMC (Scott & Wilkinson 2010). El resultado insatisfactorio de la Conferencia de Ginebra fue un golpe para las perspectivas de una conclusión de Doha. Los plazos establecidos vencieron una vez más y, como antes, surgieron dudas sobre el nivel de compromiso de los países miembros para completar la agenda de Doha. Ginebra 2009, aunque técnicamente fue un éxito, careció de la ambición y la seriedad política que tuvieron las conferencias anteriores y, en última instancia, ni siquiera intentó remediar la brecha política entre los países desarrollados y los países en desarrollo (Scott y Wilkinson 2010).

Las Conferencias Ministeriales celebradas en Bali (2013) y Nairobi (2015) sí que alcanzaron importantes resultados para el comercio internacional. Primero, la situación mejoró en la Novena Conferencia Ministerial, que tuvo lugar en Bali en diciembre de 2013, representando un hito histórico para la OMC, ya que era la primera vez desde el establecimiento formal de la organización que se ratificaba con éxito un acuerdo multilateral (Karmakar 2013), siendo este el Acuerdo de Facilitación del Comercio. En los meses previos a la conferencia, se intentó acordar un pequeño paquete de propuestas, que fueran más realistas y factibles de ser acordadas, lo que implicaba propuestas generales para tres de los principales puntos conflictivos de las negociaciones de Doha: agricultura, facilitación del comercio y trato especial y diferenciado a los PMD. Respecto a la agricultura, la Unión Europea e India discutieron mayormente sobre cuestiones de seguridad alimentaria (Karmakar 2013). Las dos partes finalmente llegaron a un compromiso, con India aceptando un acuerdo de mayor indulgencia con respecto a la seguridad alimenticia, en el que ningún miembro de la OMC desafiaría a un

país en desarrollo que excediera el límite permisible de apoyo agrícola interno. Respecto a la facilitación del comercio, se acordaba la reducción de las barreras fronterizas e implicaba la mejora de los procedimientos aduaneros. Las cuestiones relacionadas con el desarrollo de los PMD incluían la adopción de un mecanismo de seguimiento mejorado para permitir que la OMC analizara y revisara la aplicación del trato especial y diferenciado (S&D, por sus siglas en inglés), que permitía el acceso al mercado libre de aranceles y cuotas, así como exenciones para los PMD en materia de servicios (Karmakar 2013).

La Conferencia Ministerial de Bali revivió un poco la credibilidad de la OMC como una institución relevante para el comercio mundial, en un panorama geoeconómico cada vez más complejo y regionalizado. Sin embargo, como en el pasado, el paquete de Bali fue visto más como una victoria para los países industrializados como Estados Unidos y la Unión Europea, así como para los países en desarrollo industrializados más grandes, debido al acuerdo sobre facilitación del comercio (Wilkinson, Hannah & Scott 2014). Mientras tanto, los PMD y los países en desarrollo más pequeños recibieron soluciones provisionales con respecto a la seguridad alimentaria y promesas de esfuerzos continuos para alcanzar soluciones permanentes. Esta versión rescatada del mandato original de Doha, aunque quizás más alcanzable que su predecesor, teniendo en cuenta las circunstancias, diluyó los objetivos originales de la agenda y su enfoque en el desarrollo.

La siguiente Conferencia Ministerial tuvo lugar en 2015 en Nairobi, capital de Kenia. En Nairobi se llega finalmente a un acuerdo histórico, ya fuera del marco de *single undertaking*, que contiene una serie de iniciativas y decisiones comerciales, ya acordadas con anterioridad en la Conferencia Ministerial de Hong Kong, en relación a temas de agricultura, algodón y cuestiones relacionadas con los países menos desarrollados, incluyendo un compromiso para abolir los subsidios a la exportación para las exportaciones agrícolas (OMC 2022).

Este éxito moderado conseguido en Bali y Nairobi no tuvo continuidad en la Onceava Conferencia Ministerial, celebrada en Buenos Aires en diciembre de 2017. Aunque se esperaba que la conferencia diese un impulso al Programa de Doha, se acabó saldando con resultados modestos. Los resultados se redujeron a un compromiso por parte de los países miembros a seguir trabajando en las negociaciones para llegar a un posible acuerdo en una serie de cuestiones, incluida la agricultura y las subvenciones a la pesca (sin establecer ni concretar programas de trabajo determinados) y a varias declaraciones de diferentes grupos de países sobre temas de interés común.

1.3. CONCLUSIONES

La Ronda de Doha no es un evento aislado en la historia del comercio mundial. Esta ronda de negociaciones, la primera de la OMC, está enmarcada en una amplia trayectoria de rondas de negociación comercial exitosas en el marco del GATT.

La transición de un marco económico global predominantemente constituido por acuerdos bilaterales en Europa a un sistema multilateral de acuerdo amplio, si bien exitoso, no ha sido fácil y ha tenido también momentos de cierto estancamiento y dificultad. En el establecimiento, y a lo largo de las décadas hasta llegar a la Ronda de Doha, destacó el liderazgo en el sistema mundial por parte de Estados Unidos.

En la primera mitad de las Rondas realizadas en el marco del GATT, los temas abarcados eran esencialmente en relación con reducción de aranceles. Con los años, estos temas han sido más ambiciosos, tratando temas no arancelarios, o la propia creación de la OMC con la intención de facilitar las negociaciones y lograr progresos en muchos de los puntos de debate comercial. Una de las carencias del GATT siempre fue la falta de autoridad en materia de agricultura, que conllevaba una cierta irrelevancia de los países no industrializados en las agendas. La agricultura acabaría siendo uno de los temas más controvertidos en el bloqueo de Doha. Las negociaciones han conseguido involucrar al máximo número de países y voces participantes, con la creciente influencia de los países emergentes y teniendo especial relevancia la consideración de la Ronda como una ronda para el desarrollo. Si bien esto es positivo, también ha aumentado la dificultad de las negociaciones, ya de por sí complicadas, con multitud de obstáculos de carácter técnico y político.

Finalmente, para poder progresar en las negociaciones, la Ronda de Doha ha sufrido una ruptura de uno de sus principios regulatorios clave, el *single undertaking*, lo que conlleva lo que se puede considerar una transición en la forma de negociar de la Ronda, e incluso en la propia OMC.

II. FACTORES EXPLICATIVOS

Este capítulo presenta los resultados de la revisión de la literatura sobre el fracaso de la Ronda de Doha. Según esta literatura, se puede distinguir entre dos tipos de factores: los externos y los internos. Los primeros están relacionados con el contexto en el que se desarrollan las negociaciones. Los segundos se refieren a las características internas y propias de la organización y se pueden dividir en dos: el factor institucional y el factor ideológico. El factor ideológico está relacionado con la división de posturas, visiones e intereses en torno a la liberalización del comercio entre países desarrollados y en desarrollo, mientras que el factor institucional explica el fracaso por los procesos de toma de decisiones de la OMC. Cada una de las secciones del capítulo presenta la argumentación relativa a cada factor, poniendo de manifiesto que cada uno parte de una perspectiva teórica diferente.

2.1. EL FACTOR IDEOLÓGICO

Los autores que se centran en el factor ideológico parten de una visión constructivista de las relaciones internacionales (Tah Ayala 2018). En esta literatura, las ideas y la cultura propia de cada país serán lo que dé forma a sus intereses, y, por ende, a su comportamiento en la sociedad internacional. El poder real reside entonces en tener la autoridad para determinar la identidad y los intereses de cada estado. En un último nivel, las instituciones y organizaciones internacionales acaban siendo “simples depositarios” del conjunto de ideas y concepciones dominantes, viéndose de esta forma afectadas por sus evoluciones (Adler 1997).

La visión constructivista establece por lo tanto que, en un contexto internacional, la formación de una sociedad internacional precisa de que países con visiones parecidas conciban un conjunto de reglas compartidas para regular sus relaciones en el marco de instituciones comunes. En ese sentido, la construcción de una sociedad internacional donde la cooperación sea posible implica la creación y mantenimiento de reglas compartidas, consideradas legítimas por los diferentes actores e instituciones colectivas.

El establecimiento de reglas y normas comunes sobre el comercio después de la segunda guerra mundial fue un proceso largo y complicado que tardó décadas en completarse con éxito. Frecuentemente víctima de la fuerte dinámica cambiante del comercio internacional y también de la opinión pública, el sistema provisional del GATT adoptó un enfoque muy simplista y tradicional para promover e incentivar el comercio multilateral, concentrándose principalmente en la eliminación de aranceles para los productos industriales. Si bien tuvo éxito en su objetivo, también resultó extremadamente difícil adaptarse al clima cambiante del comercio mundial durante las décadas de 1970 y 1980. La creación de la OMC como una organización que reemplazara al GATT fue vista como una gran oportunidad para el comercio internacional, elogiada por sus partidarios como una reafirmación del libre comercio y como una solución para el desarrollo económico mundial. Sin embargo, otras partes más críticas de la sociedad lo vieron como un intento ineficaz de modernizar un sistema ya obsoleto, que estaba intrínsecamente sesgado, y que estaba diseñado a favor de las potencias económicas más influyentes del mundo (Steger 2009). Desde entonces, se ha señalado de forma continuada a la polarización que se ha producido entre los miembros de la OMC, ya desde su fundación, en particular entre los países desarrollados y en desarrollo, con ambos bandos

intentando priorizar y seguir sus propias agendas, a menudo en detrimento de las agendas multilaterales en su conjunto, y en muchos casos bloqueando de esta manera el progreso económico global y la liberalización del libre comercio (Solanki 2012).

La creación de la OMC, aunque inicialmente se interpretó como un triunfo de los ideales de libre comercio y a su vez fuera considerada como un logro histórico para la cooperación y la prosperidad económica mundial, ha sido desde entonces vista como un sistema sesgado, formado por economías desarrolladas para su propio beneficio, y carente de la flexibilidad o de los mecanismos internos necesarios para poder adaptarse adecuadamente a un panorama económico cada vez más nuevo y diverso. Las críticas a la organización tienen un claro ejemplo en las protestas de Seattle en 1999.

Para un largo número de países, los efectos producidos por la OMC se han alejado mucho de los deseables, considerando esos países que no han recibido los beneficios de la liberalización para sus economías que esperaban en un primer momento, lo que ha implicado de esta forma un creciente descontento entre las economías en desarrollo (Steger 2009). Ha sido por estas razones, entre otras, que se llevó a cabo la Ronda de Doha, y, para una parte de la literatura, es en el fondo por estos mismos motivos que la Ronda ha acabado en un bloqueo permanente.

El mandato de la Ronda de Doha se centra en la liberalización de bienes agrícolas e industriales. La liberalización de la agricultura es especialmente importante por el amplio interés que tienen en su avance la mayoría de los países en desarrollo, mientras que la posición de bastantes países desarrollados es de oposición. Por su parte, la liberalización del comercio de servicios es la prioridad, que se encuentra bloqueada por los países en vías de desarrollo, a consecuencia precisamente de la falta de progresos en materia de comercio de bienes, particularmente los agrícolas.

En la primera Conferencia Ministerial posterior a la puesta en marcha de la Ronda de Doha, que como hemos comentado anteriormente fue disputada en Cancún, se empieza a constatar que, a pesar de los compromisos asumidos por los países miembros para eliminar los subsidios a la exportación y el apoyo interno en general, en la práctica se habían hecho muy pocas reducciones en esta área. Cancún pronto se polarizó, con los países miembros de la organización sin lograr ponerse de acuerdo sobre ningún conjunto de medidas comerciales (Cho 2004). Los Estados Unidos y la Unión Europea adoptaron una posición conjunta sobre la agricultura que sorprendió al resto de países, ofreciendo una propuesta que implicaba únicamente la eliminación limitada de los subsidios a la exportación para productos considerados de particular interés para los países en desarrollo. Sus posturas estuvieron fuertemente influenciadas por sus sectores agrícolas nacionales y las industrias privadas respectivas, en el marco de la Política Agrícola Común de la Unión Europea y la Ley Agrícola de Estados Unidos, políticas internas que violaban directamente las reglas comerciales establecidas por la OMC contra los subsidios y las distorsiones comerciales. En una fuerte oposición a esta postura se encontraban China, India y Brasil, países que en todo el transcurso de las negociaciones consiguieron persuadir a otros países, formando una coalición de un total de 21 países, que presentó su propia propuesta para la eliminación completa de todos los subsidios a la exportación, para todos los productos (Cho 2004).

El debate no se produjo únicamente sobre los productos agrícolas, y estuvo notablemente polarizado en relación con los productos textiles, siendo un tema especialmente controvertido para los cuatro principales productores de algodón africanos (Benin, Burkina Faso, Chad y Malí), quienes emitieron una propuesta pidiendo a los miembros más ricos de la OMC que eliminaran todos los subsidios al cultivo de algodón y otorgaran compensación financiera a sus agricultores por daños económicos (Cho 2004). Estos países, que dependían en gran medida del algodón, atacaron específicamente en sus argumentaciones a los subsidios estadounidenses, ya que consideraban que dañaban directamente a sus economías y les impedían competir en igualdad de condiciones. Esta propuesta obtuvo apoyo, pero finalmente fue rechazada por los Estados Unidos, que insistió en la estrategia de diversificación como la mejor opción para cualquier economía, y argumentó que los subsidios americanos no eran los culpables de las distorsiones presentes en el mercado (Cho 2004).

Este debate entre países desarrollados y en desarrollo fue la principal razón para el fracaso de las negociaciones de Cancún, garantizando que no se alcanzaría la fecha límite establecida para concluir la agenda de Doha en un principio. El fracaso de la Ministerial de Cancún fue un toque de atención para muchos países, y colocó a la OMC en una posición comprometida. Lo que debía ser una evaluación rutinaria de la progresión en las negociaciones de la Agenda de Doha, se convirtió en una discusión política entre puntos de vista opuestos, con varios países desarrollados y en desarrollo culpándose unos a los otros por el fracaso de esta. Durante la Conferencia de Cancún, una serie de coaliciones formadas por países en desarrollo impidieron el alcance de un acuerdo general.

Las tensiones relativas a la continuidad o finalización de la Ronda de Doha quedan explícitas en la Declaración Ministerial de Nairobi de 2015, donde se afirma que mientras algunos de los miembros si confirman su compromiso total con la conclusión del Programa de Desarrollo de Doha, hay otros que optan por no ratificar su mandato (OMC 2015).

La consideración del debate en la liberalización de la agricultura como la principal fuente de controversia de la Ronda de Doha está compuesta por tres pilares: el acceso a los mercados internacionales, la ayuda nacional a la producción y los subsidios a la exportación. En la Conferencias Ministeriales de Bali y Nairobi, se lograron ciertos avances menores en agricultura. En concreto, en Bali 2013 la organización consigue aprobar la eliminación de los subsidios a las exportaciones, mientras que la negociación de los otros dos pilares fue especialmente compleja, debido al aumento reciente de varias políticas nacionales de ayuda interna dirigidas a productores agropecuarios en países en vías de desarrollo. En respuesta a esto, Estados Unidos y otros países desarrollados se negaron a limitar sus niveles de ayuda interna hasta que no fuera recíproco.

En lo que respecta a las negociaciones en agricultura, se produce una contraposición interesante entre los países que tradicionalmente han dado subsidios a las exportaciones (los Estados Unidos y la Unión Europea) con países en desarrollo que por su crecimiento económico utilizan ahora esas herramientas (China e India entre otros), elevando de forma sostenida sus niveles de ayuda en los últimos treinta años. La predisposición de los países desarrollados, que tradicionalmente aportaban subsidios, para limitar sus políticas internas

de ayuda, fue negativa debido a que los países que se encontraban por primera vez en esa situación no querían comprometerse a reducir sus ayudas (Makuc, Ochoa y Sabday 2018).

Al revisar los datos históricos de la evolución de los subsidios a la producción interna dados por cada país, vemos evidenciado los dos puntos de vista anteriores. Podemos confirmar la tendencia positiva a subsidiar su producción interna por parte de las grandes economías emergentes exportados de productos agrícolas, a partir del punto de mayor crecimiento económico que han vivido en las últimas décadas. Esta ayuda interna, por parte de países como China, India y Rusia, ha aumentado en forma de intervenciones en el establecimiento de precios, diferentes pagos compensatorios y los subsidios internos. Tal como podemos ver en la Figura 2, China supera a la Unión Europea en 2010, al alcanzar un total de 147 billones de dólares en subsidios agrícolas (OCDE 2017). En la literatura, particularmente la de autores con origen en estos países, se señala una tendencia de cambio en sus políticas internas, pasando de considerar al sector agrícola únicamente como fuente de recaudación a blindarlo por motivos económicos y de seguridad alimentaria.

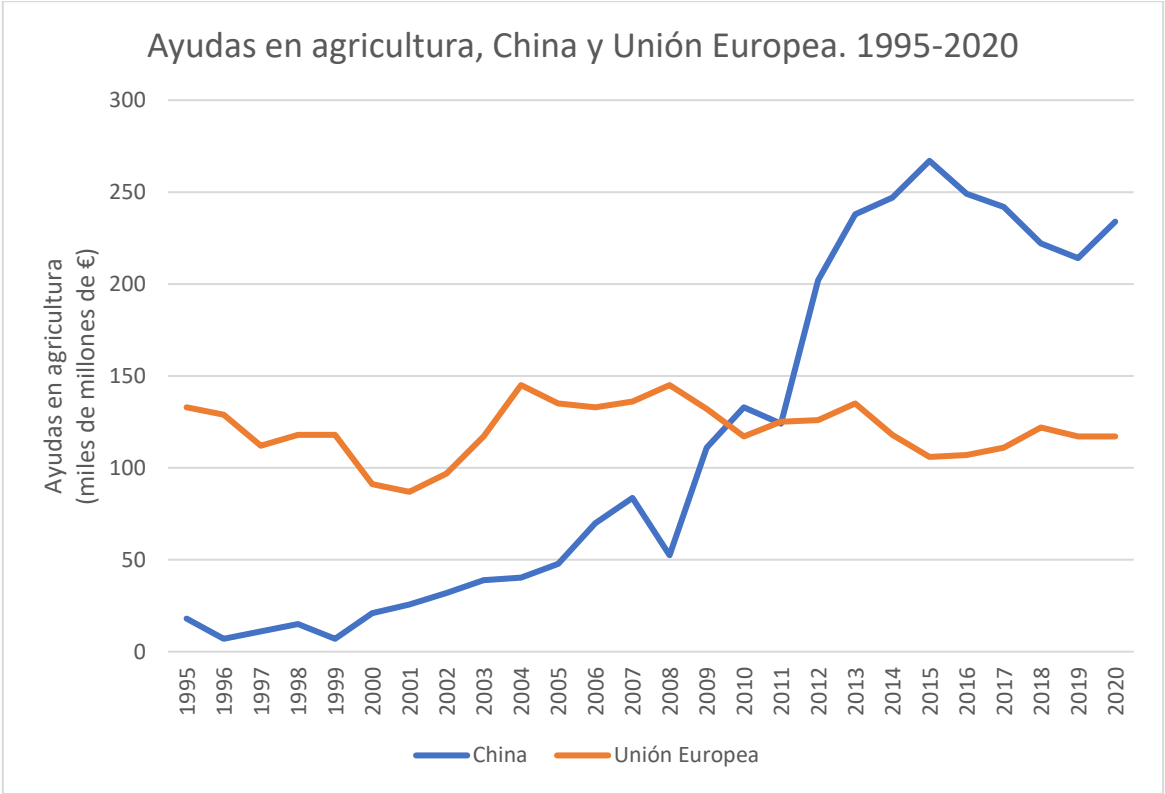


Figura 2. Evolución del importe de ayudas en agricultura para China y la Unión Europea. 1995-2020.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE (2022).

El argumento utilizado por los países emergentes para negarse a recortar los subsidios es que, si bien los niveles absolutos de estos nuevos subsidios son superiores a los de los países desarrollados, son notablemente inferiores si se miden per cápita (Cheng 2008). Como podemos ver en la Figura 3, hemos comprobado la validación de dicho argumento, calculando el importe de las ayudas en agricultura para la China y la Unión Europea, pero teniendo en cuenta la variable población (Datos del Banco Mundial). En la siguiente gráfica podemos

apreciar que, si bien es cierto que, por parte de las ayudas dadas por la Unión Europea, el importe total se ha mantenido, incluso se apreciándose una ligera disminución, mientras que, por parte de China, como gran ejemplo de los países emergentes, las ayudas han experimentado un importante crecimiento en los últimos 25 años, las ayudas dadas en los países europeos son mayores si tenemos en consideración la población total.

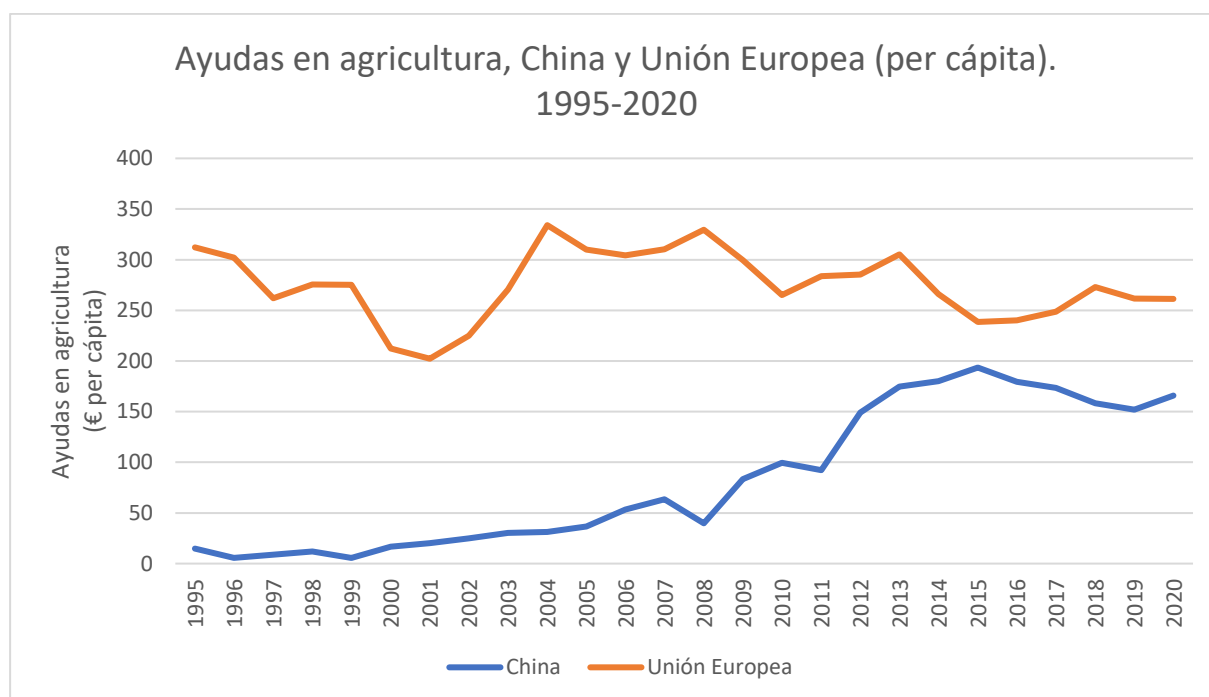


Figura 3. Evolución del importe de ayudas en agricultura para China y la Unión Europea. 1995-2020.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE y el Banco Mundial (2022).

En relación con las diferentes visiones del proceso de liberalización comercial, encontramos varias declaraciones realizadas en la Conferencia Ministerial de Buenos Aires (OMC 2017). En relación con las ayudas en agricultura, encontramos las declaraciones realizadas por el exministro de Comercio e Industria de la India, Suresh Prabhu, donde denunciaba la mayor flexibilidad con la que cuentan los países desarrollados para conceder ayudas internas a la agricultura y reclamó la necesidad de reparar esta desigualdad:

Turning to Agricultural Domestic Support, the Agreement on Agriculture provides considerable flexibility to the developed members to provide huge subsidies and further, to concentrate these subsidies on a few products. This asymmetry needs to be addressed as a first step in agricultural reform through a post-MC11 work programme without, however, shifting the burden of reduction of agricultural subsidies to developing countries. [En relación a las ayudas internas para la agricultura, el Acuerdo sobre la Agricultura proporciona una flexibilidad considerable a los países miembros desarrollados para otorgar subsidios enormes y, además, para concentrar estos

subsidios en unos productos específicos. Esta asimetría debe abordarse como un primer paso en la reforma agrícola a través de un programa de trabajo posterior a la Onceava Conferencia Ministerial, sin transferir la carga de la reducción de los subsidios agrícolas a los países en desarrollo.] (Prabhu 2017)

Las tensiones generadas durante la Ronda de Doha por las diferencias entre los países desarrollados y los países en desarrollo se vieron incrementadas después de estar varios años sin conseguir llegar a acuerdos (Peña 2016), y los acuerdos a los que se llegó en Bali y Nairobi son avances limitados si los ponemos en contexto en relación con los problemas y desequilibrios de base del sistema comercial mundial.

Por un lado, algunos países miembros de la OMC consideran que el problema de las negociaciones es que, desde su comenzamiento en 2001, y durante más de una década que han durado las negociaciones, se trabajase en base a una misma agenda, sin llegar a ningún consenso importante y generando muchas tensiones entre la mayoría de los miembros de la organización. Estos países alzaban la voz en los últimos años, para apuntar que la ronda está obsoleta, ya que la sociedad y el comercio ha evolucionado drásticamente, como por ejemplo con el auge del comercio electrónico, pero esta evolución no se ve reflejada en la agenda. Esta posición se ve evidenciada en varias declaraciones provenientes de representantes de gobiernos de países desarrollados durante la Conferencia Ministerial de Buenos Aires (OMC 2017). Por parte de la Unión Europea, Cecilia Malmström, que ocupaba el cargo de Comisaria de Comercio durante esa conferencia, si bien también recordó la importancia de no olvidar en la agenda los asuntos relacionados con el desarrollo de los países miembros más pobres, destacaba la modernización de la agenda como clave para seguir adelante con las negociaciones comerciales a nivel global tras el bloqueo de la Ronda de Doha:

We clearly have a lot of unfinished business that must be addressed. But at the same time, we cannot close our eyes to the fact that there are issues in the broader trade world that need to be discussed, such as e-commerce, services or the concerns of SMEs. And we must seriously address legitimate development requests of a large part of the Membership. It is essential that we have candid political discussions on these topics here at MC11. This is 2017 – we need to show that the WTO can answer to modern claims and expectations. [Claramente tenemos muchos asuntos pendientes que deben abordarse. Pero, al mismo tiempo, no podemos cerrar los ojos ante el hecho de que hay aspectos en el amplio mundo comercial que necesitan ser discutidos, como el comercio electrónico, los servicios o las preocupaciones de las pymes. Y debemos abordar con seriedad las solicitudes legítimas de desarrollo de una gran parte de los miembros. Es esencial que tengamos debates políticos sinceros sobre estos temas aquí en la Onceava Conferencia Ministerial. Estamos en 2017: debemos demostrar que la OMC puede responder a las demandas y expectativas modernas.] (Malmström 2017)

Por parte de los Estados Unidos la postura con la visión de la agenda de Doha era visiblemente más crítica. La administración de Donald Trump fue especialmente crítica hacia la organización, argumentando, como en caso europeo, que el marco negociador de Doha necesita actualizarse. Desde el gobierno estadounidense, en declaraciones de Robert Lighthizer, antiguo Representante de Comercio del país, se denuncia que muchos de los países

que reclaman concesiones como país en desarrollo, son en realidad países ya desarrollados entre los más ricos del mundo, lo que corrompe la lógica de las negociaciones:

We need to clarify our understanding of development within the WTO. We cannot sustain a situation in which new rules can only apply to the few, and that others will be given a pass in the name of self-proclaimed development status. There is something wrong, when five of the six richest countries in the world presently claim developing country status. Indeed, we should all be troubled that so many Members appear to believe that they would be better off with exemptions to the rules. If in the opinion of a vast majority of Members playing by current WTO rules makes it harder to achieve economic growth, then clearly serious reflection is needed. [Necesitamos aclarar nuestro entendimiento del desarrollo dentro de la OMC. No podemos sostener una situación en la que las nuevas reglas solo puedan aplicarse a unos pocos, y que a otros se les dé un pase en nombre del estado de desarrollo autoproclamado. Hay algo mal cuando cinco de los seis países más ricos del mundo actualmente reclaman el estatus de países en desarrollo. De hecho, todos deberíamos preocuparnos de que tantos miembros parezcan creer que estarían mejor con exenciones a las reglas. Si, en la opinión de la gran mayoría de los miembros, seguir las normas actuales de la OMC hace que sea más difícil lograr el crecimiento económico, entonces claramente se necesita una reflexión seria.] (Lighthizer 2017)

Estos puntos de vista de la Unión Europea y de Estados Unidos están en línea con declaraciones anteriores realizadas por el que era Director General de la OMC de 2005 a 2013, el político francés Pascal Lamy. Lamy había reconocido en un discurso ya en 2010, que el panorama mundial en lo relativo al comercio había sufrido una evolución relevante en los últimos años, e indicaba que Doha debía servir de transición entre el sistema comercial anterior y el nuevo a establecer:

The global trade landscape has changed profoundly in the past decade — more profoundly, I suspect, than we fully understand. (...) In many ways, the Doha Round marks a transition from the old governance of the old trade order to the new governance of a new trade order. [El panorama del comercio mundial ha cambiado profundamente en la última década, más profundamente, sospecho, de lo que entendemos por completo. (...) En muchos sentidos, la Ronda de Doha marca una transición entre la antigua gobernanza del antiguo orden comercial a la nueva gobernanza de un nuevo orden comercial.] (Lamy 2010)

Por otro lado, algunos países en desarrollo no quieren incluir esos temas nuevos hasta que no se hayan concluido las negociaciones anteriores. Principalmente se trata de un grupo de países liderados por la India, entre los cuales se encuentran los PMD y varios países africanos, que argumentan su preocupación de que se prioricen las nuevas consideraciones comerciales en detrimento del programa para el desarrollado diseñado en la fallida Ronda de Doha. Volviendo a las declaraciones de Suresh Prabhu:

At a time when the global trade environment is extremely fragile, let this Ministerial Conference be an occasion for concluding the unfinished agenda of the Doha Work

Programme. [En un momento en que el entorno comercial mundial es extremadamente frágil, que esta Conferencia Ministerial sea una ocasión para concluir la agenda inconclusa de la Agenda para el Desarrollo de Doha. (Prabhu 2017)]

De esta forma, la existencia de posturas divergentes en torno a las negociaciones de la Ronda de Doha está documentada en trabajos académicos y declaraciones de los países miembros y documentos oficiales de la OMC. Estas diferencias son elementos necesarios, pero no suficientes, para producir el bloqueo de la negociación, ya que en diferentes Conferencias Ministeriales si se ha llegado a algunos acuerdos, aun con este debate presente. Para que los desacuerdos se transformen en bloqueo parece necesario la presencia de otros elementos, como la estructura de toma de decisiones, y que alguno de los actores que están en posiciones contrapuestas tengan el peso político necesario para poder condicionar las negociaciones.

2.2. EL FACTOR INSTITUCIONAL

Las explicaciones que ponen énfasis en las reglas y procedimientos por los cuales se rigen las organizaciones, son afirmados cogiendo una concepción institucionalista de las relaciones internacionales, de acuerdo con la cual los esfuerzos realizados para la cooperación internacional se enmarcan en un marco institucional de algún tipo, que los facilita (o dificulta). Esta visión considera las instituciones como un conjunto de normas que tienen influencia en el comportamiento de sus países miembros, dando forma a sus expectativas y comportamientos (Deudney & Ikenberry 1999). Las organizaciones internacionales ofrecen a los países oportunidades para cooperar, a la vez que también ejercen influencia e imponen una serie de restricciones a las políticas domésticas de sus miembros, con la formación de agendas comunes, como puede ser la agenda de Doha, intercambio de información y la fijación de principios y reglas de comportamiento que precisan de cierta alineación por parte de los miembros, para así poder conseguir los beneficios que aporta la reciprocidad. Por lo tanto, una institución será efectiva cuando sea capaz de aportar a sus miembros el escenario idóneo para que consigan sus objetivos, siendo capaz de poner y hacer cumplir unas reglas del juego determinadas y que sean funcionales, establecer un orden y proporcionar beneficios colectivos (Krasner 2010).

La OMC es una organización que se dirige por la voluntad de sus miembros, como ya lo era en su momento el GATT que la precedía, en el sentido que las decisiones deben tomarse por consenso entre todos los países miembros, teniendo cada país un voto, en contraste con otras organizaciones internacionales en las que la autoridad es delegada a una junta de directores o un gobierno ejecutivo. Todos los miembros tienen entonces los mismos derechos de voto, aunque en la práctica rara vez se producen votaciones en la OMC (Jones 2009). La organización no define el consenso de forma explícita, y se refiere al mismo en la práctica diplomática como la ausencia de disconformidad, lo que podemos entender como un alcance de acuerdo ligeramente por debajo de la unanimidad (Jones 2009). Por lo tanto, el consenso dentro de la OMC está definido como la aceptación implícita o explícita por parte de todos los miembros de un acuerdo, que es superior a cualquier alternativa práctica. Es posible que muchos de esos miembros no encuentren las decisiones de su agrado, pero están dispuestos a formar parte del consenso si creen que es el mejor resultado de las negociaciones disponible para ellos, teniendo en consideración el marco de negociación y las circunstancias propias de cada país.

El crecimiento en el número de miembros, un total de 164 en la actualidad ha hecho más complicado el cumplimiento de la regla del consenso, a la vez que una mayor diferencia entre los intereses particulares de los países lo complica aún más.

El funcionamiento del mecanismo de toma de decisiones de la OMC ha sido analizado en profundidad por varios autores. Steinberg (2002) analiza cómo se toman en la práctica las decisiones en la OMC de acuerdo con dos enfoques teóricos diferentes: la negociación basada en el poder y la negociación basada en el cumplimiento de la ley. Por una parte, las negociaciones basadas en el poder son aquellas en que las decisiones reflejan los intereses de los actores con más poder en el sistema. Por otra parte, en las negociaciones basadas en la ley, las decisiones son tomadas por consenso (en el caso de la OMC) y los negociadores buscan la mejor solución, la solución considerada como la más eficiente, y esa es la conocida en términos económicos como la solución de Pareto, aquella que no coloca a ninguna de las partes en una situación peor que la que pudiera tener en el escenario previo al acuerdo alcanzado (Steinberg 2002). Tomando una visión realista, Steinberg (2002) concluye que los procedimientos basados en el consenso real y la igualdad soberana entre países son en realidad una ficción creada y utilizada para dar más legitimidad a los acuerdos que se alcanzan en la OMC frente tanto a las audiencias internas como externas. La regla del consenso se mantiene gracias a la existencia de otros mecanismos internos que son los que realmente intervienen, para asegurar que las decisiones reflejan las relaciones de poder existentes. Sin embargo, si se produce ese uso del poder por parte del más fuerte de forma repetida y evidente, se termina por perder la legitimidad que pueda tener la organización, afectando así a la efectividad de las negociaciones que en ella se estén llevando a cabo (Steinberg 2002). A la práctica, la OMC combina la regla del consenso como procedimiento formal, con el ejercicio práctico del poder, y por lo tanto no es ni un sistema eficiente ni eficaz (Bouzas y Zelicovich, 2014). En este sentido, Blackhurst (2002) explica que en la OMC las decisiones se toman en la conocido como “sala verde”, donde solo participan un número limitado de países.

Este modelo de toma de decisiones ya estaba en práctica en durante el GATT, cuando la mayor parte de los países en desarrollo no estaban aun interesados en participar activamente en las discusiones. La “sala verde” es una institución de carácter informal, que forma parte del proceso de toma de decisiones de la OMC. Concretamente se refiere a las reuniones convocadas por el Director General, donde son invitados un pequeño número de países miembros de la organización, que están involucrados en un aspecto particular de las negociaciones comerciales multilaterales, toman parte activa. Estas reuniones están diseñadas para generar un principio de acuerdo en el primer grupo pequeño de países, como base para un eventual consenso con el resto de la organización para temas clave en las negociaciones de la organización (Jones 2009). Este modelo de toma de decisiones está basado en la experiencia anterior, que indica que una vez el número activo de participantes en el debate alcanza un número entre 25 y 30, la dificultad para progresar en las negociaciones crece de forma exponencial.

Si analizamos las negociaciones que tuvieron lugar durante el GATT, hay que destacar la capacidad que tuvo el sistema de negociación por consenso durante esos años para llegar con éxito a acuerdos, llegando a completar ocho grandes rondas multilaterales de negociación

comercial desde 1947 a 1994 (Jones 2009). Puede parecer sorprendente que un sistema basado en la toma de decisiones por consenso tuviera tanto éxito, más comparándolo con su sucesor, la OMC y la Ronda de Doha, pero no hay que olvidar que al camino recorrido para llegar a esa negociación de acuerdos comerciales fue en ocasiones también lento y doloroso. En cualquier caso, el GATT fue capaz de evitar el estancamiento en las rondas de Tokio (1971-1979) y Uruguay (1986-1994), y fue precisamente mediante reuniones llevadas a cabo en la sala verde durante etapas críticas del proceso de negociación, en las que un pequeño grupo de países se reunió para negociar sobre temas particularmente difíciles o sensibles sobre los cuales el progreso eventual de la negociación dependía. Los Estados Unidos y la Unión Europea (que negocia como una unidad en representación de todos sus países miembros) están siempre presentes, y, hasta la Ronda de Doha se les unía usualmente (aunque no siempre) Japón y Canadá. Durante la Ronda de Doha, el grupo principal de países miembros en las discusiones de la “sala verde” han sido, igualmente Estados Unidos y la Unión Europea, con la adición de una combinación entre Brasil, la India y Australia.

De esta forma, la OMC ha continuado con el uso de la “sala verde” en los procesos de negociación de la organización. Con el tiempo, cuando más países empezaron a mostrar su interés en participar, el modelo del “cuarto verde” paso a ser la forma que tenía la organización para lidiar con la dificultad práctica de negociar por consenso con muchos actores al mismo tiempo. Lo que una vez fue considerado como un procedimiento eficiente, empezó a ser criticado por los países que estaban excluidos de la toma real de decisiones, y esto ha sido particularmente notorio durante el curso de la Ronda de Doha. Blackhurst (2002) apunta a dos problemas fundamentales de este modelo de decisión. Primero, la percepción de una falta de transparencia, con unos pocos países tomando las decisiones, con los efectos que esto tiene en la legitimidad de las decisiones tomadas. Muchos observadores destacan que el proceso no es democrático, y debería ser por lo tanto eliminado, mientras que otros también cuestionan su utilidad, ya que consideran que las negociaciones comerciales han evolucionado mucho desde sus inicios, siendo ahora demasiado complejas (Jones 2009). Segundo, el desafío práctico de encontrar una nueva forma de toma de decisiones para poder incluir a un mayor número de países miembros de forma eficiente.

Otro factor de la toma de decisiones de la OMC, que ha sido considerado un obstáculo para el avance en las negociaciones por diversa literatura, es la regla del *single undertaking*. Esta regla, que empezó a ser requerida con la Ronda de Uruguay (Jones 2009), establece que cada punto de una negociación es parte de un todo indivisible y nada puede acordarse por separado, ninguna negociación puede darse por finalizada hasta que todos los otros temas estén también acordados. Si bien la regla está pensada para que los países parte de la negociación acepten realizar concesiones en determinados puntos a cambio de beneficiarse en otros aspectos, acaba teniendo el efecto contraproducente de bloquear las negociaciones, ya que al final cualquier país tiene el poder de veto sobre posibles acuerdos (Schwab 2011). El principio fue puesto en cuestión de forma manifiesta en 2008, cuando estando la Ronda de Doha cerca de su cierre, la falta de acuerdos en temas vinculados a la agricultura impidió acordar todo el resto (Zelicovich 2017). En las últimas rondas de negociación de la OMC, esta regla ha sido flexibilizada (en concreto para las Conferencias Ministeriales de Bali, Nairobi y Buenos Aires), siendo esa flexibilización determinante para el alcance del Acuerdo de

Facilitación del Comercio en Bali (Zelicovich 2017). En la última conferencia, la de Buenos Aires, se continua con el debate sobre la conveniencia de flexibilizar aún más los requisitos formales para así facilitar el avance en las negociaciones. En esa dirección, se impulsó el enfoque de la negociación por temas, dejando de lado al principio del *single undertaking*, buscando así evitar que el bloqueo de la agenda de Doha hipotecase el resto de las negociaciones, pudiendo así incluir de forma exitosa nuevos asuntos en la agenda de la organización. Este nuevo enfoque ha dado lugar a poder establecer programas de trabajo sobre temas nuevos como son el comercio electrónico y las economías pequeñas. Si bien es cierto que la idea detrás de este cambio es poder lidiar con todas aquellas nuevas cuestiones de relevancia general para los miembros de la organización, es también una muestra de que el bloqueo de las negociaciones de la Ronda de Doha puede ir más allá de las características institucionales y reglamentaciones en materia de toma de decisiones, y estar más ligado al trasfondo de los temas que se negocian.

Hay que mencionar también la presencia de autores que valoran positivamente la toma de decisiones por consenso, argumentando que se generan incentivos para formar coaliciones, con el efecto positivo de ordenar y simplificar las potenciales discusiones a la hora de negociar (Hopmann 1995). Los estados con menor poder de decisión e influencia pueden aumentar su poder negociador, dándoles efectivamente un mayor poder para bloquear los hipotéticos consensos, como ha ido sucediendo durante los años de vida de la OMC, generando así en los países con más influencia una necesidad de realizar de concesiones. Un ejemplo de cómo estas coaliciones han generado bloqueos en la Ronda de Doha lo podemos encontrar en la Conferencia Ministerial de Cancún, cuando una serie de coaliciones que agrupaban a países en desarrollo se opusieron a la propuesta de Estados Unidos y la Unión Europea en relación con la agricultura y su interés en liberalizar el comercio de estos bienes, así como también mostraron su posición contraria a la inclusión de los “Temas de Singapur” y de esta forma impidieron alcanzar un acuerdo general a nivel de la organización. En este marco, Baldwin (2006) indica que, en la práctica, los países miembros de la OMC han tendido a formar coaliciones defensivas, con el objetivo de prevenir un mayor acceso a sus mercados domésticos, antes que formar coaliciones ofensivas, con el objetivo de conseguir un mayor acceso a mercados extranjeros.

Si bien es cierto que la negociación en coaliciones ya ocurría durante el GATT, hay que destacar su aumento desde la creación de la OMC, con una rápida y fuerte proliferación e institucionalización. Este proceso ha contribuido a mejorar la participación de los países en desarrollo, pero disminuye también la facilidad para alcanzar consensos generales (Patel 2007). El aumento del poder negociador por parte de los países en desarrollo ha implicado una modificación evidente en el proceso de negociación. Los actores que tradicionalmente concentraban el protagonismo en las negociaciones y el poder de decisión lo pierden en detrimento de las potencias emergentes (Tussie & Stancanelli 2006).

Varios autores en la literatura señalan a la división existente entre países desarrollados y en desarrollo en las negociaciones en materia agrícola, como la principal razón al bloqueo para llegar a cualquier tipo de consenso comercial en la OMC. Es la divergencia en el debate sobre la liberalización entre los distintos grupos de países, la clave para entender el bloqueo en las

discusiones comerciales (Schwab 2011). La falta de acuerdos sobre recorte de aranceles y subsidios al sector agrícola, con la negativa de los países desarrollados a hacer concesiones, es lo que induce a la formación de coaliciones de bloqueo por parte de los países más pequeños. En esta línea, Khor (2006) también enfatiza las divergencias que existen entre los países más desarrollados y aquellos aún en desarrollo respecto al sector agrícola para entender mejor el fracaso de la OMC y de la Ronda de Doha en particular.

La literatura alerta sobre los riesgos de que la mayoría de los miembros de una organización estén insatisfechos por la falta de avances en los temas que más les preocupan de forma individual. Si hay una mayoría de los miembros de una organización con un interés predominante en un tema que no está considerado en la agenda, es probable que se nieguen a ser parte del consenso sobre otros aspectos de esta (Khor 2006).

Cabe también destacar que las coaliciones fueron más importantes en los primeros años de la Ronda, ya que a medida que algunos estados fueron ganando peso como potencias emergentes, esa negociación por coaliciones se volvía a su vez menos relevante, en tanto que los países emergentes ya no necesitaban la ayuda de otros miembros más pequeños para promover sus intereses, quedando estos últimos aún más marginalizados.

2.3. FACTORES EXTERNOS: LOS CAMBIOS EN LAS RELACIONES DE PODER

En relación con los factores externos, parte de la literatura explica que los resultados de una negociación no pueden ser explicados sin analizar también el contexto en la que se lleva a cabo, viendo la relación entre la negociación y los hechos y circunstancias que la enmarcan. Estos autores toman una concepción realista de las relaciones internacionales, entendiendo que las decisiones que se toman en el sistema internacional son un reflejo de las relaciones de poder existentes entre los diferentes países, cuyo peso en las negociaciones viene determinado por cual es el tamaño de sus mercados y la proporción respectiva en el total de comercio internacional (Steinberg 2002). En este contexto, las negociaciones en el marco de la OMC se derivan de los mecanismos subyacentes a los procedimientos formales, reflejando los acuerdos alcanzados las preferencias de las principales economías (Steinberg 2002). Las negociaciones comerciales toman la forma de compromisos (o amenazas) de apertura (o cierre) de mercados. Por lo tanto, los países desarrollados con mercados y economías más grandes y avanzadas tienen un poder mayor para poder persuadir al resto de países, que el que puedan tener los países menos desarrollados (Steinberg 2002).

La literatura identifica principalmente un factor externo con una incidencia importante en el bloqueo, compuesto por dos aspectos principales. Por una parte, los cambios en las relaciones de poder que son el resultado del surgimiento de nuevas potencias emergentes con intereses opuestos a las potencias tradicionales, con peso propio suficiente para bloquear cualquier negociación. Por otra parte, la falta de liderazgo que tradicionalmente había ejercido Estados Unidos en la OMC.

En referencia a la falta de liderazgo de Estados Unidos, este viene provocado en gran parte por una priorización de lo doméstico frente a lo internacional. Si bien se asocia a Donald Trump a la renuncia al rol de liderazgo en la OMC por parte de los Estados Unidos, ya se identificaba un rol menor de los estadounidenses bajo la administración Clinton, que vivió los primeros

años de vida de la OMC, y que priorizaba la política doméstica a el ejercicio del liderazgo durante las negociaciones internacionales. En cualquier caso, si bien es cierto que la postura nacionalista y proteccionista de la administración Trump tuvo un papel importante en el bloqueo final de la Ronda y su “muerte”, al no únicamente renunciar al liderazgo de la OMC, pero además en cierto modo atacar a la organización, tanto a través de diferentes declaraciones, como directamente violando sus reglas, no explica las raíces del bloqueo en el pasado.

Esta falta de liderazgo de Estados Unidos también va ligada a la aparición en el escenario internacional de nuevos poderes mundiales que alteran la distribución de poder y afectan a la eficacia de la OMC como foro de negociaciones. Cuando se crea la OMC en los años 90, y también cuando se empieza con la Ronda de Doha en 2001, la configuración de poder internacional era muy diversa a la actual. Huntington (1999) describía ese escenario con el término “unimultipolarismo”, refiriéndose a una potencia destacada, Estados Unidos, que todo y ser el país más poderoso a nivel mundial, no podía resolver unilateralmente los complejos temas de la agenda global. En ese contexto, tenemos un régimen institucional diseñado para conseguir cooperación internacional, impulsada desde el liderazgo americano, siendo la OMC parte de esto. Nyeh (2002) diferencia las relaciones de poder en varios niveles, y, en el contexto del inicio de la Ronda de Doha, distingue entre una unipolaridad clara por parte de Estados Unidos en el plano militar, mientras que habría una multipolaridad tanto financiera como económica, repartida entre los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón.

En los últimos años, se ha producido una emergencia de nuevos países con peso considerable en el comercio global, implicando una cierta diversificación del poder, haciendo más difícil el funcionamiento de ese régimen institucional diseñado por Estados Unidos. A partir del cambio de siglo, pasa a ser necesario considerar en las negociaciones a las nuevas potencias emergentes (China, India, Brasil...), que pasan de ser países que reducían su influencia en las negociaciones internacionales a ser meros aceptadores de políticas a tener con los años una mayor influencia en su toma de decisión. Como hemos visto en el apartado anterior, ese surgimiento de nuevas potencias, con sus intereses particulares, y siendo conscientes de su poder de bloqueo dentro de la organización, complica más la búsqueda de consensos en la que se basa el sistema de negociación multilateral de la OMC. Para mantener su legitimidad y relevancia, la OMC debe atender a las demandas de los países en desarrollo, que han aumentado su participación en la producción y el comercio internacional (Steger 2009).

Podemos ver el impacto de las nuevas potencias emergentes, en el bloqueo de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires realizado por la India. El país asiático pedía una solución definitiva para los stocks públicos con fines de seguridad alimentaria, argumentando sobre la necesidad de asegurar alimento a su elevada población. Según el gobierno indio, tener la posibilidad de proveer alimentos subsidiados es la diferencia entre la vida y la muerte para una gran parte de su población. Si bien esta demanda juega un papel importante en el bloqueo de las negociaciones en Buenos Aires, el punto clave fueron las diferencias entre India y los Estados Unidos respecto a la mención de la agenda de desarrollo de Doha en la Conferencia de Buenos Aires (OMC 2017). Las alegaciones por parte de la India tenían sustento, ya que la declaración de Nairobi, previa a Buenos Aires, aludía expresamente al compromiso firme de la organización

de seguir adelante con las negociaciones pendientes de la agenda de Doha (OMC 2015). Podemos verlo en el punto 31 de dicha Declaración:

Punto 31: No obstante, sigue habiendo un firme compromiso de todos los Miembros de llevar adelante las negociaciones relativas a las cuestiones restantes de Doha, lo cual incluye hacer avanzar la labor en los tres pilares de la agricultura, es decir, la ayuda interna, el acceso a los mercados y la competencia de las exportaciones, así como el acceso a los mercados para los productos no agrícolas, los servicios, el desarrollo, los ADPIC y las normas. Los trabajos en relación con todas las Decisiones Ministeriales adoptadas en la Parte II de la presente Declaración seguirán siendo un elemento importante de nuestro programa futuro. (Declaración Ministerial de Nairobi, OMC 2017)

En esta línea, Gilpin & Gilpin (2001) destaca la premisa de la teoría de la estabilidad hegemónica, la cual relaciona la eficacia de cualquier régimen internacional con la existencia de una potencia hegemónica que ejerza un liderazgo fuerte y haga posible la cooperación internacional.

En cualquier caso, esta nueva distribución de poder afecta el debate entre países en desarrollo y desarrollados. Las problemáticas de Doha están fuertemente arraigadas en la historia del comercio multilateral, remontándose al legado del GATT, la Ronda de Uruguay y los importantes desequilibrios comerciales que se han manifestado de forma continua entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Como hemos visto a lo largo del trabajo, a pesar de la designación oficial de la ronda como una ronda de desarrollo, los aspectos de desarrollo de la agenda se han dejado de lado en gran parte, debido a las disputas entre los países desarrollados y países emergentes y en desarrollo sobre los subsidios agrícolas y las negociaciones de acceso al mercado. La crisis financiera de 2008 también afectó de forma considerable a los miembros de la OMC, ya que se redujo en un 9% media el volumen comercial, siendo la mayor contracción desde la Segunda Guerra Mundial, lo que dificultó aún más el entorno para continuar con las discusiones comerciales (Karmakar 2013). En los últimos años, se han emitido críticas de que la OMC como institución se ha quedado obsoleta y aislada del propio panorama comercial, de naturaleza dinámica, y cada vez más regionalizado (Koopmann & Wittig 2014). La Conferencia Ministerial de Cancún demostró la extrema dificultad del clima actual de negociaciones comerciales y la sorprendente fragilidad del sistema de comercio mundial (Baldwin 2006). La OMC fue duramente criticada por su falta de preparación y muchos de sus países miembros fueron culpados por constantes incumplimientos de plazos. Las consecuencias de Cancún evidenciaron una tendencia cada vez mayor de luchas de poder, fraccionamiento y demarcaciones regionales.

El enfoque dado al desarrollo durante la Ronda de Doha, único en la historia de la OMC y de los GATT, ha sido un tema de controversia entre los miembros de la OMC y es considerado también uno de los principales motivos del estancamiento de la Ronda. Se atribuye parte del fracaso a la incapacidad de la Ronda para encajar los objetivos de desarrollo de los países en desarrollo y, al mismo tiempo, adaptarse a los intereses de los países desarrollados (Cho 2010). Este conflicto surge de los diferentes puntos de vista entre los países desarrollados y en desarrollo, sobre sus respectivas expectativas de la Ronda de Doha, en especial sobre los

sectores agrícolas. Los países desarrollados como los Estados Unidos, la Unión Europea y Australia intentaron utilizar el proceso de negociación de Doha como un medio para perseguir sus propios intereses comerciales y obtener un mayor acceso al mercado de los países en desarrollo. Esto fue evidente en las Conferencias Ministeriales de Cancún y Hong Kong, cuando tanto los Estados Unidos como la Unión Europea utilizaron sus protecciones agrícolas como moneda de cambio a cambio de un mejor acceso al mercado (Cho 2010). Los países en desarrollo, por su parte, querían que los países desarrollados eliminaran cualquier protección agrícola sin ofrecer una compensación significativa. India, China y Brasil, en particular, fueron actores clave en las negociaciones y se encuentran entre los principales opositores de Estados Unidos y la Unión Europea (Wolfe 2015). Estas diferencias dificultaron conversaciones comerciales ya delicadas y condujeron directamente a las debacles en las Conferencias Ministeriales de Cancún y Ginebra en 2005 y 2008. El importante ascenso de las economías en desarrollo más grandes como Brasil, Rusia, India y China (“los BRIC”) compensaba el tradicional desequilibrio de poder entre los países ricos y los países en desarrollo, agravando el bloqueo de las negociaciones.

Si bien las diferencias de puntos de vista sobre aspectos clave del comercio fueron las razones más obvias del continuo estancamiento de Doha, las discusiones comerciales también se vieron igualmente afectadas por cambios sistémicos en la economía global (Kleen 2008). Como punto de comparación, la Ronda Uruguay del GATT fue también una ronda de negociaciones compleja y controvertida, que intentaba también reconciliar una serie de deficiencias que tenían los países en desarrollo con el sistema de comercio mundial. En muchos sentidos, Doha se puso en marcha como consecuencia directa al resultado de la Ronda de Uruguay y pretendía resolver los desequilibrios comerciales que se manifestaron como resultado de sus acuerdos. La Ronda de Uruguay sí que concluyó con éxito mientras que Doha no lo ha hecho, y parte de la razón de esto se atribuye en que en la Ronda de Uruguay los países en desarrollo en su conjunto no estaban preparados para afrontar las negociaciones del GATT, carecían de los medios para perseguir y defender sus propios intereses. Los países en desarrollo no tenían la influencia económica necesaria durante la última parte de la era del GATT (Kleen 2008). Coincidiendo con el cambio de siglo, la distribución en el poder económico sufrió cambios importantes, en gran parte debido a la incorporación y el ascenso de Brasil, China e India como actores clave del comercio mundial y los mayores oponentes políticos contra los Estados Unidos y la Unión Europea en las negociaciones de la OMC.

Podemos ver la evolución en la distribución de ese poder económico entre países desarrollados y en desarrollo al comparar las Figuras 4 y 5. La participación de los países en desarrollo en las exportaciones totales aumentó de poco más de una cuarta parte del valor total de las exportaciones de mercancías (Figura 4) a casi la mitad (Figura 5). El valor total de las exportaciones de mercancías de los países en desarrollo se multiplicó por seis entre 1995 y 2012, pasando de 1.405 a 8.435 miles de millones de dólares. Este crecimiento masivo de los países en desarrollo condujo a un cambio de paradigma dentro de la estructura de la OMC y otorgó a los países en desarrollo mucha más influencia política en las negociaciones de Doha que en las anteriores. Esto, si bien es útil desde un punto de vista democrático dentro del sistema de la OMC, también ha llevado a un punto muerto práctico para las negociaciones, sin que ninguna de las partes quiera ceder en cuestiones clave.

Exportaciones mundiales de mercancías por nivel de desarrollo (%). 1995

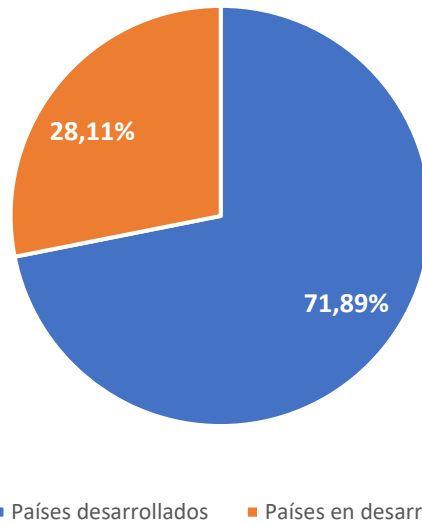


Figura 4. Exportaciones mundiales de mercancías por nivel de desarrollo (%). 1995
Fuente: Elaboración propia con datos del World Trade Report 2014 de la OMC.

Exportaciones mundiales de mercancías por nivel de desarrollo (%). 2012

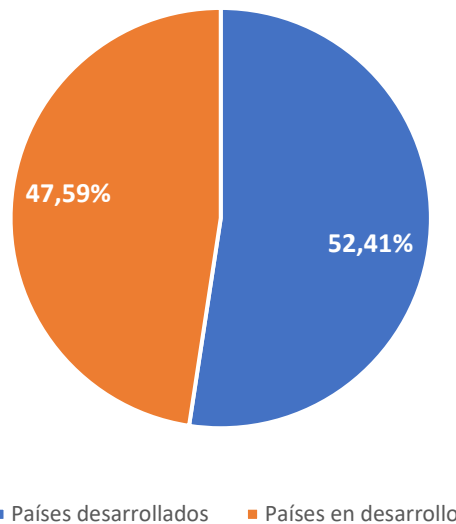


Figura 5. Exportaciones mundiales de mercancías por nivel de desarrollo (%). 2012.
Fuente: Elaboración propia con datos del World Trade Report 2014 de la OMC.

Otro de los desafíos que ha tenido que afrontar la Ronda de Doha ha sido el cambio sufrido en el panorama del comercio mundial, que durante todo lo que llevamos de siglo XXI se ha alejado de los acuerdos comerciales multilaterales de la OMC hacia acuerdos regionales y bilaterales entre países. Los acuerdos regionales contradicen el diseño multilateral de la OMC, sirviendo de potencial alternativa a la misma. Esta tendencia creciente es tanto un síntoma de los fracasos de la Ronda de Doha y de la OMC como otro obstáculo añadido, ya que los países, frustrados por la falta de progreso de las negociaciones multilaterales, se ven inducidos a negociar en otros foros y a nivel regional para satisfacer sus necesidades económicas y de desarrollo. Los acuerdos regionales también se han vuelto mucho más complejos y van más allá del ámbito comercial de la OMC, incorporando otras dimensiones como aspectos laborales y ambientales. Pero no únicamente los países en desarrollo buscan alternativas. Lal Das (2005) alerta sobre los riesgos de que la proliferación de acuerdos regionales por parte de países desarrollados les aporte mayores beneficios a cambio de realizar menos concesiones de las que harían en el marco de la OMC. Además, su difusión erosiona el sistema multilateral del comercio y afecta a el principio de nación más favorecida.

2.4. CONCLUSIONES

Hay tres tipos de factores que explican el bloqueo de la Ronda de Doha, agrupados en factores internos y externos. Según el primer factor analizado en este capítulo, el factor ideológico, de tipo interno, el fracaso en las negociaciones es debido a la presencia de diferentes intereses que se encuentran en grupos relevantes dentro de la organización, es decir, posiciones claramente enfrentadas que dificultan las negociaciones. Hay la consideración de que la OMC, por su propio diseño y creación, está pensado en favor de las ideologías de las potencias económicas más influyentes en el momento de su creación, como los Estados Unidos y la Unión Europea. Hay una polarización entre los países desarrollados y los países en desarrollo, con agendas y visiones muy distanciadas en muchos aspectos, teniendo los primeros un mayor interés en la liberalización de los servicios y del “nuevo” comercio, y teniendo los segundos el foco en la liberalización agrícola y el desarrollo.

Según el segundo factor, el factor institucional, también de tipo interno, el fracaso es debido a la fuerte rigidez presente en las normas y procedimientos de toma de decisiones de la OMC, que más allá de facilitar la cooperación internacional, puede llegar a dificultarla cuando dentro de una organización se encuentran diferentes ideologías como es el caso. Como elementos más importantes tenemos la regla del consenso y la del *single undertaking*, siendo la flexibilización de esta última clave en la evolución de las negociaciones de la Ronda de Doha. En referencia a la regla del consenso, su mantenimiento depende de mecanismos que aseguran que las decisiones reflejen las relaciones de poder entre los países, siendo por lo tanto la distribución de poder un gran condicionante, lo que nos lleva al tercer y último factor.

Según el tercer factor, el factor externo, relativo a los cambios en las relaciones de poder, el motivo del fracaso de la Ronda está compuesto por dos aspectos principales. Por una parte, el fuerte crecimiento de una serie de países emergentes, con intereses opuestos a las potencias tradicionales, diversificando la distribución de poder y afectando el debate entre países desarrollados y en desarrollo. Por otra parte, la renuncia a ejercer el liderazgo como

potencia hegemónica, que garantice la estabilidad internacional, por parte de los Estados Unidos.

III. ANÁLISIS HISTÓRICO DE LOS FACTORES

La hipótesis de este trabajo es que la razón principal del bloqueo de Doha fue la incapacidad de llegar a acuerdos entre países desarrollados y en desarrollo, especialmente en temas de agricultura. Es decir, que el bloqueo de la Ronda de Doha se explica por la división de posiciones negociadoras en torno a la misma. Por lo tanto, esta hipótesis toma un punto de vista interno y de tipo ideológico para explicar el bloqueo. Según la literatura, sin embargo, existen otros dos factores para tener en cuenta: el institucional y el contextual. Este capítulo pone de manifiesto que los tres factores se complementan presentando la información del capítulo anterior en clave histórica.

3.1. PRESENCIA O AUSENCIA

Con el objetivo de valorar el peso de los factores explicativos del bloqueo de las negociaciones de la Ronda de Doha, la Tabla 3 resume su presencia o ausencia en las conclusiones de las seis principales Conferencias Ministeriales que se han dado de 2001 a 2017. Para diseñar y completar la tabla se ha utilizado la información presentada en el capítulo anterior sobre cada uno de los factores. Si el factor ideológico es el único presente en todas las Ministeriales, se podría considerar que tiene más valor explicativo. Si en cambio es el menos presente se podría rechazar la hipótesis de partida de este trabajo. Los resultados indican que hay evidencia de presencia de todos los factores en todas las Conferencias Ministeriales de la Ronda de Doha. No podemos, pues, dar más peso explicativo a un factor u otro en base a esta variable.

Hipótesis			
Conferencia Ministerial	Debate sobre la liberalización del comercio	Factor Institucional	Factores externos
Negociación con <i>single undertaking</i>			
Doha - 2001	Acuerdo generalizado en la necesidad de priorizar el desarrollo en la agenda, llegando a ser definida la Ronda como Ronda de negociación del desarrollo.	Necesario para la propia OMC para poder aprobar una nueva agenda comercial.	Después de la controvertida Conferencia de Seattle, los miembros de la OMC tienen especial interés en poner de manifiesto su confianza en el sistema multilateral de comercio, bajo el empuje de la Unión Europea.
Cancún - 2003	Se produce un preacuerdo sobre liberalización agrícola entre Estados Unidos y la Unión Europea, pero se produce un colapso, con la agricultura, los productos textiles y los "temas de Singapur" como foco en la controversia.	<i>Single undertaking</i> habilita el bloqueo por parte de los países emergentes, de forma definitiva por India.	Se empieza a hacer notoria la nueva distribución de poder a nivel internacional. Alianza liderada por India y Brasil bloquea las negociaciones, y pasa a formar parte del Quad.
Hong Kong - 2005	Se llega a un compromiso de preacuerdo en disminución de aranceles.	<i>Single undertaking</i> habilita el bloqueo.	Diferencias entre India y Estados Unidos siguen irreconciliables.
Negociación por temas			
Bali - 2013	Se produjeron progresos en temas de interés para los dos grandes grupos en conflicto. Se produce una facilitación del comercio, y concretamente en cuestiones agrícolas se logra constituir las existencias públicas para la seguridad alimentarias, así como la administración de las cuotas de importación.	Flexibilización institucional: negociaciones más multilaterales y abiertas	Crecimiento exponencial de la importancia de los BRIC en la economía mundial, con origen ya desde antes del comienzo de la Ronda de Doha en 2001. Las potencias emergentes alteran la distribución de poder a nivel mundial. En relación con el liderazgo estadounidense, la Administración Obama ejerce un liderazgo activo en la promoción de la cooperación internacional.
Nairobi - 2015	Se alcanzan progresos en temas de agricultura, aunque de carácter menor.	Negociaciones fuera del <i>single undertaking</i> .	

Hipótesis			
Conferencia Ministerial	Debate sobre la liberalización del comercio	Factor Institucional	Factores externos
Buenos Aires - 2017	Rigidez respecto a la agenda de Doha. Los Estados Unidos se oponen a incluir cualquier mención a la agenda por el desarrollo en la Declaración Ministerial, lo que hace que India se niegue a ser parte del consenso general.	Se consolida el nuevo enfoque de negociar por temas.	El nuevo gobierno de Estados Unidos plantea una política exterior más nacionalista, y cuestiona el funcionamiento de la OMC.

Tabla 3. Análisis de las Conferencias Ministeriales de la OMC.
Fuente: Elaboración propia.

3.2. VALOR POSITIVO O NEGATIVO

Dando un valor positivo o negativo a cada factor ayuda a profundizar más en el análisis. El factor ideológico (debate sobre la liberalización del comercio) será positivo si se acercan las posiciones de los dos bloques de países (entre desarrollados y desarrollados) y negativo en caso contrario. El factor institucional será positivo si hay cambios que permiten avanzar en las negociaciones, y negativo en caso contrario. Por último, el factor externo será positivo si Estados Unidos hace concesiones para lograr un acuerdo y negativo en caso contrario.

Valoración de cada factor			
Conferencia Ministerial	Debate sobre la liberalización del comercio	Factor Institucional	Factores externos
Negociación por <i>single-undertaking</i>			
Doha - 2001	Positivo	Positivo	Positivo
Cancún - 2003	Negativo	Negativo	Negativo
Hong Kong - 2005	Positivo	Negativo	Negativo
Negociación por temas			
Bali - 2013	Positivo	Positivo	Negativo
Nairobi - 2015	Positivo	Positivo	Negativo

Valoración de cada factor			
Bueno Aires - 2017	Negativo	Positivo	Negativo

*Tabla 4. Valoración de la evolución de los factores explicativos en las negociaciones.
Fuente: Elaboración propia.*

En relación con el factor institucional, las reglas han pasado por una progresiva flexibilización, como hemos visto en el caso específico del principio del *single undertaking*, que ha sido flexibilizado a favor de la negociación por temas, sin prescindir de la regla del consenso, que podemos considerar como la norma de carácter más exigente. Ello ha permitido los éxitos de las Ministeriales de Bali y Nairobi. De esta forma, podemos concluir que la evolución del factor institucional ha pasado de aportar un valor negativo al principio de las negociaciones, como punto clave para habilitar el bloqueo (como podemos ver en las conferencias de Cancún 2003 y Hong Kong 2005), a aportar un valor positivo para posibilitar acuerdos durante Bali 2013 y Nairobi 2015.

El debate sobre la liberalización presente en las negociaciones de la Ronda de Doha pasa por varios puntos: de cierta convergencia en 2001, con la Ronda del Desarrollo, a posiblemente máxima divergencia en Cancún. Esa distancia entre las diferentes posiciones fue gestionada de forma relativamente exitosa en Bali 2013 y Nairobi 2015, llegando a alcanzar acuerdos en aspectos de interés para ambos grupos. Ese avance se rompió en Buenos Aires 2017, donde se vio una menor flexibilidad a la hora de acercar posturas, tanto por parte de los países desarrollados como por parte de los países en desarrollo y emergentes, debido a que los temas pendientes eran los que acumulaban mayor controversia, así como por el crecimiento en cuanto a poder de los países emergentes para negociar. Es especialmente relevante destacar la transición estratégica de los grandes países emergentes, pasando de liderar coaliciones conformadas por varios países en desarrollo a ejercer un papel individual cuando su poder económico y de influencia les ha permitido, teniendo un papel destacado en las últimas Ministeriales la India y China. El hecho de que los países emergentes más poderosos actúen de forma independiente implica que tienen una menor necesidad de llegar a acuerdos, y amplificaba el debate, alejando posturas. Por lo tanto, podemos concluir que la evolución del debate sobre la liberalización ha aportado un valor negativo a las negociaciones.

Para finalizar, el factor externo es el factor que más cambió durante la mayor parte de las Conferencias Ministeriales de la Ronda de Doha. Al principio, el poder recaía en países con ideologías cercanas, como los Estados Unidos y la Unión Europea, mientras que durante las últimas décadas hemos visto una importante redistribución en el poder a países más alejados en ese sentido. Respecto al rol de liderazgo ejercido por Estados Unidos en particular, es el factor que más cambió entre la última Conferencia en Buenos Aires y la mayor parte de las Conferencias Ministeriales anteriores. De ser proactivo en el liderazgo global, Estados Unidos pasó a renunciar en su totalidad a ese rol, vacante que quedaría descubierta a nivel internacional. Este cambio está enmarcado en el cambio que experimentó la política nacional estadounidense, con la transición de gobiernos entre la administración Obama y la administración Trump, y sus diferentes planteamientos en cuanto a políticas exteriores y

comerciales. De este modo, la evolución del factor externo ha tenido una incidencia negativa en el progreso de las negociaciones de la Ronda de Doha.

3.3. CONCLUSIONES

Es muy difícil valorar si uno de los tres factores explicativos identificados por la literatura tiene más peso que otro en los problemas de la Ronda de Doha. La hipótesis de este trabajo de que el factor ideológico es el más importante se tiene que rechazar pues los resultados indican que es complementario a los otros dos y, en particular, al externo. Todos y cada uno de los factores están presente en todas y cada una de las conferencias ministeriales de la Ronda de Doha. Además, su evolución tampoco nos permite discriminar entre ellos de forma clara. El único factor que pasa de aportar un valor negativo a uno positivo es el institucional. Los otros dos factores se mantienen, en general, en un valor negativo. En todos los períodos hay diferencias ideológicas entre los miembros y un proceso de redistribución de poder. Sin embargo, la división ideológica ya existía previamente, lo que ha cambiado frente a Rondas anteriores es la distribución de poder. Se puede por lo tanto argumentar, que el problema es que los que están en el poder no tienen ya la misma ideología. Cuando la distribución de poder se reparte entre varios países con influencia y poder, pero dentro de la misma ideología, como ocurría antes de la Ronda de Doha, se consiguen resultados.

IV. CONCLUSIONES

La literatura revisada a lo largo del trabajo ha identificado una clara multicausalidad del bloqueo y fracaso de la Ronda de Doha, cuyo análisis requiere la consideración de diferentes factores y explicaciones, aportando todos ellos, en diferente grado, una parte del entendimiento del bloqueo. La falta de consenso total en la literatura revisada, en cuanto a esgrimir un único motivo necesario y suficiente que explique la situación de bloqueo vivida en las negociaciones de la Ronda de Doha, se explica en cuanto se trata de un proceso prolongado en el tiempo y de carácter evolutivo, en un contexto dinámico.

Recapitulando, hemos distinguido entre autores que centran su análisis en factores internos, relativos al diseño propio de la organización y sus procesos de toma de decisión, mientras que otros se centran en variables externas vinculadas al contexto en que tiene lugar dichas negociaciones, entendiéndose por ello la estructura de relaciones de poder establecida a nivel global y la posición de liderazgo por parte de Estados Unidos en el sistema internacional. Las diferentes hipótesis no son excluyentes, y ofrecen por lo tanto una explicación complementaria del porqué del bloqueo. El presente trabajo buscaba analizar esta literatura e intentaba encontrar un mínimo consenso que nos llevara a comprender el bloqueo, tomando como hipótesis de partida que la razón principal del bloqueo fue la división de puntos de vista en cuanto a los procesos de liberalización comercial, particularmente con relación al sector agrícola, con la consecuente incapacidad para llegar a acuerdos, entre países desarrollados y países emergentes y en desarrollo.

El factor institucional y los procesos de toma de decisiones se han mostrado como elementos eficaces durante negociaciones anteriores, como en las rondas previas del GATT, además de demostrar ser flexibles con el tiempo al cambio, para de esta forma facilitar las negociaciones en caso de bloqueo generalizado. Aún y así, la estructura normativa de la institución aún establece criterios estrictos para la generación de los acuerdos. Si bien esa flexibilización se ha demostrado eficiente para la negociación de otros aspectos, incluso temas de agricultura, no ha conseguido sortear la barrera del bloqueo en cuanto a los temas más controversiales. El factor institucional tiene valor explicativo, de carácter menor, ya que la exigencia del consenso si bien no es condición suficiente para el bloqueo, lo habilita. Al ser causa necesaria, es la parte explicativa más evidente: el bloqueo se produce porque al menos un país se aparta del consenso general en relación con los acuerdos clave de la agenda.

Se precisa por lo tanto de otros factores que conjuntamente puedan realmente habilitar ese bloqueo. Es necesario un actor con el peso político y motivación suficiente para bloquear las negociaciones. Esto lo encontramos en el aumento de la influencia ejercida por las potencias emergentes en el comercio global, que se ha producido casi de forma paralela a los años de negociación de la agenda de la Ronda de Doha. En cuanto a la motivación, podemos considerar la posición contrapuesta a los países desarrollados por parte de esos países emergentes en cuanto al debate sobre la liberalización. Estos dos factores están por lo tanto extremadamente interrelacionados y se retroalimentan. La división ideológica se activa como mecanismo explicativo si los países defendiendo esa posición tienen la relevancia económica y política necesaria para bloquear las negociaciones.

En este contexto, una organización constituida por una serie de reglas extremadamente exigentes para la consecución de acuerdos, y que convive con divisiones ideológicas entre sus países miembros, con ambas partes del espectro ideológico con la capacidad para bloquear las negociaciones, hace necesaria la presencia de una potencia hegemónica. Es necesaria la figura de un líder político que ofrezca el marco necesario para dar empuje a las negociaciones.

La ausencia del liderazgo tradicionalmente ejercido por Estados Unidos, junto a la redistribución de poder internacional entre países como importantes diferencias ideológicas es de forma conjunta el factor clave que permite entender el bloqueo definitivo de la Ronda de Doha. Coincidiendo con la considerada como muerte o transición en las negociaciones de la agenda de Doha, si bien los Estados Unidos pasan de ejercer un liderazgo activo en la organización a tener una posición totalmente contraria a la propia institución, eso no significaría un problema si los países que aumentan su poder fueran del mismo espectro ideológico que los Estados Unidos, lo que significa que es tan importante la presencia de una potencia hegemónica como la convergencia o división ideológica con los países emergentes.

V. BIBLIOGRAFÍA

Al-Rodhan, N. (2006). Definitions of Globalization: A Comprehensive Overview and a Proposed Definition. *Geneva Centre for Security Policy*.

Adler, E. (1997). Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics. *European Journal of International Relations*, 3: 319-363

Banco Mundial (2022). Exportaciones de bienes y servicios (US\$ a precios actuales). <http://data.worldbank.org/indicador/NE.EXP.GNFS.ZS>

Baldwin, R. E. (2006). Failure of the WTO Ministerial Conference at Cancun: Reasons and Remedies. *The World Economy* 29 (6): 677-696.

Blackhurst, R. (2001). Reforming WTO Decision Making: Lessons from Singapore and Seattle. *The World Trade Organization millennium round: free trade in the twenty-first century*.

Bouzas, R. & Zelicovich, J. (2014). La Organización Mundial de Comercio, los acuerdos mega-regionales y los usos estratégicos del regionalismo. *Estudios de Economía Aplicada*, 32.

Chanda, R. (2002). GATS and its Implications for Developing Countries: Key Issues and Concerns.

Cho, S. (2004). A Bridge Too Far: The Fall of the Fifth WTO Ministerial Conference in Cancun and the Future of Trade Constitution. *Journal of International Economic Law* 7: 219

Cho, S. (2010). The Demise of Development in the Doha Round Negotiations. *Texas International Law Journal* 31.

Chorev, N (2007). Remaking U.S. Trade Policy. *Cornell University Press*.

Deardorff, A. & Stern, R. (2001). What You Should Know about Globalization and the World Trade Organization. *University of Michigan*.

deKieffer, D. (1980). GATT Dispute Settlements: A New Beginning in International and U.S. Trade Law. *Northwestern Journal of International Law & Business*. Volume 2: Issue 2 Fall.

Deudney, D. & Ikenberry, J. (1999). The Nature and Sources of Liberal International Order. *Review of International Studies*, 25.

Dunkley, G. (2000). The Free Trade Adventure: The WTO, the Uruguay Round and Globalism. *Zed Books*.

Fergusson, I. F. (2008). World Trade Organization Negotiations: The Doha Development Agenda. Paper read at 7th WTO Ministerial Conference, 2008, at Geneva.

Fernández, X. (2020). La reforma de una Organización Mundial del Comercio en crisis: ¿Misión imposible? *Geopolítica y comercio en tiempos de cambio*: 89-96.

Finger, J. M. (2001). Implementing the Uruguay Round Agreements: Problems for Developing Countries. *The World Economy* 24 (9): 1097-1108

- Finger, J. M. & Nogues, J. J. (2001). The Unbalanced Uruguay Round Outcome: The New Areas in Future WTO negotiations.
- Gilpin, R. & Gilpin, J. M. (2001). Global political economy: Understanding the international economic order. *Princeton University Press*.
- Goodman, P. S. (2019). Globalization Is Moving Past the U.S. and Its Vision of World Order. *The New York Times*.
- Henson, S. & Loader, R. (2001). Barriers to Agricultural Exports from Developing Countries: The Role of Sanitary and Phytosanitary Requirements. *World development* 29 (1): 85-102.
- Hopmann, P. T. (1995). Two Paradigms of Negotiation: Bargaining and Problem Solving. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 542: 24–47.
- Huffman, J. & Palmer, D. (2013). Obama on WTO: Small biz wins big. *Político*.
- Huntington, S. P. (1999). The lonely superpower. *Foreign Affairs*, 78 (2): 35–49.
- Ibáñez, M. & García-Duran, P. (2021). Libre comercio: los intercambios económicos nos benefician a todos. *Las normas internacionales ante la crisis del orden liberal: 45-47*.
- Irwin, D. A. (1995). The GATT in Historical Perspective. *The American economic review: 323-328*.
- Ismail, F. (2009). An Assessment of the WTO Doha Round July–December 2008 Collapse. *World Trade Review* 8 (04): 579-605.
- Johnson R. (2015). The U.S. – E.U. Beef Hormone Dispute. *Congressional Research Service*.
- Jones, K. (2009). Green room politics and the WTO's crisis of representation. *Progress in Development Studies* 9, (4): 349-357.
- Karmakar, S. (2013). Life After Bali: Renewing the World Trade Negotiating Agenda: Bruegel Policy Contribution.
- Khor, M. (2000). Globalization and the South: Some Critical Issues.
- Khor, M. (2006). Failure of WTO Geneva Mini-Ministerial. *Economic and Political Weekly*, 41, (29): 3143-3146.
- Kleen, P. (2008). So alike and yet so different: A Comparison of the Uruguay Round and the Doha Round. *European Centre for International Political Economy*.
- Koopmann, G. & Wittig, S. (2014). Whither WTO - The Multilateral Trading System After Bali. *Intereconomics* 49 (1).
- Krasner, Stephen D. (2010) Desarrollo estatal, construcción del Estado y ayuda externa. *Foro Internacional*, (3-4): 689-723.
- Kumar, P. (2002). The Reality of Trade: The WTO and Developing Countries. *The North-South Institute*.

- Lamy, P. (2010). Discurso del Director General, Pascal Lamy, en el décimo aniversario del Instituto Mundial de Comercio. 1 de octubre de 2010.
- Lal Das, B. (2005). Multitude of Mini-WTOs. *Economic and Political Weekly*, 40: 4668-4670
- Lighthizer, R. (2017). Declaración durante la Onceava Conferencia Ministerial. Buenos Aires, Argentina. 13 de diciembre de 2017.
- Makuc, A.; Ochoa, R. & Sabday, C. (2018). Argentina frente a la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (MC11) y el Grupo de los 20 (G20). *Programa de Investigadores de la Secretaría de Comercio de la Nación, Documento de trabajo N°7*.
- Malmström, C. (2017). Declaración durante la Onceava Conferencia Ministerial. Buenos Aires, Argentina. 13 de diciembre de 2017.
- McGuirk, A. (2002). The Doha Development Agenda. *Finance and Development* 39 (3): 4-7.
- Neufeld, N. (2014). The long and winding road: how WTO members finally reached a trade facilitation agreement. *WTO Economic Research and Statistics Division*.
- Nye, J. (2002). Limits of American Power. *Political Science Quarterly*, 117 (4).
- Organización Mundial del Comercio (2001). *Estadísticas del comercio internacional, 2001. Comercio por Regiones*.
https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2001_s/its01_byregion_s.htm
- Organización Mundial del Comercio (2017). Statements by Members and Observers at the plenary session.
https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/mc11_plenary_e.htm
- Organización Mundial del Comercio (2015). Declaración Ministerial de Nairobi.
https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc10_s/mindecision_s.htm
- Organización Mundial del Comercio (2022). Acerca de la OMC.
https://www.wto.org/spanish/thewto_s/thewto_s.htm
- Organización Mundial del Comercio (2022). Entender la OMC: La organización, Miembros y Observadores. https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org6_s.htm
- Organización Mundial del Comercio (2022). Glosario de términos.
https://www.wto.org/spanish/thewto_s/glossary_s/glossary_s.htm
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2022). Agricultural support (indicator). <https://data.oecd.org/agrpolicy/agricultural-support.htm>
- Ostry, S. (2000). The Uruguay Round North-South Grand Bargain: Implications for Future Negotiations. *The Political Economy of International Trade Law*.
- Parlamento Europeo (2022). La Ronda de Doha y la agricultura.
https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_3.2.8.pdf

- Patel, M. (2007). New Faces in the Green Room: Developing Country Coalitions and Decision Making in the WTO. *GEG Working Paper Series, University of Oxford, 2007/33*.
- Peña, Felix. (2016). Una mirada hacia el futuro: posibles escenarios en las negociaciones comerciales internacionales. *20 años de la OMC: una perspectiva desde Latinoamérica*.
- Prabhu, S. (2017). Declaración durante la Onceava Conferencia Ministerial. Buenos Aires, Argentina. 13 de diciembre de 2017.
- Schwab, S. C. (2011). After Doha: Why the Negotiations Are Doomed and What We Should Do About It. *Foreign Affairs, 90 (3)*
- Scott, J. & Wilkinson, R. (2010). What Happened to Doha in Geneva? Re-engineering the WTO's Image While Missing Key Opportunities. *European Journal of Development Research 22 (2): 141-153*.
- Shangquan, G. (2000). Economic Globalization: Trends, Risks and Risk Prevention. *Committee for Development Policy Background Paper No. 1. ST/ESA/2000/CDP/1*.
- Solanki, G. A. (2012). Globalization and Role of WTO in Promoting Free International Trade. *Journal of Humanities and Social Science 3: 11-14*.
- Steger, D. P. 2009. Redesigning the World Trade Organization for the Twenty-First Century. *Wilfrid Laurier Univ. Press*.
- Steinberg, R. H. (2002). In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO. *International Organization, 56*.
- Tah Ayala, E.D. (2018). Las Relaciones Internacionales desde la perspectiva social. La visión del constructivismo para explicar la identidad nacional. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. Nueva Época, núm. 233: 389-404*.
- Tussie, D. & Stancanelli, N. E. (2006). La Ronda Doha después de Hong Kong. *Revista del CEI Comercio Exterior e Integración: 49-78*.
- VanGrasstek, C. (2013). *The History and Future of the World Trade Organization*.
- Wilkinson, R.; Hannah, E. & Scott, J. (2014). The WTO in Bali: what MC9 means for the Doha Development Agenda and why it matters. *Third World Quarterly, 35:6: 1032-1050*.
- Wolfe, R. (2015). First Diagnose, Then Treat: What Ails the Doha Round? *World Trade Review 14 (1): 7-28*.
- World Trade Report (2014). The increasing importance of developing countries in the global economy.
- Zelicovich, J. (2017). ¿Está viva la OMC? Bloqueos y consensos en las negociaciones de las conferencias ministeriales de Bali y Nairobi. *Revista UNISCI, 44*.

